

Till statsrådet Hans Karlsson

Regeringen bemyndigade den 7 mars 2002 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera de arbetsmarknadspolitiska programmen anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet (dir. 2002:22). Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsrådet Björn Rosengren riksdagsledamoten Sonja Fransson att från den 7 mars 2002 vara särskild utredare. Vid sammanträde den 14 augusti 2003 beslutade regeringen om förlängning av utredningens uppdrag till den 31 oktober 2003 (dir. 2003:95). Direktiven för utredningen framgår av bilaga 1 i betänkandet. Utredningen har antagit namnet Lönebidragsutredningen.

Den 2 maj förordnades följande experter att ingå i utredningen: länsarbetsdirektören Agneta Roström, ombudsmannen Christina Ebbeskog, rehabkonsulenten Björne Karlsson, ombudsmannen Stefan Wiberg, 1:e vice ordföranden David Magnusson, biträdande direktören Leif Alm, förhandlingssekreteraren Björn Arnek, projektledaren Barbro Emriksdotter, förhandlaren Lars-Gösta Andréén, filosofie kandidaten Gunilla Sahlin, avdelningsdirektören Lisbeth Lidbom, handläggaren Ulla Göransson och utredningssekreteraren Ossian Wennström. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Peter Linderöth, departementssekreteraren Thord Redman och departementssekreteraren Mona Stål att ingå som sakkunniga i utredningen. Ossian Wennström entledigades från sitt uppdrag den 10 juni 2002 samtidigt som experterna Christer Degsell och Nanna Holthe förordnades i utredningen. Björn Arnek entledigades från sitt uppdrag den 1 mars 2003. Christina Ebbeskog entledigades från sitt uppdrag den 10 mars 2003. På samma gång förordnades utredaren Karin Fristedt som expert i utredningen. Thord Redman entledigades från sitt uppdrag den 22 april 2003 vid samma tillfälle som departementssekreteraren

Kerstin Jansson och departementssekreteraren Luis Barturén förordnades som sakkunniga i utredningen. Förhandlingssekreteraren Britt Trossmark förordnades som expert i utredningen den 24 mars 2003.

Från och med den 1 juni 2002 anställdes filosofie magistern Christine Annemalm som huvudsekreterare och från och med den 1 augusti 2002 anställdes förvaltningssoconomen Guy Lööv som sekreterare i utredningen. Catharina Nyström har varit utredningens assistent.

Arbetsrättsjurist Bo Sörensson har på utredningens uppdrag utformat författningsförslag samt bistått utredningen i juridiska frågor.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet ArbetsKraft (SOU 2003:95).

Stockholm den 11 november 2003

Sonja Fransson

/Christine Annemalm
Guy Lööv

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen.....	15
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	16
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp	17
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program	37
Författningskommentarer	39
Förslag till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet vid Samhallgruppen.....	39
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	39
Förslag till förordning om ändring i förordningen om (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp	40
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program	49

1	Utredningens uppdrag och arbetsformer.....	51
1.1	Utredningens uppdrag	51
1.2	Utredningens arbetsformer	52
2	Slutsatser, överväganden och förslag samt konsekvensanalyser.....	57
2.1	Slutsatser	57
2.2	Överväganden och förslag	63
2.3	Konsekvensanalyser	98
3	Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga.....	107
3.1	Utgångspunkter.....	107
3.2	Arbetsmarknaden – kvinnor och män med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga.....	118
3.3	Uppgifter, mål och resultat.....	128
3.4	Finansieringsmodeller	148
3.5	Lönebidrag.....	160
3.6	Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare – OSA.....	182
3.7	Lönebidrag till redan anställda – för- och nackdelar?	190
3.8	Allmännyttan.....	201
3.9	Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet.....	227
3.10	Sociala arbetskooperativ.....	235
3.11	Ungdomar med funktionshinder	253
3.12	Information	257
3.13	Internationella utblickar	262

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	267
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	277

Sammanfattning

Genom ökad rörlighet med utvecklingsinsatser och mer individuellt stöd ska fler människor med nedsatt arbetsförmåga komma i arbete.

Respekten för individen ska förstärkas och regelverket ska tillämpas på ett mer enhetligt sätt. Arbets- och kompetenslinjen ska lyftas fram och förtydligas.

Liksom tidigare ska arbetsgivarstöd med individen i fokus vara tyngdpunkten i de arbetsmarknadspolitiska insatser som Lönebidragsutredningen föreslår.

Utredningen lämnar förslag till förändringar i den nuvarande utformningen och styrningen.

Information

Utredningen anser att det kommer att krävas stora informationsinsatser från arbetsmarknadens parter, handikapporganisationerna och från arbetsförmedlingarna så att människor med nedsatt arbetsförmåga kan få ett arbete. Det handlar om attityder som måste förändras. Alla politiker – från den lokala nivån till ansvariga ministrar måste ta ett stort ansvar i denna viktiga fråga. Inte minst med tanke på den framtida arbetskraftsbristen är det viktigt att ta tillvara och vidareutveckla den resurs som dessa personer är.

Styrning

Statsmakternas styrning behöver bli tydligare. Det gäller hur reglerna ska utformas, vad som ska prioriteras och vilka resultat statsmakterna förväntar sig av de statliga insatserna. I dag saknas samordning av olika insatser för att förstärka den enskildes arbetsförmåga och för att stimulera övergång till osubventionerat

arbete. Det saknas också incitament för att få till stånd ökad rörlighet bland personer som är anställda med lönebidrag och OSA. Utredningen lämnar förslag till nya mål för verksamheten samt förslag till ett tydligare regelverk. Regelverket anpassas i utredningens förslag så att det blir lika för alla arbetsgivarkategorier och att det inte leder till någon överkompensation. Därigenom minskar också risken för diskussioner om eventuell konkurrensnedvridning. Utredningens förslag ska leda till att det blir lättare att tillämpa regelverket genom att det blir enklare och tydligare och de befintliga särlösningarna avvecklas.

Fördjupad kartläggning och vägledning

Av utredningens undersökningar framgår att många personer deltar i en rad olika arbetsmarknadspolitiska insatser som ger intryck av att vara utspridda i tiden utan ett genomtänkt och logiskt samband. Detta är ett slöseri både med den enskildes tid och med de tillgängliga resurserna. För många arbets sökande skulle möjligheten att komma i "rätt" insats på ett tidigare stadium även förbättra möjligheten att komma i arbete snabbare än idag.

Utredningen föreslår att regeringen ger Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att utveckla formerna för kartläggning och vägledning så att den ger bättre förutsättningar att finna lämpliga arbetsmarknadspolitiska insatser.

Definition av målgruppen

En mycket viktig fråga är regelverkets definition av målgruppen för insatserna. Av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för arbetshandikappade framgår att stöd endast får lämnas till personer med arbetshandikapp. Med arbetshandikapp menas den som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och som därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett reguljärt arbete. Begreppet är dock oklart till sin innebörd och har i sin tillämpning fått en för stark medicinsk slagsida. Ett oklart begrepp leder till att bedömningarna riskerar att bli godtyckliga. För att beslut om t.ex. lönebidrag ska kunna fattas krävs dessutom att den berörda personen registreras som arbetshandikappad och påförs en bestämd handikappkod.

Detta leder till en principiell fråga, som framstått allt tydligare allteftersom utredningsarbetet gått framåt. Den handlar om hur vi förhåller oss till personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd för att komma in på arbetsmarknaden. Det är fel om den enskilda individens kompetens, erfarenhet och möjligheter att utföra ett arbete ställs i skuggan av funktionshindret. Individens relation till arbetet och arbetsuppgifterna blir genom ett sådant synsätt sekundära frågor. Genom benämningar, handikappkodning och krav på medicinska intyg för att få tillgång till insatserna läggs alltför stort fokus på vad personen inte kan utföra i stället för tvärtom.

Utredningen föreslår därför att begreppet arbetshandikapp avskaffas och ersätts med begreppen nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd och att handikappkodningen avskaffas och ersätts med behovsbedömningar.

Det flexibla lönebidraget

Utredningen föreslår att det flexibla lönebidraget ska finnas kvar och även fortsättningsvis vara den volymmässigt största insatsen. Lönebidraget ska lämnas längst fyra år och vid en anställning med lönebidrag ska det genomföras kompetensutvecklande åtgärder som ökar den enskildes arbetsförmåga och underlättar en övergång till arbete utan bidrag. Lönebidrag ska kunna vara vilande eller lämnas till den nya arbetsgivaren vid ledighet för utbildning och ledighet för att pröva annat arbete. Vidare ska lönebidrag enligt utredningens förslag kunna beviljas en ny arbetsgivare, om en arbetstagare med lönebidrag slutar sin anställning under den tid som återstår av bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös. Utredningen menar att uppföljning och omprövning av lönebidragen ska ges en tydligare inriktning än idag mot utvärdering av åtgärder för att underlätta övergång till osubventionerat arbete. Lönebidraget ska även i fortsättningen omförhandlas och sänkas i takt med att arbetstagarens arbetsförmåga ökar.

Särskilt lönebidrag

Vissa personer behöver fortsatt anställning med lönebidrag utöver fyra år. Utredningen föreslår därför att det ska finnas en möjlighet till särskilt lönebidrag. Beslut om särskilt lönebidrag ska endast kunna fattas om det finns särskilda skäl efter det att tidsgränsen på fyra år har passerats och får endast grundas på den enskildes behov av bidrag för att få eller behålla ett arbete, utan hänsyn till andra förhållanden som t.ex. arbetsgivarens betalningsförmåga. Med särskilda skäl menas att den anställdes funktionshinder medför att arbetsförmågan vid bedömningstillfället är så nedsatt att en anställning utan lönesubvention inte kan bli aktuell.

Utvecklingsanställning och trygghetsanställning

För personer som har mer omfattande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga saknas det i dag alternativa insatser som tar större hänsyn till deras möjligheter att få eller behålla ett arbete. Det finns också ett fortsatt behov av former för skyddat arbete. Utredningen lämnar därför förslag till två nya arbetsmarknadspolitiska insatser som tar hänsyn till dessa behov – utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

Utvecklingsanställningen, som till vissa delar är en förlängning av den fördjupade kartläggningen och vägledningen, ska omfattas av de regler som idag gäller för skyddat arbete och vara öppen för alla arbetsgivare. För utvecklingsanställning ska lön och andra anställningsförmåner följa av kollektivavtal eller vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen. Stöd för en arbetstagare som är anställd i en utvecklingsanställning lämnas på samma sätt som lönebidrag, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden. Under tiden för en utvecklingsanställning som får pågå längst två år ska det vidtas åtgärder för att öka den enskildes arbetsförmåga. Vid utvecklingsanställning ska det ställas höga krav på arbetsgivaren vad gäller arbetsmiljö, arbetsledning och kompetenshöjande åtgärder.

Utredningen föreslår att skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare, OSA, avvecklas och ersätts av en ny arbetsmarknadspolitisk insats – trygghetsanställning – som ska vara öppen för alla arbetsgivare. Målgruppen för insatsen knyts inte till bestämda funktionshinder utan till enskildas behov. Trygghetsanställningen ska om-

fattas av de regler som idag gäller för skyddat arbete. Lön och andra anställningsförmåner ska följa av kollektivavtal eller vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen. Stödet för en arbetstagare som har en trygghetsanställning ska enligt förslaget lämnas på samma sätt som lönebidrag, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden. Liksom vid utvecklingsanställning ska det ställas höga krav på arbetsgivare som anordnar trygghetsanställningar vad gäller arbetsmiljö, arbetsledning och kompetenshöjande insatser.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen
dels att rubriken skall ha följande lydelse,
dels att lagen skall ha följande lydelse.

Lag om tystnadsplikt hos arbetsgivare som anordnar skyddat arbete

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen

Lagen (1992:314) om tystnadsplikt hos arbetsgivare som anordnar skyddat arbete

Den som deltar i eller har deltagit i verksamhet som genom produktion av varor och tjänster syftar till att uppnå meningsfullt och utvecklande arbete för arbetshandikappade, får inte obehörigen röja vad han därvid har fått veta om en anvisad arbetstagares personliga förhållanden.

Den som deltar i eller har deltagit i verksamhet som genom produktion av varor och tjänster *anställt personer i skyddat arbete*, får inte obehörigen röja vad han därvid har fått veta om en anvisad arbetstagares personliga förhållanden.

Om ansvar för den som bryter mot första stycket finns bestämmelser i brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att 2 b § skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

AMS skall samverka med Riksförsäkringsverket, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

Föreslagen lydelse

2 §

AMS skall samverka med Riksförsäkringsverket, Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och Skolverket i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

dels att förordningens rubrik skall ha av följande lydelse,

dels att 1, 2, 7–9, 14, 18–20, 22, 25–30, 31, 32–33, 36, 38–39 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 5, 10, 34, 35, 39 a och 39 b §§ skall upphöra att gälla,

dels att det i förordningen skall införas sju nya paragrafer 17 a, 30 a, 31 a, 31 b, 33 a, 33 b och 37 a §§, samt närmast före 17 a § och 25 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

Förordning om särskilda insatser för personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd.

Inledande bestämmelser

Inledande bestämmelser

Denna förordning innehåller bestämmelser om Arbetsmarknadsverkets arbetsmarknadspolitiska program för personer med arbetshandikapp

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om Arbetsmarknadsverkets arbetsmarknadspolitiska program för personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd och därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett arbete.

Programmet omfattar stöd och andra insatser som syftar till att kompensera den nedsättning i arbetsförmågan som finns hos personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt

stöd, samt till att stärka dessa personers möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Insatserna skall utformas så att de är förenliga med vad som anges i 3 och 4 §§ förordningen om (2000: 628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

2 §

Förordningen innehåller: Inledande bestämmelser (1–10 §§), Bestämmelser om de enskilda insatserna (11–37 §§),

- stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen (11–15 §§),
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade (16 och 17 §§),
- stöd till personligt biträde (18 och 19 §§),
- särskild stödperson för introduktion och uppföljning, SIUS (20 och 21 §§),
- särskilt stöd vid start av näringsverksamhet (22–24 §§),
- lönebidrag (25–31 §§),
- skyddat arbete (32–37 §§),

Gemensamma bestämmelser (38–44 §§).

Förordningen innehåller: Inledande bestämmelser (1–10 §§), Bestämmelser om de enskilda insatserna (11–37 §§),

- stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen (11–15 §§),
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade (16 och 17 §§),
- *stöd till arbetsledare (17 a §),*
- stöd till personligt biträde (18 och 19 §§),
- särskild stödperson för introduktion och uppföljning, SIUS (20 och 21 §§),
- särskilt stöd vid start av näringsverksamhet (22–24 §§),
- lönebidrag *och särskilt lönebidrag (25–31 b §§),*
- skyddat arbete (32–37 §§),

Gemensamma bestämmelser (37 a–44 §§).

5 § Upphör

Programmet omfattar stöd och andra insatser som syftar till att kompensera den nedsättning i arbetsförmågan som finns hos personer med arbetshandikapp och att stärka dessa personers möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Insatserna skall utformas så att de är förenliga med vad som anges i 3 och 4 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

7 § Insatserna i denna förordning får kombineras med varandra i följande fall:

- stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får kombineras med stöd till personligt biträde, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1, särskild stödperson för introduktion och uppföljning, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, lönebidrag och skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare,
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskild stödperson för introduktion och uppföljning, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, lönebidrag och skyddat

- stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får kombineras med stöd till personligt biträde, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1, särskild stödperson för introduktion och uppföljning, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, lönebidrag, *särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning,*
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskild stödperson för introduktion och uppföljning, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, lönebidrag, *särskilt löne-*

- arbete hos offentlig arbetsgivare,
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 får kombineras med särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och, om fråga är om en person med gravt arbetshandikapp, med lönebidrag,
 - stöd till personligt biträde får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och, om fråga är om en person med gravt arbetshandikapp, med lönebidrag,
 - särskilt stöd vid start av näringsverksamhet får kombineras med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1, stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och stöd till personligt biträde,
 - särskild stödperson för introduktion och uppföljning får kombineras med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 och 2, stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och, under uppföljning enligt 21 §, med lönebidrag,
 - lönebidrag får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 och, om fråga är om en person
- bidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning,*
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 får kombineras med särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och, om fråga är om en person med *omfattande nedsättning av arbetsförmågan, med lönebidrag, särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning,*
 - *stöd till arbetsledare får kombineras med utvecklingsanställning och trygghetsanställning,*
 - stöd till personligt biträde får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och, om fråga är om en person med *omfattande nedsättning av arbetsförmågan, med lönebidrag, särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning,*
 - särskilt stöd vid start av näringsverksamhet får kombineras med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1, stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och stöd till personligt biträde,
 - särskild stödperson för introduktion och uppföljning får kombineras med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 och 2, stöd till hjälpmedel

med gravt arbetshandikapp, med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 och med stöd till personligt biträde; dessutom får lönebidrag kombineras med särskild stödperson för introduktion och uppföljning under uppföljning enligt 21 §,

- skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1. Skyddat arbete hos Samhall får inte kombineras med någon annan insats. Förordning (2000:976).

på arbetsplatsen och, under uppföljning enligt 21 §, med lönebidrag, *särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning*, lönebidrag, *särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning* får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 och, om fråga är om en person med *omfattande nedsättning av arbetsförmågan*, med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 samt med stöd till personligt biträde; dessutom får lönebidrag, *särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning* kombineras med särskild stödperson för introduktion och uppföljning enligt 21 §. Skyddat arbete hos Samhall får inte kombineras med någon annan insats.

8 §

Länsarbetsnämnden får anvisa någon en anställning med lönebidrag eller skyddat arbete endast om

- arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena är lämpliga för arbetstagaren, och
- lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med

Länsarbetsnämnden får anvisa *en person* en anställning med lönebidrag, *särskilt lönebidrag* eller i skyddat arbete endast om

- arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena är lämpliga för arbetstagaren, och
- lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med

förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Arbetsgivaren skall informeras om att arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena skall vara lämpliga för den som anvisas. Innan anvisning äger rum skall berörd facklig organisation ges möjlighet att yttra sig om arbetsmiljön på den aktuella arbetsplatsen.

Vem som kan ta del av insatserna

Vem som kan ta del av insatserna

9 §

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

- med arbetshandikapp,
- som är minst 20 år, och som uppfyller de särskilda villkor som i denna förordning anges under de enskilda insatserna.

Som ytterligare förutsättning gäller att insatserna skall vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Det betyder att insatserna får göras endast när de framstår som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Unga handikappade och den som tar del av praktisk arbetslivsorientering behöver inte vara 20 år för att kunna få ta del av en insats enligt denna förordning.

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

- som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd, och
- som är minst 20 år, och
- som uppfyller de särskilda villkor som i denna förordning anges under de enskilda insatserna.

Som ytterligare förutsättning gäller att insatserna skall vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Det betyder att insatserna får göras endast när de framstår som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. *Unga personer med nedsatt arbetsförmåga och* den som tar del av praktisk arbetslivsorientering behöver inte vara 20 år för att kunna få ta del av en insats enligt denna förordning.

10 § Upphör

En person med arbetshandikapp enligt denna förordning är den som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och som därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett reguljärt arbete.

14 §

Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får lämnas med högst 50 000 kronor vardera till

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

Om stödet gäller datorbaserade hjälpmedel eller om det finns synnerliga skäl kan stöd lämnas med högre belopp.

Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får lämnas med högst 50 000 kronor vardera till

- den som *på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd*, och
- den arbetsgivare eller annan som anordnar eller ansvarar för verksamheten.

Om stödet gäller datorbaserade hjälpmedel eller om det finns synnerliga skäl kan stöd lämnas med högre belopp.

Stöd till arbetsledare

17 §

Stöd till arbetsledare innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare som kan styrka att en utvecklingsanställning och trygghetsanställning medför extra kostnader för arbetsledning. Om arbetsgivaren har sammanlagt minst åtta personer anställda på en utvecklingsanställning och trygghetsanställning, får hela kostnaden för en arbetsledare ersättas. Uppgår antalet anställda till fler än tre, men färre än åtta, får

halva kostnaden ersätts.

Stöd till personligt biträde

Stöd till personligt biträde innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en person med arbetshandikapp som behöver ett biträde

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

Stöd till personligt biträde

18 §

Stöd till personligt biträde innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en person som på grund av *funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga* och därför *behov av* ett biträde.

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

19 §

Stöd till personligt biträde lämnas med högst 50 000 kronor per år till arbetsgivaren eller den som har kostnaden för biträdet. Till företagare som har arbetshandikapp som medför stora kommunikationssvårigheter får stöd lämnas med högst 100 000 kronor per år.

Stöd till personligt biträde lämnas med högst 50 000 kronor per år till arbetsgivaren eller den som har kostnaden för biträdet. *Till en företagare, som har funktionshinder som medför stora kommunikationssvårigheter och därför har behov av särskilt stöd, får stödet* lämnas med högst 100 000 kronor per år.

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS)

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) innebär att länsarbetsnämnden utser en särskild stödperson åt en person med arbets-

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS)

20 §

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) innebär att länsarbetsnämnden utser en särskild stödperson åt en person *som på*

handikapp som behöver extra stöd och träning i inledningskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning.

Sådana särskilda stödpersoner kallas SIUS-konsulenter och är anställda hos Arbetsmarknadsverket.

grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och därför behov av extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning.

Sådana särskilda stödpersoner kallas SIUS-konsulenter och är anställda hos Arbetsmarknadsverket.

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet innebär ekonomiskt stöd till arbetslösa med arbetshandikapp som har kostnader för att skaffa utrustning eller andra kostnader när de startar näringsverksamhet.

Lönebidrag

Lönebidrag innebär ekonomiskt stöd till den som är arbetsgivare åt en person med arbetshandikapp som anvisats anställning hos arbetsgivaren.

Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde.

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

22 §

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet innebär ekonomiskt stöd till arbetslösa *personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och därför* har kostnader för att skaffa utrustning eller andra kostnader när de startar näringsverksamhet.

Lönebidrag och särskilt lönebidrag

25 §

Lönebidrag och *särskilt lönebidrag* innebär ekonomiskt stöd till den som är arbetsgivare åt en person med *nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd* som anvisats anställning *med lönebidrag och särskilt lönebidrag* hos arbetsgivaren. *Särskilt lönebidrag får lämnas endast under de förutsättningar som anges i 30 a §.*

Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde

26 §

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

- vid nyanställning,
- när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft hel tidsbegränsad sjukersättning eller hel aktivitetsersättning,
- när en arbetstagare som tidigare haft en anställning med lönebidrag får sin arbetsförmåga försämrad inom tre år från det att lönebidrag senast lämnades och det finns behov av att lönebidrag på nytt lämnas.

Lönebidrag får lämnas även för en arbetstagare som övergår från skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare till en annan anställning hos arbetsgivaren. Förordning (2002:845).

Lönebidrag och särskilt lönebidrag får lämnas om en person med nedsatt arbetsförmåga bedöms inte kunna få eller behålla ett arbete om inte stödet lämnas och personens behov inte kan tillgodoses genom andra insatser än lönebidrag, särskilt lönebidrag eller skyddat arbete.

27 §

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

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

dag fastställas för hela stödperioden.

skall dess storlek i kronor per dag fastställas för hela stödperioden

28 §

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

Den bidragsgrundande lönekostnaden är

- kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön,
- avgifter som skall betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980), och
- premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar.

Den del av lönekostnaden vid heltidsarbete som överstiger en bruttolön om 13 700 kronor per månad läggs dock inte till grund för bidrag. Förordning (2000:1366).

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

Bidraget omförhandlas och sänks i takt med att arbetstagarens arbetsförmåga ökar.

Den bidragsgrundande lönekostnaden är

- kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön,
- avgifter som skall betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980), och
- premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar.

– Den del av lönekostnaden vid heltidsarbete som överstiger en bruttolön om 13 700 kronor per månad läggs dock inte till grund för bidrag.

29 §

Utan hinder av vad som sägs i 28 § skall följande gälla.

Lönebidrag för den som är anställd hos en allmännyttig organisation får lämnas med högst 90 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden.

Utan hinder av vad som sägs i 28 § skall följande gälla.

Lönebidrag *och särskilt lönebidrag* får lämnas med högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden om arbetstagaren

- är berättigad till insatser en-

Den del av bidraget som överstiger 80 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden får dock endast efter särskild ansökan beviljas om

- arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och bidrar till att den anställda kan utvecklas, rehabiliteras och förbättra sin arbetsförmåga, och
- arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). AMS meddelar föreskrifter om vad som avses med allmännyttig organisation utifrån reglerna om beskattning av ideella föreningar i inkomstskattelagen (1999:1229).

Lönebidrag får lämnas med högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden om arbetstagaren

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

ligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

- på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från arbetslivet under längre tid, eller
- har mer än ett svårare funktionshinder

30 §

Lönebidrag lämnas under
längst fyra år.

Lönebidrag lämnas under
längst fyra år.

Stödet får förlängas utöver
det fjärde anställningsåret en-
dast om det efter en särskild
prövning bedöms motiverat
med hänsyn till arbetstagarens
arbetsförmåga. En sådan för-
längning skall omprövas regel-
bundet.

När länsarbetsnämnden tar
ställning till en förlängning av
lönebidrag utöver det fjärde an-
ställningsåret skall den särskilt
pröva bidragets storlek.

30a §

*Om särskilda skäl föreligger får
särskilt lönebidrag lämnas efter
utgången av det fjärde anställ-
ningsåret. Det särskilda lönebi-
draget skall omprövas regel-
bundet.*

*När länsarbetsnämnden tar
ställning till särskilt lönebidrag
skall den särskilt pröva bidragets
storlek.*

31 §

Länsarbetsnämnden skall
verka för att arbetstagaren över-
går till en anställning utan löne-
bidrag. För att underlätta en
sådan övergång skall en indivi-
duell handlingsplan upprättas
när den enskilde anvisas anställ-
ningen.

Länsarbetsnämnden skall
*vidta lämpliga åtgärder för att en
anställning med lönebidrag och
särskilt lönebidrag skall övergå
till en osubventionerad anställ-
ning.* För att underlätta en sådan
övergång skall en individuell
handlingsplan upprättas när den
enskilde anvisas *en anställning
med lönebidrag eller särskilt löne-
bidrag.*

31a §

När en arbetstagare som är anställd med lönebidrag eller särskilt lönebidrag är tjänstledig för att pröva annat arbete får lönebidrag och särskilt lönebidrag beviljas den nya arbetsgivaren under den tid som återstår av den beslutade bidragsperioden.

31b §

Om en arbetstagare som har en anställning med lönebidrag eller särskilt lönebidrag, slutar sin anställning, får lönebidrag och särskilt lönebidrag beviljas en ny arbetsgivare under den tid som återstår av den beslutade bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös

Skyddat arbete

Skyddat arbete innebär arbete för personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Av 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd framgår att den som anvisats skyddat arbete undantas från den lagens tillämpning.

Skyddat arbete

32 §

Skyddat arbete innebär arbete för personer vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

I lagen (1982:80) om anställningsskydd anges att den som är anställd i skyddat arbete inte omfattas av den lagen.

33 §

Skyddat arbete finns i två former.

Skyddat arbete hos Samhall kommer till stånd när länsar-

Skyddat arbete är skyddat arbete hos Samhall, utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

betsnämnden kommer överens med arbetsgivare som ingår i Samhallkoncernen om anställning av personer med arbetshandikapp.

Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare kommer till stånd när länsarbetsnämnden

- anvisar personer med sådana svåra arbetshandikapp som avses i 34 § anställning hos en offentlig arbetsgivare, och
- lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivarens lönekostnad.

Utvecklingsanställning får erbjudas en person med nedsatt arbetsförmåga, som under en begränsad tid behöver ett särskilt anpassat arbete för att kunna pröva sig fram i arbetslivet. En utvecklingsanställning får pågå under längst två år. Under denna tid skall arbetsgivaren vidta åtgärder för att öka den enskildes arbetsförmåga.

Trygghetsanställning får erbjudas en person som genom nedsatt arbetsförmåga behöver längre tid med personligt stöd än vad som kan erbjudas i en utvecklingsanställning.

Skyddat arbete hos Samhall kommer till stånd när en arbetsgivare som ingår i Samhallkoncernen efter överenskommelse med länsarbetsnämnden anställer en person i skyddat arbete enligt denna förordning.

Utvecklingsanställning och trygghetsanställning kommer till stånd när en annan arbetsgivare än som avses i fjärde stycket efter överenskommelse med länsarbetsnämnden anställer en person i skyddat arbete enligt denna förordning.

33a §

När en arbetstagare som är anställd i en utvecklingsanställning eller en trygghetsanställning är tjänstledig för att pröva annat arbete får bidrag för utvecklingsanställning och trygghetsanställning beviljas den nya

arbetsgivaren under den tid som återstår av den beslutade bidragsperioden.

33b §

Om en arbetstagare som har en utvecklingsanställning eller trygghetsanställning slutar sin anställning, får bidrag till utvecklingsanställning och trygghetsanställning beviljas ny arbetsgivare under den tid som återstår av den beslutade bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

34 §

Upphör

Till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare anvisas endast personer som

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

35 §

Upphör

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

36 §

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

Stöd till en *arbetsgivare för en arbetstagare som är anställd i en utvecklingsanställning och trygghetsanställning* lämnas på samma sätt som lönebidrag enligt 27 och 28 §§, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden.

Handläggning av stödfrågor

37a §

AMS skall erbjuda en person med nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd fördjupad kartläggning och vägledning för att därmed skapa bättre förutsättningar att tillsammans med personen finna lämpliga arbetsmarknadspolitiska insatser.

38 §

Länsarbetsnämnden beräknar och betalar ut stöd enligt denna förordning. Stöden betalas ut månadsvis i efterskott eller på det sätt som AMS bestämmer. Belopp som understiger femtio kronor sammanlagt betalas inte ut.

Länsarbetsnämnden beräknar och betalar ut stöd enligt denna förordning. Stöden betalas ut månadsvis i efterskott eller på det sätt som AMS bestämmer. Belopp som understiger femtio kronor sammanlagt betalas inte ut.

När det gäller stöd till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare finns särskilda bestämmelser i 39 a och 39 b §§. Förordning (2003:496).

39 §

Arbetsgivaren rekvirerar lönebidrag från länsarbetsnämnden månadsvis i efterskott efter

Arbetsgivaren rekvirerar lönebidrag, *särskilt lönebidrag och bidrag till utvecklingsanställ-*

hand som anställningen består. Arbetsgivaren förlorar rätten till stöd om inte stödet rekvirerats inom 60 dagar från arbetsmånadens slut. Om det finns särskilda skäl får länsarbetsnämnden medge undantag från den fristen. Förordning (2003:496).

ning och trygghetsanställning från länsarbetsnämnden månadsvis i efterskott efter hand som anställningen består. Arbetsgivaren förlorar rätten till stöd om inte stödet rekvirerats inom 60 dagar från arbetsmånadens slut. Om det finns särskilda skäl får länsarbetsnämnden medge undantag från den fristen. Förordning (2000:496).

39a §

Upphör

Stöd till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för arbetsgivaren enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

AMS skall lämna Riksskatteverket de uppgifter som behövs för krediteringen.

Stödet krediteras arbetsgivarens skattekonto den 12 i månaden efter den månad underlag enligt 39 b § inkommit, med undantag för januari då stödet i stället krediteras den 17. Förordning (2003:496).

39b §

Upphör

Arbetsgivaren skall lämna underlag till länsarbetsnämnden för beräkning av det stödbelopp som skall krediteras skattekontot. Underlaget skall lämnas inom 60 dagar efter den arbetsmånad som stödet avser. Om underlaget inte lämnas inom

denna tid förlorar arbetsgivaren rätt till det stödbeloppet.

Om det finns särskilda skäl får länsarbetsnämnden medge undantag från skyldigheten att lämna underlag inom 60 dagar. Förordning (2003:496).

Övergångsbestämmelser

2000:631

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2000.

2. Genom förordningen upphävs

- förordningen (1985:276) om statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare,
- förordningen (1987:409) om bidrag till arbets hjälpmedel m.m., och
- förordningen (1991:333) om lönebidrag.

3. De upphävda förordningarna gäller fortfarande för personer som enligt beslut som fattats före den 1 augusti 2000 tar del av bidrag eller verksamhet enligt dem.

2002:845

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003. De nya bestämmelserna tillämpas även om en anställd återgår till arbetet i januari 2003 efter att ha haft helt sjukbidrag i december 2002.

Övergångsbestämmelser

2000: 630

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2000.

2. Genom förordningen upphävs

- förordningen (1985:276) om statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare,
- förordningen (1987:409) om bidrag till arbets hjälpmedel m.m., och
- förordningen (1991:333) om lönebidrag.

3. De upphävda förordningarna gäller fortfarande för personer som enligt beslut som fattats före den 1 augusti 2000 tar del av bidrag eller verksamhet enligt dem.

2002:845

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003. De nya bestämmelserna tillämpas även om en anställd återgår till arbetet i januari 2003 efter att ha haft helt sjukbidrag i december 2002.

2003:496

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2003. De nya föreskrifterna skall tillämpas även för sådana rekvisitioner av stöd till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare som inte handlagts slutligt före den 1 augusti 2003.

2003:496

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2003. De nya föreskrifterna skall tillämpas även för sådana rekvisitioner av stöd till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare som inte handlagts slutligt före den 1 augusti 2003.

2004:xxx

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. För lönebidrag som beviljats före ikraftträdandet gäller äldre regler för den bidragsperiod som beviljats.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program det i förordningen skall införas en ny paragraf 10 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 b §

Anvisningar till arbetsmarknadsutbildning får göras för personer som har en anställning med lönebidrag, särskilt lönebidrag, utvecklings- och trygghetsanställning oavsett om de riskerar att bli arbetslösa och om de söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen eller inte.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005

Författningskommentarer

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet vid Samhallgruppen

Den nya rubriken är en följd av att skyddat arbete ska kunna ges av andra företag än de som är anslutna till Samhallgruppen.

Arbetshandikapp ändras till personer med nedsatt arbetsförmåga. Det är en följd av de ändringar som föreslås i den nya förordningen särskilda insatser för personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd.

De företag som i framtiden anordnar skyddat arbete kommer inte enbart att vara företag vars verksamhet har som syfte att uppnå meningsfull och utvecklande arbete för personer med nedsatt arbetsförmåga. Möjligheten öppnas för alla kategorier av arbetsgivare. För att tystnadsplikten även ska gälla arbetsgivare som har andra än ovan nämnda syften för sin verksamhet föreslås att lagen omfattar dem som deltar i eller har deltagit i verksamhet som i sin produktion av varor och tjänster anställt personer i skyddat arbete.

För verksamheter som omfattas av sekretesslagen (1980:100) gäller den lagens regler om tystnadsplikt.

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

2 b §

Ett tillägg görs av Skolverket som samverkansmyndighet för AMS. Därmed vill utredningen understryka att Arbetsmarknadsverket i sina olika led samverkar med skolans myndigheter när det gäller ungdomar med funktionshinder som går i grundskolan och gymnasiet.

Förslag till förordning om ändring i förordningen om (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

Förslaget innebär att förordningens rubrik ändras till förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd. Utredningen anser att begreppet arbetshandikappad har en oklar innebörd och en alltför stark medicinsk slagsida. Ett oklart begrepp leder till att bedömningarna riskerar att bli godtyckliga.

1 §

Den nya första paragrafen ersätter 1, 5 och 10 §§. Syftet har varit att föra samman de paragrafer som anger förordningens innehåll och personkrets till en inledande portalparagraf.

Begreppet arbetshandikappad ersätts med ”en person som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd”. Ändringen innebär ett förtydligande av vilka som omfattas av förordningen. Den markerar också en skillnad i bedömningen av de insatser som gäller särskilt stöd i form av t.ex. arbetshjälpmedel och personligt biträde och de insatser i form av t.ex. lönebidrag som gäller nedsatt arbetsförmåga.

Bedömningen av vilka som omfattas av förordningen görs i olika led. En grundläggande förutsättning är att personen måste ha ett funktionshinder. Detta funktionshinder ska sedan orsaka nedsatt arbetsförmåga och ett behov av särskilt stöd.

Det särskilda stödet omfattar insatser som avser att kompensera funktionshindret och som därmed minskar eller undanröjer den nedsatta arbetsförmågan. Det särskilda stödet behöver inte vara kopplat till ett bestämt arbete utan behovet kan mer generellt orsakas av funktionshindret.

Den nedsatta arbetsförmågan ska dock relateras till ett bestämt arbete. Med nedsatt arbetsförmåga avses därmed en nedsättning i förmågan att utföra just detta arbete.

Innan det konstateras att en person har nedsatt arbetsförmåga, ska det först prövas om det genom särskilt stöd går att kompensera funktionshindret så långt att den nedsatta arbetsförmågan kan undanröjas.

De insatser som kan ges enligt denna förordning syftar till att de som tillhör förordningens personkrets ska få stärkta möjligheter att få eller behålla ett arbete.

5 §

Upphör.

7 §

I paragrafen anges när olika insatser får kombineras med varandra. Tre nya begrepp införs, nämligen särskilt lönebidrag utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Bestämmelser om dessa finns i 25–37 §§.

I gällande förordning används beteckningen gravt arbetshandikappad. Denna beteckning ersätts i förslaget med beteckningen omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

Paragrafen tillförs ett nytt stycke i vilket anges att stöd till arbetsledare får kombineras med utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Reglerna för arbetsledare förklaras i 17 a § i förslaget.

8 §

Ändringen i förordningen innebär att särskilt lönebidrag ingår i de insatser som räknas upp.

Utredningen föreslår också ett tillägg, som innebär att arbetsgivaren ska informeras om att arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena ska vara lämpliga för den som anvisas. Skälet är att arbetsmiljön måste ges en större betydelse vid anvisningen. Det förekommer i dag brister i arbetsmiljön, som gör att arbetsuppgifter och arbetsförhållanden inte alltid kan anses lämpliga för den anställde. Ansvar för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren och det är därför viktigt att denne är informerad om att arbetsmiljön ska vara väl anpassad för den som anställs med stöd av dessa bidrag.

Vidare föreslås att berörd facklig organisation ska ges möjlighet att yttra sig om arbetsmiljön på den aktuella arbetsplatsen innan anvisningen äger rum. Denna möjlighet ska ge ytterligare garantier

för att arbetsmiljökraven uppfylls. Eftersom paragrafen anger att berörd facklig organisationen ska ges möjlighet att yttra sig, kan en person inte anvisas innan den fackliga organisationen beretts denna möjlighet.

9 §

Begreppet arbetshandikapp har utmönstrats. Se författningskommentar till 1 §.

10 §

Upphör.

14 §

Begreppet arbetshandikapp har utmönstrats. Se författningskommentar till 1 §.

17 a §

En ny paragraf föreslås som ger en arbetsgivare möjligheter att få stöd till arbetsledare om arbetsgivaren kan styrka att en utvecklingsanställning eller trygghetsanställning medför extra kostnader för arbetsledning. Om arbetsgivaren har åtta eller fler anställda på en utvecklingsanställning eller trygghetsanställning kan denne erhålla en ersättning som motsvarar kostnaden för en arbetsledare. Vid fler än tre men färre än åtta anställda får halva kostnaden ersättas.

Syftet med förslaget är att på ett bättre sätt än idag kunna tillgodose behovet av arbetsledning för personer som är anställda i utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Det belopp som betalas ut till arbetsgivare som kan styrka att de har extra kostnader för arbetsledning, baseras på ett fastställt högsta belopp för en arbetsledare, oavsett om arbetsgivarens kostnad är högre.

18 §

Förslaget innebär att person med arbetshandikapp byts ut mot person som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd. Syftet med ett personligt biträde är att med detta stöd minska eller undanröja en nedsättning av arbetsförmågan.

19 §

Företagare med arbetshandikapp som medför stora kommunikationssvårigheter ersätts med ”till företagare som har funktionshinder som medför stora kommunikationssvårigheter och därför har behov av särskilt stöd får stöd till personligt biträde lämnas”.

Förändringen är en följd av att utredningen vill ersätta arbetshandikapp med behov av särskilt stöd på samma grunder som gäller enligt 18 §. Vidare betonas att det är funktionshindret som medför stora kommunikationssvårigheter och att det därmed finns ett behov av särskilt stöd.

20 §

I förslaget ersätts person med arbetshandikapp med person som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd i form av extra stöd och träning.

22 §

Utredningen föreslår att det ekonomiska stödet ska lämnas till arbetslösa personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och därför har kostnader för att skaffa utrustning eller andra kostnader när de startar näringsverksamhet. Förslaget är en följdändring av att arbetshandikapp utmönstras ur författningstexten.

25 §

Begreppet arbetshandikapp har utmönstrats. Se författningskommentarerna till 1 §. Särskilt lönebidrag införs som ny åtgärd. Reglerna som avser särskilt lönebidrag anges i 30 a §

26 §

Begreppet arbetshandikapp utmönstras. Se författningskommentarerna till 1 §. Särskilt lönebidrag införs.

Lönebidrag och särskilt lönebidrag lämnas endast om personens behov av stöd inte kan tillgodoses genom andra insatser än lönebidrag, särskilt lönebidrag eller skyddat arbete.

27 §

Paragrafen omfattar även särskilt lönebidrag.

28 §

Paragrafen omfattar även särskilt lönebidrag. I ett tillägg föreslås att lönebidraget och det särskilda lönebidraget omförhandlas och sänks i takt med arbetstagarens arbetsförmåga. Genom detta tillägg betonas att lönebidraget och det särskilda lönebidraget är flexibla stöd vars nivå bestäms av graden av nedsatt arbetsförmåga. Lönebidraget ska även i fortsättningen omförhandlas och sänkas eller ökas i takt med att arbetstagarens arbetsförmåga ökar respektive minskar.

29 §

De delar i paragrafen som anger särskilda regler för allmännyttiga organisationer utmönstras. Enligt utredningens mening ska arbetsmarknadspolitiska stöd vara oberoende av vilken kategori arbetsgivare det handlar om. Det främjar utvecklingen mot att människor med funktionshinder får större valmöjligheter på

arbetsmarknaden. Bidragsnivåerna för de allmännyttiga organisationerna visar också på ett minskat behov av särreglering.

30 §

Paragrafen anger att lönebidraget får en tydlig och definitiv tidsgräns på längst fyra år.

30 a §

Efter utgången av det fjärde anställningsåret kan ett särskilt lönebidrag beviljas om det föreligger särskilda skäl för detta. Med särskilda skäl menas att den anställdes funktionshinder leder till att arbetsförmågan är så nedsatt att en anställning utan lönesubvention inte kan bli aktuell vid bedömningstillfället. Beslut om särskilt lönebidrag får endast grundas på den enskildes behov av bidrag för att få eller behålla ett arbete.

Det särskilda lönebidraget ska omprövas regelbundet.

Vid beslut om särskilt lönebidrag ska bidragsnivån särskilt prövas.

31 §

Den nya lydelsen av paragrafen innebär att länsarbetsnämnden får ett tydligare och förstärkt ansvar för att en arbetstagare med lönebidrag eller särskilt lönebidrag övergår till osubventionerat arbete. Istället för att, som i nuvarande författningstext, ange att länsarbetsnämnden endast ska verka för en övergång, anger paragrafen att myndigheten ska vidta lämpliga åtgärder för en övergång till osubventionerat arbete. Med den föreslagna förändringen vill utredningen betona att lönebidraget är en arbetsmarknadspolitisk insats, vars mål är en vanlig anställning utan subvention.

31 a §

För att underlätta möjligheten för en arbetstagare med lönebidrag eller särskilt lönebidrag att pröva nytt arbete ska den nya arbetsgivaren kunna beviljas lönebidrag eller särskilt lönebidrag.

Det innebär inte att bidraget automatiskt följer med till den nye arbetsgivaren. En prövning ska göras både vad gäller behovet av bidrag och bidragsnivån. Bidraget ska inte kunna betalas ut till den nye arbetsgivaren under längre tid än vad som återstår av den beslutade bidragsperioden.

Vid arbetstagarens tjänstledighet kan ett beslutat lönebidrag gälla, trots att bidraget inte betalas ut till arbetsgivaren.

31 b §

För en arbetstagare som slutar en anställning med lönebidrag eller särskilt lönebidrag ska ett nytt lönebidrag eller särskilt lönebidrag kunna beviljas utan att arbetstagaren först måste registreras som arbetslös. Det nya bidraget får inte beviljas under längre tid än vad som återstår av bidragsperioden. Lönebidraget och det särskilda lönebidraget följer inte automatiskt med till den nya anställningen. En ny prövning måste göras både vad gäller behovet av bidrag och nivån på bidraget.

33 §

Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare ersätts av trygghetsanställning. Vidare tillkommer utvecklingsanställning som en ny form av skyddat arbete. Skyddat arbete enligt förordningen är således arbete hos Samhall, utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

Utvecklingsanställning beviljas under längst två år. Anställningen ska kunna erbjudas arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga, som under en begränsad tid bedöms behöva ett särskilt anpassat arbete för att pröva sig fram i arbetslivet. Den som anvisas en utvecklingsanställning ska ha svårt att få ett vanligt arbete även om bidrag lämnas till arbetsgivaren. Det ska finnas ett stort inslag av individuell anpassning i en utvecklingsanställning.

I tredje stycket anges att en person ska ha nedsatt arbetsförmåga för ett skyddat arbete hos Samhall. Detta är en följd av att begreppet arbetshandikapp ersätts av nedsatt arbetsförmåga.

I det femte stycket anges att en utvecklingsanställning och en trygghetsanställning kommer till stånd när länsarbetsnämnden lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivarens lönekostnad och anställningsavtal ingåtts. Som vid andra anställningar förutsätter en trygghetsanställning att det finns ett anställningsavtal. Ingen hänvisning görs till 34 §, som föreslås utgå.

33 a §

Personer som är anställda i en utvecklings- och trygghetsanställning ska ges goda möjligheter att pröva andra arbeten. Vid ledighet för att pröva ett nytt arbete ska den nya arbetsgivaren kunna få bidrag för utvecklings- och trygghetsanställning.

Såväl behovet av bidraget som bidragsnivån ska dock prövas. Bidraget följer alltså inte automatiskt med till den nye arbetsgivaren. Det nya bidraget får inte beviljas för längre tid än vad som återstår av den beslutade bidragsperioden.

Beslut om utvecklingsanställning och trygghetsanställning gäller även om den anställde är tjänstledig och bidrag inte betalas ut.

33 b §

En arbetstagare som slutar en utvecklings- och trygghetsanställning ska kunna anställas i en ny utvecklings- trygghetsanställning utan att först vara registrerad som arbetslös. Den nya anställningen får inte beviljas under längre tid än vad som återstår av bidragsperioden. Bidrag för utvecklings- och trygghetsanställning följer inte automatiskt med till den nya anställningen. En ny prövning måste göras både vad gäller behovet av bidrag och nivån på bidraget.

34 §

Paragrafen upphör att gälla. Utredningen lägger ett förslag att handikappkodningen avskaffas och ersätts med ett mer behovsriktat arbetssätt. Som en följd av detta bör inte målgruppen avgränsas utifrån bestämda funktionshinder. Grunden för en trygghetsanställning är att en person har nedsatt arbetsförmåga och inte kan beredas anställning med lönebidrag eller särskilt lönebidrag.

35 §

Upphör att gälla. Enligt utredningens förslag ska en trygghetsanställning inte begränsas till offentliga arbetsgivare, utan vara öppen för alla arbetsgivare. Det som skiljer trygghetsanställning från anställning med lönebidrag och särskilt lönebidrag är att trygghetsanställningen är ett skyddat arbete. Förslaget leder till att nya alternativ för anställningar skapas. Genom att trygghetsanställningen är öppen för alla arbetsgivare bör bestämmelsen om att arbetet inte ska bedrivas i konkurrensutsatt verksamhet tas bort. De bestämmelser som i övrig verksamhet reglerar konkurrensförhållanden gäller även för en trygghetsanställning. Denna får således inte leda till en snedvridning av konkurrensen.

36 §

I paragrafen görs ingen annan förändring i förhållande till gällande förordning än att stödet inte begränsas till offentliga arbetsgivare. Samtidigt införs utvecklingsanställning och trygghetsanställning som nya former av skyddat arbete.

37 a §

En ny paragraf föreslås som innebär att AMS ska erbjuda en person med nedsatt arbetsförmåga fördjupad kartläggning och vägledning för att ge bättre förutsättningar att finna lämpliga arbetsmarknads-politiska insatser. De insatser som erbjuds ska genomföras tillsammans med den enskilde. Den nya paragrafen anses nödvändig där-

för att utredningen funnit att den kartläggning och vägledning som idag erbjuds är otillräcklig.

39 §

Särskilt lönebidrag och bidrag till utvecklingsanställning och trygghetsanställning införs.

39 a–39 b §§

Paragraferna upphör. Utredningen föreslår att skattekrediteringen ersätts av ett bidrag som betalas ut till arbetsgivaren efter samma principer som lönebidragen. Se 27–28, 36 och 39 §§.

Övergångsbestämmelser

I förslaget till ny förordning anges också övergångsbestämmelser, som innebär att de nya reglerna införs successivt genom att de lönebidrag som beviljats före ikraftträdandet omfattas av de regler som gällde för den bidragsperiod som då beslutades. Inga övergångsregler gäller för OSA.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

10 b §

De personer som är anställda med lönebidrag, särskilt lönebidrag eller i utvecklings- och trygghetsanställning måste ges goda möjligheter till kompetensutveckling. Utbildning kan vara en viktig del i en sådan utveckling. Mot den bakgrunden bör det av regelverket framgå att de som är anställda med lönebidrag, särskilt lönebidrag eller i utvecklingsanställning och trygghetsanställning får anvisas arbetsmarknadsutbildning.

1 Utredningens uppdrag och arbetsformer

Utredningens övergripande uppdrag har varit pröva effektiviteten i arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga. Programmet innehåller bl.a. insatserna lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet.

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i sammanfattning har varit att:

- pröva effektiviteten i nuvarande program relaterat till dagens arbetsmarknad för arbetshandikappade,
- analysera det flexibla lönebidragets och OSA:s effekter i förhållande till målen för verksamheten och vid behov föreslå förändringar i utformningen av programmen,
- pröva ändamålsenligheten i nuvarande finansieringsmodeller och vid behov föreslå alternativ,
- föreslå åtgärder för att öka övergångarna från anställning med lönebidrag till anställning utan subvention,
- bedöma och redovisa för- och nackdelar med att medge lönebidrag för redan anställda som efter sjukdom eller skada fått nedsatt arbetsförmåga,
- föreslå hur regler och ersättningar till allmännyttiga organisationer kan utformas så att arbetshandikappade ska kunna beredas meningsfulla arbetsuppgifter,
- pröva behovet av fortsatt särskilt stöd vid start av näringsverksamhet inom ramen för arbetsmarknadspolitiken,
- undersöka möjlighet och lämplighet om ett bidrag till s.k. sociala arbetskooperativ,
- beakta funktionshindrade ungdomars situation på arbetsmarknaden.

I utredningsuppdraget har även ingått att föreslå regelförändringar för att öka övergången från skyddat arbete vid Samhall till den övriga arbetsmarknaden. De förslag till förändring och utveckling av lönebidrag och OSA som presenteras i avsnitt 2 syftar till att de personer som bäst behöver stöden ska få det. En viktig målgrupp för dessa insatser är anställda vid Samhall som kan gå över till en vanlig anställning.

Eftersom Samhallutredningen nyligen har lämnat sina förslag om styrning och inriktning av Samhall,¹ har utredningen inte behandlat frågor som uttalat rör Samhalls verksamhet.

1.2 Utredningens arbetsformer

Utredningen har i olika former fördjupat kunskapen om samt diskuterat och analyserat de förhållanden som ingått i uppdraget.

Utredningens experter och sakkunniga har här spelat en mycket viktig roll. Utifrån sina speciella kompetenser har de genomfört olika uppdrag som en del i arbetet med utredningen. Experter och sakkunniga samlades också under försommaren 2003 till ett internat för att mer ingående diskutera många av utredningens frågor och förslag.

Utredningen har också låtit genomföra olika former undersökningar i form av enkäter och genomgång av statistik och akter.

SCB-enkäten

I samarbete med Statistiska Centralbyrån lät utredningen genomföra en enkätundersökning som skickades till ett slumpmässigt urval av 1 000 personer som vid undersökningstillfället var anställda med lönebidrag eller hade skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA). Därutöver skickades enkäter till 400 arbetsgivare, 400 handläggare vid arbetsförmedlingen och 400 lokala fackliga organisationer. De frågor som ställdes i enkäterna gällde både anställningar med lönebidrag och OSA samt behandlade flera centrala områden i utredningsuppdraget.

¹ Samhallutredningen (dir 2002:34)

Statistik från Arbetsmarknadsstyrelsen

Utredningen har använt ett stort antal statistiska uppgifter från Arbetsmarknadsstyrelsen. Uppgifterna är hämtade ur flera databaser och är i vissa fall baserade på hur beslutsstocken såg ut 2002-12-31. Statistiken togs fram i enlighet med utredningens önskemål och frågeställningar. Med hjälp av dessa uppgifter har utredningen kunnat göra jämförelser mellan olika år, kön, åldersgrupper, arbetshandikapp, kategorier av arbetsgivare, bidragsnivåer, avgångsorsaker, antal sökande med arbetshandikapp m.m. Genom statistiken har utredningen fått viktig information och kunnat göra analyser inom olika områden.

Stickprovsundersökning och genomgång av akter

Utredningen har i Arbetsmarknadsstyrelsens datoriserade informationssystem, AIS, gått igenom ett stort antal akter som omfattar personer som är anställda med lönebidrag. Utredningen genomförde dels en stickprovsundersökning av 165 personer som var anställda med lönebidrag inom allmännyttiga organisationer, dels en genomgång av 308 akter över personer som var anställda med lönebidrag hos andra arbetsgivare. Genom de 308 akterna följdes enskilda personer från det första besöket på arbetsförmedlingen till anställningen med lönebidrag. Genomgången av akterna omfattade också de överenskommelser och handlingsplaner som finns i informationssystemet.

Undersökningar av originalhandlingar och intervjuer med lönebidragshandläggare

För att komplettera de kvantitativa uppgifterna med en mer kvalitativ fördjupning inom några områden, besökte utredningen tre arbetsförmedlingar och tog del av 35 originalhandlingar som rörde anställda med lönebidrag. I samband med dessa genomgångar genomfördes också intervjuer med handläggare med ansvar för lönebidrag vid förmedlingarna.

Uppdrag till Ekonomistyrningsverket

På utredningens uppdrag har Ekonomistyrningsverket (ESV) identifierat och analyserat konsekvenserna av alternativa finansieringsmodeller för de arbetsmarknadspolitiska insatser som ingår i utredningsuppdraget. I ESV:s uppdrag ingick också att beräkna och analysera konsekvenserna av justeringar av det s.k. lönebidragstaket.

Seminarier och andra möten med handläggare inom Arbetsmarknadsverket

Utredningen har diskuterat ett flertal frågor som berört utredningsuppdraget med personal inom Arbetsmarknadsverket.

Inom ramen för utredningens arbete inbjöds till tre seminarier med handläggande personal vid arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnderna. Några av de frågor som diskuterades vid dessa seminarier var lönebidrag till redan anställda, det särskilda bidraget till allmännyttiga organisationer och situationen för ungdomar med funktionshinder.

Utöver dessa seminarier har utredningen inbjudits till olika träffar med personal inom Arbetsmarknadsverket. Utredningen har på så sätt fått möjlighet att diskutera lönebidrag, OSA, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet m.m. med fler än hundra handläggare vid Arbetsmarknadsverket.

Möten med representanter för kommuner

Utredningen har besökt två kommuner för att på plats kunna studera verksamheten med OSA. Utredningen fick möjlighet att träffa både ansvariga för verksamheten och personer som hade en anställning med OSA. Vidare deltog också utredningen vid en konferens för ansvariga för ett antal kommuners OSA – verksamheter.

Andra möten

Utredningsuppdraget har berört många intressenter. En stor andel av de anställda vid landets museer har lönebidrag. Mot den bakgrunden har utredningen bl.a. uppvaktats av representanter för läns museerna.

Ett särskilt uppdrag för utredningen har varit att undersöka förutsättningar för ett bidrag till sociala arbetskooperativ. Det har därför varit viktigt för utredningen att vid några tillfällen träffa representanter de sociala arbetskooperativen.

De allmännyttiga organisationerna är en förhållandevis stor arbetsgivare för anställda med lönebidrag. I utredningsuppdraget har ingått att undersöka hur regler och ersättningar till dessa organisationer ska utformas. Under arbetets gång har utredningen därför träffat ett flertal representanter för allmännyttan.

Inom byggsektorn finns en möjlighet att få lönebidrag för personer som redan har en anställning men, som på grund en uppkommen nedsättning i arbetsförmågan, behöver ett bidrag för att kunna arbeta kvar. För detta ändamål har ett särskilt företag med namnet Galaxen bildats. Utredningen har träffat representanter för Galaxen för att diskutera deras verksamhet och lönebidrag för redan anställda.

Utredningen har träffat och diskuterat utredningens frågor med representanter för olika arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

Utredningen har också haft möten med andra utredningar som på olika sätt arbetar med frågor som berör lönebidragsutredningens arbete.

Samhallutredningen

Samhallutredningens arbete har haft flera beröringspunkter med lönebidragsutredningen. Dessa båda utredningar har haft regelbundna möten för att samråda och diskutera gemensamma frågor.

Utredningens besök i andra länder

Hösten 2002 besökte utredningen Oslo tillsammans med Samhallutredningen för att träffa och diskutera med representanter för arbetsmarknadens myndigheter och handikapprörelsen.

Lönebidragsutredningen besökte också Danmark, Finland och England. Vid dessa besök fick utredningen information om de arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds i dessa länder. Vid besöket i England träffade utredningen också företrädare för handikapprörelsen och de sociala arbetskooperativen.

Många telefonsamtal, e-post och brev

Förutom dessa mer organiserade möten och samtal med olika personer har många ringt, skickat e-post och skrivit brev till utredningen. När SCB-enkäten skickats ut ringde många personer som var anställda med lönebidrag, arbetsgivare, handläggare vid arbetsförmedlingarna och representanter för de lokala facken till utredningen för att diskutera olika frågor som rör lönebidragen. Alla de telefonsamtal, e-post och brev som kommit har tillfört utredningen värdefull kunskap och information. De har också på olika sätt fått betydelse för de förslag utredningen lagt fram.

Utredningens tack

Utredningen framför sitt varma tack till alla som bidragit med sin kunskap och erfarenhet till utredningsarbetet.

2 Slutsatser, överväganden och förslag samt konsekvensanalyser

2.1 Slutsatser

I avsnitt tre redovisar jag de iakttagelser jag gjort under utredningsarbetet och som ligger till grund för mina slutsatser, överväganden och förslag. Den absoluta merparten av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga är i dag anställda med lönebidrag. Även i fortsättningen bör ”arbetsgivarstöd med individen i fokus” vara vägledande. Jag menar att det flexibla lönebidraget också i framtiden bör vara den volymmässigt största insatsen. Men det finns också ett fortsatt behov av former för skyddat arbete.

Det finns anledning att göra förändringar i den nuvarande utformningen och styrningen. Bland annat behöver insatserna vidareutvecklas och utformas så att de blir mer följsamma till individens behov och att individen snabbare får det stöd som gör det möjligt att få och behålla ett arbete. För de personer som har mer omfattande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga saknas det t.ex. alternativ som tar större hänsyn till deras speciella situation.

Jag anser att regelverket bör anpassas och vara lika för alla arbetsgivarkategorier och inte innebära någon överkompensation. Därigenom minskar också risken för diskussioner om eventuell konkurrensnedvridning.

Statsmakternas styrning behöver också bli tydligare. Det gäller reglernas utformning, prioriteringar och vilka resultat statsmakterna förväntar sig av de statliga insatserna.

Enligt min uppfattning saknas det samordning av olika insatser för att minska den nedsatta arbetsförmågan och för att stimulera övergång till osubventionerat arbete. Det saknas också drivkrafter för att för att få till stånd ökad rörlighet bland personer som är anställda med lönebidrag och OSA.

Jag menar att den nuvarande mål- och resultatstyrningen leder till att insatsernas effektivitet försvagas eftersom det starkast styrande målet, det s.k. volymmålet, anses vara uppnått i och med att en anställning med lönebidrag kommit till stånd. Därmed finns inte tillräckligt starka incitament för arbetsförmedlingen att fortsätta att aktivt medverka till att individen utvecklar och förbättrar sin arbetsförmåga.

I dag betraktas ofta en anställning med lönebidrag, av både handläggaren vid arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den anställda själv, som målet efter att ett antal olika arbetsmarknadsinsatser har prövats. Det leder i sin tur till att de handlingsplaner som ska upprättas vid en anställning med lönebidrag sällan är utformade på ett sådant sätt att de aktivt underlättar individens behov av kompetensutveckling och utveckling av arbetsförmågan. Handlingsplanerna saknar ofta konkreta mål och delmål och pekar inte ut de insatser som behöver genomföras för att underlätta övergången till ett osubventionerat arbete.

Det uppstår även problem med olika tolkningar vid tillämpningen av regelverket liksom att det inte följs till alla delar. Det måste bli lättare att tillämpa regelverket bl.a. genom att göra det enklare och tydligare samt genom att avveckla särlösningar.

Som ett exempel vill jag peka på att i förordningen om särskilda insatser för arbetshandikappade anges att lönebidrag får lämnas under längst fyra år. Stödet får förlängas utöver det fjärde anställningsåret endast om det efter särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga. Efter att ha tagit del av de motiveringar som lämnas kan jag emellertid konstatera att fyraårsregeln i praktiken inte efterlevs. Det är dessutom sällan dokumenterat att det genomförts en särskild prövning av behovet av att förlänga ett bidrag. Ofta konstateras kort och gott att det finns ett fortsatt behov och att lönebidraget därmed förlängs. Flera handläggare i Arbetsmarknadsverket som utredningen haft kontakt med anser att regeln om fyra år har spelat ut sin roll genom att den ändå inte efterlevs.

Många individers deltagande i en rad olika arbetsmarknadspolitiska insatser ger också ett intryck av att vara utspridda i tiden utan ett genomtänkt och logiskt samband. Jag menar att detta är ett slöseri både med den enskildes tid och de tillgängliga resurserna. Som framgår av avsnitt 3.5 om lönebidraget finns det även situationer när individer fått vänta på en anvisning till en anställning med lönebidrag för att det saknas pengar. Det har i flera olika samman-

hang framkommit att verksamheten ibland, lokalt präglas av en viss "ryckighet" beroende på medelsbrist. För många arbets sökande skulle möjligheten att komma i "rätt" insats på ett tidigare stadium förbättra möjligheten att komma i arbete snabbare än i dag.

Den högsta bidragsgrundande lönenivån

Mina förslag ska rymmas inom ramen för tilldelade resurser och samtidigt leda till att fler personer med nedsatt arbetsförmåga kan erbjudas anställning med lönebidrag. Såväl effektivitet som kvalitet för alla inblandade parter i hanteringen av lönebidragen ska öka.

Den högsta bidragsgrundande lönenivån för beräkning av lönebidraget, 13 700 kronor, har av många tillfrågade angivits som ett hinder för att fler personer med nedsatt arbetsförmåga ska få en anställning med lönebidrag. Trots detta lämnar jag inte något eget förslag till höjning. I avsnitt 3.4 redovisar jag de av Ekonomistyrningsverket framräknade kostnadsökningarna vid en höjning av nivån till 15 000 kronor respektive 17 000 kronor. Konsekvenserna av de kostnadsökningar som båda dessa belopp skulle komma att medföra blir att antalet deltagare i insatserna måste minskas. Alternativet är att de genomsnittliga bidragsnivåerna måste bli lägre. Jag anser inte att något av dessa alternativ är lämpligt som finansiering av en höjning. Jag ser inte heller att det är möjligt att göra några andra besparingar inom det tilldelade anslaget ram för att finansiera en höjning. Därmed lämnas, inom ramen för mitt utredningsuppdrag, inte något utrymme för ett sådant förslag.

Jag vill dock uppmärksamma regeringen på att maxbeloppet måste höjas. Detta för att så många personer som möjligt ska kunna få en anställning med stöd av de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga. Jag instämmer i vad arbetsmarknadsutskottet framförde i denna fråga, hösten 2002, att det är angeläget att regeringen utan att behöva invänta resultatet av denna utredning snarast och i positiv anda prövar möjligheterna att höja lönebidragstaket. Enligt utskottets uppfattning är det rimligt att snarast frigöra ekonomiskt utrymme för en sådan höjning.

Information

Genom mitt utredningsarbete har jag också funnit att det finns behov av att lyfta frågor om information och kunskap om de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga.

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken betonas de offentliga myndigheternas ansvar för att se till att lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder. De myndigheter som av regeringen fått sektorsansvaret för handikappfrågorna inom sitt område har ett särskilt stort ansvar. Det är bra, men det är inte tillräckligt. För att bli trovärdiga och själva vara föredömen måste dessa myndigheter också ha anställda med funktionshinder.

Jag lämnar flera förslag till förändringar som på olika sätt ska öka möjligheten för människor med nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete. Det kommer dock inte att räcka. Det finns för lite kunskap bland arbetsmarknadens parter om människor med nedsatt arbetsförmåga och deras situation samt om de särskilda arbetsmarknadspolitiska stöd som kan underlätta en anställning.

Det kommer att krävas stora informationsinsatser från arbetsmarknadens parter, handikapporganisationerna och från arbetsförmedlingarna så att människor med nedsatt arbetsförmåga kan få ett arbete. Men det handlar också om attityder som måste förändras och här har vi politiker ett stort ansvar – från ansvariga ministrar till lokalpolitiker. På samma sätt som vi lyfter fram ungdomar eller människor med invandrabakgrund måste vi lyfta fram och prioritera människor med nedsatt arbetsförmåga. Inte minst nu när vi står inför en framtida arbetskraftsbrist är det nödvändigt att ta vara på den resurs som dessa personer är. Ska vi dessutom genomföra handlingsplanen "Från patient till medborgare" måste vi se till att människor med egen erfarenhet av ett funktionshinder finns inom alla samhällsinstanser. Den erfarenhet som det innebär att ha ett eget funktionshinder ger många gånger extra kunskap och extra mognad som är ett plus utöver annan kompetens vid en anställning.

Jag vill se en bred samhällssatsning på information och kunskapsspridning. Jag vill att det genomförs insatser för att förändra attityder. Genom prioriteringar och en förändrad samhällsdebatt måste vi lyfta fram människors kunskaper, erfarenheter och tillgångar i stället för de funktionshinder man har. Vi måste alla aktivt arbeta för att den mångfald av människor som finns i samhället i

dag också avspeglar sig i arbetslivet. Först då tar vi vara på den kreativitet och kunskap som finns ibland oss.

Jag är övertygad om att vi genom bättre kunskap och information om funktionshinder i allmänhet och vilka stöd som kan lämnas vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga i synnerhet kan bredda arbetsgivarnas rekryteringsbas och individernas arbetsmarknad.

Arbetsmarknaden består av en mängd aktörer som, var och en för sig men också tillsammans, har ett ansvar för att rätten till arbete kan förverkligas. Det gäller både arbetsmarknadens parter, myndigheter och andra organisationer som på olika sätt påverkar utvecklingen på arbetsmarknaden.

Vi måste alla fundera på hur vi tar vårt ansvar i dessa frågor. Vilken kunskap vi har om våra rättigheter och skyldigheter på arbetsmarknaden och hur lever vi upp till dem. Hur agerar arbetsgivarna vid en nyrekrytering eller när en av de anställda drabbas av nedsatt arbetsförmåga? Hur formuleras annonserna vid rekrytering? Vilka direkta och indirekta signaler skickas ut? Hur gör facket för att ta tillvara alla sina medlemmars intressen? Finns det medlemmar som, t.ex. på grund av nedsatt arbetsförmåga, känner sig mindre väl representerade än medlemmar utan nedsatt arbetsförmåga?

Ordens betydelse

En mycket viktig fråga som jag särskilt vill lyfta fram är hur vi genom regelverket definierar målgruppen för insatserna. Av förordningen¹ framgår att stöd endast får lämnas till personer med arbetshandikapp. Med arbetshandikapp menas den som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och som därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett reguljärt arbete.

Arbetsmarknadsstyrelsen ställer kravet att den individ som enligt förordningen räknas som arbetshandikappad, ska påföras en handikappkod för att få del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för arbetshandikappade. Genom att handikappkodningen utgår från en diagnos eller ett funktionshinder leder den, enligt min mening, till ett medicinskt perspektiv på vad som, enligt den nuvarande benämningen, är ett arbetshandikapp. Detta förstärks också av att kodningen ofta utgår från vad läkaren eller annan medicinsk

¹ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för arbetshandikappade.

expertis diagnostiserar. Ett medicinskt perspektiv leder ofta till att höga bidragsnivåer motiveras med funktionsnedsättningens omfattning. Jag vänder mig mot det synsättet. Det finns inte alltid en koppling mellan funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga. Med rätt stöd behöver arbetsförmågan inte alltid påverkas av funktionsnedsättningen. Om en person har en omfattande funktionsnedsättning innebär det inte att han eller hon automatiskt ska ha en hög lönebidragsnivå eller lönebidrag över huvud taget. Det är arbetsförmågan som ska vara avgörande.

Detta är en principiell fråga som framstått allt tydligare alltefter som utredningsarbetet gått framåt. Det handlar om hur vi genom systemet förhåller oss till personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd för att komma in på arbetsmarknaden. Jag menar att det är fel att den enskilda individen med sin personliga integritet, kompetens, erfarenhet och möjligheter att utföra ett arbete ställs i skuggan av sitt funktionshinder. Individens relation till arbetet och arbetsuppgifterna blir sekundära frågor. Genom benämningar, handikappkodning och krav på medicinska intyg för att få tillgång till insatserna läggs alltför stort fokus på vad personen inte kan utföra i stället för tvärtom. Detta synsätt inverkar negativt på insatsernas effektivitet.

2.2 Överväganden och förslag

Mina förslag till förändringar av insatserna för personer med nedsatt arbetsförmåga är avsedda att leda till större effektivitet så att fler personer får det stöd de behöver för att få och behålla ett arbete. En viktig utgångspunkt har varit respekten för individen, att regelverket ska kunna tillämpas på ett mer enhetligt sätt samt att arbets- och kompetenslinjen blir ännu tydligare än i dag.

Information

Förslag

Att samverkansgrupper mellan arbetsmarknadens parter, Arbetsmarknadsverket och andra berörda myndigheter byggs upp.

Att Arbetsmarknadsstyrelsen får regeringens uppdrag att tillsammans med arbetsmarknadens parter och handikapprörelsen planera och genomföra informationssatsningar.

Att informationen till arbetsgivare, fackliga företrädare och anställda om vad de olika insatserna innebär förbättras.

Att regeringen uppmanar statliga myndigheter och kommuner att bereda personer med nedsatt arbetsförmåga möjlighet till praktikplatser.

I mitt utredningsarbete har frågan om information och kunskap om arbetsmarknadsstöd, lagar och regler samt ansvaret hos myndigheter och arbetsmarknadens parter ofta kommit upp. Många har sagt att informationen behöver förbättras utan att alltid ange vad som brister i dag.

Samtidigt är det inte enkelt att sätta fingret på vad det egentligen är som behöver förbättras.

Enligt svaren på den enkätundersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) genomförde på utredningens uppdrag tyckte både arbetsgivare och arbetsförmedlare att informationen om lönebidrag var tillräcklig. Samtidigt har jag uppfattat att många arbetsgivare och anställda med lönebidrag inte vet vad stödet i praktiken innebär. Informationen i samband med att lönebidrag beviljas måste bli bättre. Detta är en uppgift för Arbetsmarknadsstyrelsen att närmare besluta om.

Utöver den direkta informationen i samband med att olika insatser beviljas, behövs också bredare informationsinsatser som kan riktas till arbetsgivare och anställda. Jag efterlyser därför mer kontinuerliga forum för information och erfarenhetsutbyte. Vid diskussionerna om ett eventuellt lönebidrag för redan anställda har många föreslagit att de "gamla" anpassningsgrupperna återuppväcks. En av uppgifterna för anpassningsgrupperna var att förmedla kunskap. Genom utredningsarbetet har jag ytterligare förstått betydelsen av att det finns samverkansgrupper mellan arbetsmarknadens parter och de myndigheter som är berörda.

Jag anser därför att nya "moderna" former av anpassningsgrupper bör inrättas. Som nämns i avsnitt 3.7 har många föreslagit återinförande av sådana grupper i syfte att skapa relevanta forum för diskussion och information. Jag föreslår inte hur anpassningsgrupperna bör utformas men menar att de skulle kunna vara knutna till ett bestämt företag, ett geografiskt område eller till en viss bransch. Arbetsgivaren, facket och Arbetsmarknadsverket har viktiga roller i dessa grupper. Verksamheten med anpassningsgrupper regleras i främjandelagen.² Denna lag innehåller regler om överläggningar och information som jag vill lyfta fram i det här sammanhanget.

I sitt förslag till ansvarsfördelning för att nå en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering föreslog Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket bl.a. att gemensamma regelbundna beredningsmöten skulle genomföras. (Se avsnitt 3.7) Därmed kan konstateras att behovet av någon form av gemensamma grupper för beredning och diskussion om hur vi ska kunna få människor tillbaka i arbete även kan ses i ett bredare perspektiv.

Olika informationsinsatser som riktar sig till olika målgrupper behöver genomföras. Enligt en undersökning som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) genomfört finns det t.ex. stor okunskap bland arbetsgivare om de olika möjligheterna till stöd vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga. Som sektorsmyndighet har Arbetsmarknadsstyrelsen ett särskilt ansvar. För att informationen ska utformas på bästa sätt och insatserna nå rätta målgrupper föreslår jag att Arbetsmarknadsstyrelsen får ett direkt uppdrag av regeringen att tillsammans med arbetsmarknadens parter och handikapprörelsen planera och

² Lagen (1974:13 om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

genomföra informationsinsatser så att fler personer med nedsatt arbetsförmåga får ett arbete.

Inom Arbetsmarknadsverket finns delegationer för arbetslivsinriktad rehabilitering (DAR). DAR har inrättats centralt och i varje län är forum för information och kunskapsspridning. Delegationerna består av representanter för både arbetsmarknadens parter, handikapprörelsen och vissa myndigheter. Dessa delegationer är en viktig resurs för informationspridning som säkert skulle kunna användas ännu mer effektivt.

Därutöver bör regeringen uppmana statliga myndigheter och kommuner att bereda personer med nedsatt arbetsförmåga möjlighet till praktikplatser. Praktik ger viktig erfarenhet och vägledning och är ett sätt att få in en fot på arbetsmarknaden. Jag anser dessutom att staten ska vara en förebild för andra arbetsgivare när det gäller att tillhandahålla praktikplatser för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Mål och resultat

Förslag

Att målet för insatserna lönebidrag och särskilt lönebidrag inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga är övergång till osubventionerad anställning.

Att målet för insatserna utvecklingsanställning och trygghetsanställning inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga är fortsatt anställning med eller utan subvention.

Jag anser att statsmakterna i dag inte tillräckligt tydligt anger vilka resultat verksamheten ska åstadkomma med hjälp av de insatser som finns inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Enligt min mening är statsmakternas krav på andelen övergångar till osubventionerat arbete alltför blygsamt formulerat. Det är också min uppfattning att detta mål inte är prioriterat. Det får därmed inte den genomslagskraft i det dagliga arbetet som är önskvärd.

I den nuvarande mål- och resultatstyrningen av verksamheten saknas tillräckligt starka drivkrafter att arbeta för övergångar till osubventionert arbete. Det starkast styrande målet för verksamheten har ju uppnåtts när den subventionerade anställningen kommit till stånd. (Se avsnitt 3.3 och 3.5.)

Jag menar att insatserna inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga, tillsammans med det tilldelade anslaget, måste ses som resurser. Dessa resurser ska användas för att verksamheten ska uppnå tydliga mål. Jag vill se att de nya målen ska styra, påverka och förändra inriktningen av verksamheten och administrationen av insatserna så att fler personer med nedsatt arbetsförmåga får del av insatserna.

Mina förslag om nya mål på verksamhetsgrensnivå innebär inte några förändringar beträffande volymerna. Statsmakterna ska även fortsättningsvis ange den politiska ambitionen för hur många kvinnor och män som i genomsnitt per månad ska beredas möjlighet att delta i programmen. Jag utgår ifrån att statsmakternas beslut om det lägsta genomsnittliga antalet deltagare per månad inte kommer att understiga dagens.

Fördjupad kartläggning och vägledning

Förslag

Att regeringen ger Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att utveckla former för en fördjupad kartläggning och vägledning, som ger bättre förutsättningar än i dag för den enskilde individen att finna lämpliga arbetsmarknadspolitiska insatser.

Under utredningens gång har jag allt tydligare sett att många arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga har behov av en mer fördjupad kartläggning och vägledning, än som kan erbjudas i dag, innan beslut om t.ex. lönebidrag kan fattas.

Jag har också diskuterat frågan med Samhallutredningen och våra åsikter stämmer väl överens. Det arbetssätt för kartläggning och bedömning som tillämpas i Norge har varit en inspirationskälla för både mig och Samhallutredningen.

Inom Arbetsmarknadsverket finns det resurser för arbetslivsriktad kartläggning och vägledning. De personer som beviljas löne-

bidrag och andra insatser har genomgått någon form av vägledning och ibland även arbetslivsinriktad rehabilitering.

Möjligheterna att få del av fördjupad kartläggning och vägledning är av stor betydelse för den enskilde. Jag anser att de nuvarande insatserna är otillräckliga och att det brister i den praktiska tillämpningen av regelverket. Enligt min uppfattning behöver både kartläggningen och vägledningen utvecklas för att på ett bättre sätt tillgodose behoven. Genomgångarna av akter och daganteckningar bekräftar detta. (Se avsnitt 3.5.) I dessa fanns en osäkerhet om vilka insatser som var de rätta för den arbetssökande. Ibland kunde vägledningen innebära att den arbetssökande fick pröva den ena praktikplatsen efter den andra innan beslutet om lönebidrag fattades.

En rimlig strävan bör naturligtvis vara att den enskilde, så tidigt som möjligt efter det första besöket på arbetsförmedlingen, får de rätta insatserna för att minska eller undanröja den nedsatta arbetsförmågan. Rätt stöd i början minskar ofta behovet av senare insatser. Mina förslag till förändringar av lönebidragen ökar också behovet av fördjupad kartläggning och vägledning. En väl fungerande fördjupad vägledning ger dem som söker arbete både större möjligheter att kunna göra reella val, som utgår från deras erfarenheter och kunskaper, men också att kunna ta ansvar för dessa val.

Jag vill understryka att det måste vara individens önskemål och behov som är grunden för den fördjupade kartläggningen och vägledningen. I det här sammanhanget vill jag hänvisa till vad som sägs i Samhallutredningens betänkande om behovet av ett perspektivbyte där myndighetsutövningen på ett annat sätt än i dag måste ta hänsyn till och mobilisera individens önskemål och förutsättningar.

Arbetsmarknadsverkets ansvar för kartläggning och vägledning regleras i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Mitt förslag innebär ingen förändring av detta ansvar, utan handlar om att Arbetsmarknadsverket måste utveckla sitt arbete inom detta område.

Arbetshandikapp och handikappkodning

Förslag

Att begreppet arbetshandikapp avskaffas och ersätts med begreppen nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd.

Att handikappkodningen avskaffas och ersätts med behovsbedömningar.

Enligt min uppfattning är det dags att avskaffa benämningen arbetshandikapp. Den är oklar till sin innebörd och har fått en för stark medicinsk slagsida. Den oklara innebörden leder dessutom till att bedömningarna ibland blir godtyckliga.

Vid den fördjupade kartläggningen och vägledningen ska utgångspunkten vara personens önskemål, kompetens, möjligheter, resurser och behov av olika arbetsmarknadsinsatser. Det gäller att ta reda på i vilken mån och i vilka situationer arbetsförmågan är nedsatt och vad som behövs för att minska eller undanröja denna nedsättning. I vissa fall kan säkert en medicinsk bedömning vara värdefull men ofta behövs den inte.

Om det är den enskildes önskemål och behoven av arbetsmarknadsinsatser som står i tydlig fokus behövs inte längre handikappkodningen. Den riskerar snarare att vidmakthålla det medicinska synsätt som jag vill avskaffa och den ger bristfällig information om vilka arbetsmarknadspolitiska stöd personen behöver.

Istället för arbetshandikapp vill jag använda benämningarna nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd. Den sistnämnda är direkt relaterad till funktionsnedsättningen som kan vara både fysisk, psykisk, intellektuell och socialmedicinsk. Genom att få tillgång till särskilt stöd i form av t.ex. hjälpmedel på arbetsplatsen kan den nedsatta arbetsförmågan minska och eventuellt undanröjas. Behovet av särskilt stöd kommer dock att finnas kvar så länge personen behöver hjälpmedlet för att kunna sköta sitt arbete.

Ett behov av särskilt stöd kan vara mera generellt och behöver inte gälla ett bestämt arbete, eftersom det anknyter till de behov som uppstår på grund av ett funktionshinder. Däremot gäller nedsatt arbetsförmåga endast ett bestämt arbete eller bestämda arbetsuppgifter. Om nedsättningen kvarstår trots att den anställde fått det särskilda stöd han eller hon har behov av kan den nedsatta arbetsförmågan kompenseras av t.ex. ett lönebidrag.

Avsikten med mitt förslag att avskaffa begreppet arbetshandikapp är inte att vidga målgruppen för de insatser som ingår i mitt utredningsuppdrag utan att få bort den negativa signal som begreppet sänder. Jag vill därför understryka att det måste finnas ett funktionshinder som leder till de särskilda behoven och den nedsatta arbetsförmågan.

I stället för handikappkodningen bör en tydlig beskrivning göras av de behov av olika stöd som kan vara aktuella för en person med funktionsnedsättning.

Om handläggaren är osäker rörande den arbetssökandes funktionshinder och dess konsekvenser för arbetsuppgifterna, kan ett intyg från läkare eller annan expertis vara nödvändigt. Av de skäl jag framfört ovan vill jag i övrigt minska användningen av dessa intyg. Det finns tillräcklig kunskap och erfarenhet bland handläggarna inom Arbetsmarknadsverket att klara uppgiften utan läkarintygen. Genom mitt förslag om fördjupad karläggning och vägledning förbättras dessutom möjligheterna för handläggaren att tillsammans med den arbetssökande göra rätta bedömningar av vilka behov denne har av olika stöd.

Förslaget att avskaffa begreppet arbetshandikapp och ersätta det med ”nedsatt arbetsförmåga” och ”behov av särskilt stöd” leder till förändringar av förordningen om arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med arbetshandikapp. Följdändringar krävs också i andra lagar och förordningar. Förslaget att avskaffa handikappkodningen berör Arbetsmarknadsverkets interna regler.

Ett flexibelt lönebidrag

Förslag

<i>Att lönebidraget även i fortsättningen är flexibelt</i>
--

Jag har noga övervägt om lönebidraget ska vara flexibelt som i dag eller ges i form av ett fastställt belopp som trappas ner efter i förväg fastställda procenttal under fyra år. Det finns för- och nackdelar med båda modellerna. Fördelen med det flexibla bidraget är att det ger större möjligheter till individuella anpassningar och att bidragsnivån kompenserar för nedsatt arbetsförmåga och merkostnader. Flexibla bidrag underlättar också övergångar till osubventionerat

arbete före den maximala tidsgränsen på fyra år, eftersom bidraget inte sänks efter en från början bestämd trappstegsmodell.

Mot den bakgrunden föreslår jag att det flexibla lönebidraget behålls. Det innebär att bidraget under längst fyra år successivt ska sänkas i takt med den förbättrade arbetsförmågan för att sedan upphöra. I den mån arbetsförmågan minskar ska det finnas möjlighet att öka bidraget.

Som framgår i det kommande avsnittet betonar jag att nivån på bidraget mer uttalat än i dag ska utgå från den enskildes arbetsförmåga. Mindre sänkningar varje år av bidragsnivån är därför inte alltid den rätta metoden. Det kan många gånger vara bättre att vänta till dess det blir möjligt att kunna bedöma utvecklingen av arbetsförmågan och därefter göra en större sänkning.

Bidragets nivå uttrycks i procent av den bidragsgrundande ersättningen. Detta är ett enkelt sätt att på en övergripande nivå beskriva det flexibla lönebidragets konstruktion. Vid mötet mellan handläggare och arbetsgivare kan dock en diskussion om procenttal, som relaterar till arbetsförmåga och den maximala ersättningsnivån, skapa svårigheter när bidragsbeloppen ska fastställas. Eftersom lönebidraget ska kompensera för nedsatt arbetsförmåga och merkostnader är det vid sådana tillfällen ofta bättre att tala om hur många kronor bidraget ska uppgå till.

De nya bidragsformerna särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning ska följa samma grundprincip som lönebidraget och följaktligen vara flexibla.

Lönebidrag

Jag konstaterar

<p><i>Att beslut om lönebidrag kan vara gällande under den tid som den anställde är tjänstledig från sitt arbete, trots att bidraget inte betalas ut.</i></p>

Förslag

Att tidsgränsen på fyra år för lönebidrag förtydligas och blir definitiv.

Att det vid en anställning med lönebidrag ska genomföras kompetensutvecklande åtgärder som ökar den enskildes arbetsförmåga och underlättar en övergång till arbete utan bidrag.

Att lönebidrag får beviljas ny arbetsgivare om den anställde är tjänstledig för att pröva nytt arbete, under den tid som återstår av bidragsperioden.

Att lönebidrag får beviljas ny arbetsgivare, om en arbetstagare med lönebidrag slutar sin anställning, under den tid som återstår av bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

Att möjligheten för en anställd med lönebidrag att delta i arbetsmarknadsutbildning ska förordningsregleras.

Att uppföljning och omprövning av lönebidragen ges en tydligare inriktning än i dag mot utvärdering av åtgärder för att underlätta övergång till osubventionerat arbete. Lönebidraget ska även i fortsättningen omförhandlas och sänkas i takt med att arbetstagarens arbetsförmåga ökar.

Att arbetsmiljön ges hög prioritet vid anställning med lönebidrag.

Jag anser att lönebidraget även i praktiken ska vara en tidsbegränsad insats. Den gräns som redan i dag anges i förordningen att "lönebidrag lämnas under längst fyra år" vill jag därför förtydliga och göra definitiv. Utan en tydlig bortre gräns saknas en viktig sporre för arbetsförmedlaren men också för den anställde och arbetsgivaren att skapa nödvändiga förutsättningar för en anställning utan subvention.

När jag tagit del av överenskommelser och handlingsplaner samt samtalat med handläggare vid Arbetsmarknadsverket, har jag funnit brister såväl i planering som i genomförande av utvecklingsåtgärder för den enskilde. (Se avsnitt 3.5.) Får lönebidraget en tydlig och definitiv tidsgräns även i praktiken blir kraven på att utvecklande insatser genomförs mer uppfordrande än i dag.

Mitt förslag att fastställa en tydligare och definitiv tidsgräns för lönebidraget måste kopplas samman med ett förändrat arbetssätt

vid handläggningen av bidraget. Inför varje anställning med lönebidrag ska åtgärder planeras som steg för steg ökar den enskildes arbetsförmåga. Varje åtgärd ska vara klart och tydligt formulerad och dokumenterad. Åtgärderna ska utveckla den enskildes arbetsförmåga och syfta till att nå målet om ett arbete utan subvention. En individuell handlingsplan med en sådan dokumentation underlättar både genomförande och uppföljning.

Detta kräver ett nytt arbetssätt. Handlingsplanerna bör ses som en fortsatt del av den fördjupade kartläggningen och vägledningen. Det bör bli Arbetsmarknadsstyrelsen uppgift att utfärda riktlinjer för hur handlingsplanerna ska vidareutvecklas för att leva upp till dessa krav.

Samtidigt räcker det inte med handlingsplaner och överenskommelser. De dokumenterade åtgärderna i handlingsplanen måste också genomföras.

Jag menar att kompetensutveckling bör vara ett viktigt inslag i en anställning med lönebidrag. På det sättet kan den anställde få hjälp att utvecklas i arbetet för att därmed öka kompetensen, arbetsförmågan och attraktiviteten hos arbetsgivaren och snabbare övergå till en anställning utan subvention.

Den anställde med lönebidrag ska dels få del av den kompetensutveckling som erbjuds övriga anställda, dels erbjudas särskilda individuellt anpassade kompetensutvecklande åtgärder.

Både den anställde, arbetsförmedlingen och arbetsgivaren har ansvar för de olika åtgärder som ska genomföras. Ansvarsfördelningen ska framgå av handlingsplanen. Redan i dag finns detta angivet i Arbetsmarknadsstyrelsen kriterier för kvalitetskrav för lönebidragshantering. Det nya med mitt förslag är åtgärdernas omfattning och inriktning.

Om övergångarna ökar kan de medel som anslås för lönebidrag användas mer effektivt och fler människor som behöver bidraget kan få del av det.

Några åtgärder för att öka övergångarna

De åtgärder jag föreslår syftar bl.a. till att öka enskildas kompetens och därmed bredda arbetsmöjligheterna samt öka rörligheten på arbetsmarknaden för personer som är anställda med lönebidrag. I första hand gagnar detta den enskilde individen som förbättrar sina möjligheter till utveckling i arbetet. Samtidigt tjänar också sam-

hället i stort på detta eftersom resurserna för de arbetsmarknadspolitiska stöden kan användas mer effektivt och komma fler tillgodo som bäst behöver stöden.

Jag vill särskilt lyfta fram några åtgärder för att öka möjligheterna till övergång från en anställning med lönebidrag till ett arbete utan subvention.

- Möjligheter till utbildning

I ett allmänt råd från Arbetsmarknadsstyrelsen anges att anställda med lönebidrag har möjlighet att delta i arbetsmarknadsutbildningar. Jag har dock funnit att det är sällan möjlighet utnyttjas. En förklaring kan vara att handläggarna vid arbetsförmedlingen inte ser arbetsmarknadsutbildningen som en åtgärd för en person som redan har ett arbete utan prioriterar arbetslösa.

Jag anser att det är otillräckligt att möjligheten att delta i arbetsmarknadsutbildning endast är reglerad i ett allmänt råd utan stöd i någon förordning. Mot den bakgrunden föreslår jag att det i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program anges att anvisningar till arbetsmarknadsutbildning får göras för personer med lönebidrag oavsett om de riskerar att bli arbetslösa eller ej och om de söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

I förordningen om arbetsmarknadspolitiska program anges att en arbetsmarknadsutbildning ska avse yrkesinriktad utbildning som motverkar att brist på arbetskraft uppstår. Detta regelsystem begränsar användningen av arbetsmarknadsutbildningen som en del i kompetensutvecklingen och behöver därför förändras och mjukas upp.

Utöver den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen finns också förberedande utbildning och utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Även dessa utbildningar ska vara öppna för personer som är anställda med lönebidrag.

Vid arbetsmarknadsutbildningar har arbetsgivaren i första hand ansvar för att den anställda kan få ledigt för att genomgå utbildningen. Rätten till ledighet för utbildning finns reglerad i lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.³

I handlingsplanerna bör det finnas överenskommelser om att den anställda ska beviljas ledighet för att genomgå lämpliga utbildningar som höjer kompetensen och stärker den enskildes förmåga. Lönebidraget ska kunna vara vilande i samband med ledighet för utbild-

³ Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

ning. Bidraget kan dock inte vara vilande längre än den tid som återstår av bidragsperioden.

- Tjänstledighet för att pröva annan anställning

För att kunna utvecklas i arbetet bör den som är anställd med lönebidrag ges möjligheter att pröva annat arbete så länge bidraget beviljas. Det innebär dels att den anställda kan få tjänstledighet för att pröva annat arbete, dels att lönebidraget kan betalas ut även för den nya anställningen.

För att underlätta möjligheten att vara ledig för att pröva annat arbete föreslår jag ett tillägg i förordningen som säger att lönebidrag ska kunna lämnas till den nya arbetsgivaren vid tjänstledighet. Bidraget ska inte kunna lämnas till ny arbetsgivare under längre tid än vad som återstår av den beslutade bidragsperioden.

Det finns inga hinder i förordningen för att beslut om lönebidrag fortsätter att gälla under den tid som en anställd är tjänstledig för studier m.m. Bidraget kan då sägas vara vilande eftersom ett bidrag inte betalas ut till arbetsgivaren.

För att öka rörligheten på arbetsmarknaden för anställda med lönebidrag bör det vara möjligt att börja ett nytt arbete med lönebidrag utan att först vara arbetslös. I förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp finns inget uttalat krav på arbetslöshet och när jag talat med arbetsförmedlare har jag funnit att regeln tolkas olika. För att det ska vara tydligt vad som gäller vid byte av arbetsgivare föreslår jag att det regleras i förordningen att lönebidrag får beviljas ny arbetsgivare, om en arbetstagare med lönebidrag slutar sin anställning, under den tid som återstår av bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

Detta innebär inte någon bestämd rätt att få behålla lönebidraget utan i samband med byte av anställning ska lönebidraget prövas på nytt. Prövningen kan antingen leda till ett avslag eller en förändring av bidragsnivån eller fortsatt utbetalning. Vid en sådan nyanställning gäller att den sammanlagda tiden för lönebidrag får vara längst fyra år.

Detta innebär inte någon stor förändring i förhållande till dagsläget men det är dock, enligt min uppfattning, inte rimligt att personer först ska registreras som arbetslösa innan ett lönebidrag kan beviljas vid byte av anställning.

- Se över uppföljningar och omprövningar.

Uppföljningar och omprövningar av lönebidragen genomförs regelbundet. I de flesta fall görs de en gång per år och är sammankopplade med omförhandlingarna av bidragsnivåerna.

Jag har fått höra kritik från anställda med lönebidrag som upplever att automatiska omförhandlingar är pressande. Omförhandlingarna tenderar också att utvecklas till ett förhandlingsspel där en part strävar efter ett så lågt bidrag som möjligt medan den andra vill hålla nivån uppe. Den enskilde vill behålla sin anställning och kan uppfatta omförhandlingarna som påfrestande.

Jag menar också att sänkningen av bidragsnivåerna har fått för stort utrymme vid uppföljningarna. Dessa är många gånger berättigade och kan sätta press på både arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den anställde att underlätta övergången till en anställning utan bidrag. Betoningen vid omförhandlingen bör dock ligga på att dels utvärdera vilka resultat den enskilde har uppnått när det gäller att öka sin arbetsförmåga, dels bestämma kommande insatser.

Detta innebär inte bara att följa upp vad som varit utan också att utvärdera de resultat som uppnåtts mot uppställda mål. Det är viktigt att de insatser som genomförts prövas för att eventuellt ompröva dem om de inte ger önskvärda resultat. Handlingsplanen och överenskommelsen måste kanske förnyas. Mitt förslag om att uppföljning och omprövning av lönebidragen ska ges en tydligare inriktning mot utvärdering av insatser för att underlätta övergång till osubventionerat arbete, är i sig inget nytt, utan överensstämmer med regelverkets intentioner. Som framgår i avsnitt 3.5 lever dock inte omprövningarna upp till dessa intentioner i praktiken.

Den uppföljning och utvärdering jag vill se bör genomföras utifrån de individuella behoven. Om den fördjupade kartläggningen och bedömningen fungerar väl kan det räcka med att lönebidraget följs upp och utvärderas efter två år. För andra behövs det kanske uppföljningar en gång per år eller oftare.

Jag vill inte avskaffa omförhandlingarna av bidragsnivåerna, även om jag vill tona ner dessa. Lönebidraget ska även fortsättningsvis omförhandlas och minskas utifrån ökningen av arbetsförmågan.

Enligt förordningens nuvarande skrivning ska länsarbetsnämnden verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag. För att markera hur viktigt det är att det genomförs åtgärder för att underlätta övergången till osubventionerat arbete, föreslår jag en skärpning av förordningen som anger att Länsarbets-

nämnden ska vidta lämpliga åtgärder för att en anställning med lönebidrag och särskilt lönebidrag skall övergå till en osubventionerad anställning.

- Arbetsmiljön

I förordningen anges att länsarbetsnämnden får anvisa en anställning med lönebidrag eller skyddat arbete endast om arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena är lämpliga för arbetstagaren.⁴ Jag vill dock att frågor som gäller arbetsmiljö ska få en större plats i samband med att lönebidrag beviljas.

Vid en anvisning av en anställning med lönebidrag ska naturligtvis arbetsgivaren informeras om kravet på att arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena ska vara lämpliga för den anställde.

Därutöver bör den fackliga organisation som är berörd kunna få möjlighet att yttra sig om arbetsmiljön på den aktuella arbetsplatsen innan ett beslut om lönebidrag fattas.

Särskilt lönebidrag

Förslag

<i>Att särskilt lönebidrag införs.</i>
--

Samtidigt som jag vill att det ska finnas en tydlig och definitiv tidsgräns på fyra år för lönebidrag inser jag att alla inte kan utvecklas i samma takt. För vissa personer behövs fortsatt anställning med bidrag. Därför föreslår jag också att det ska finnas en möjlighet till särskilt lönebidrag. Denna möjlighet ska dock vara begränsad. Beslut om särskilt lönebidrag ska endast kunna fattas om det finns särskilda skäl efter det att tidsgränsen på fyra år för lönebidrag har passerats. Med särskilda skäl menar jag att den anställdes funktionshinder medför att arbetsförmågan vid bedömningstillfället är så nedsatt att en anställning utan lönesubvention inte kan bli aktuell. Beslutet ska endast grundas på den enskildes behov av bidrag för att få eller behålla ett arbete, utan hänsyn till andra förhållanden som t.ex. arbetsgivares betalningsförmåga. Möjligheten till särskilt lönebidrag och kravet på särskilda skäl ska anges i förordningen.

⁴ 8 § Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

För att markera att huvudregeln för lönebidraget är längst fyra år, har jag valt att kalla denna insats för ”särskilt lönebidrag”. Särskilt lönebidrag är i likhet med lönebidraget ett bidrag till en vanlig anställning.

På samma sätt som för lönebidrag gäller följande för särskilt lönebidrag att:

- det ska kunna vara vilande vid olika former av tjänstledighet och beviljas den nya arbetsgivaren när den anställda är tjänstledig för att pröva annat arbete,
- det får beviljas ny arbetsgivare, om en arbetstagare med särskilt lönebidrag slutar sin anställning, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös,
- möjligheten för anställd med särskilt lönebidrag att delta i arbetsmarknadsutbildning regleras i förordning.

Eftersom min utgångspunkt är att lönebidraget ska vara ett tydligt och definitivt tidsbegränsat bidrag, ska det särskilda lönebidraget vara ett komplement till det vanliga lönebidraget och kunna beviljas ett begränsat antal personer som uppfyller kravet på särskilda skäl.

Det är svårt att beräkna hur många personer som rimligen kan behöva omfattas av det särskilda bidraget. Som en inledande uppskattning av behovet föreslår jag att antalet personer som kan få del av det särskilda lönebidrag maximalt får uppgå till 10 000 personer i genomsnitt varje månad. Jag har då tagit hänsyn till att högst 7 000 personer i genomsnitt per månad kan vara anställda inom ramen för trygghetsanställningar och ytterligare 3 000 i utvecklingsanställningar - se nästa sida. Eftersom siffrorna är grova uppskattningar kan de behöva revideras.

Utvecklingsanställning

Förslag

Att en ny arbetsmarknadspolitisk insats – utvecklingsanställning – införs.

Att utvecklingsanställning omfattas av de regler som i dag gäller för skyddat arbete.

Att utvecklingsanställning är öppen för alla arbetsgivare.

Att lön och andra anställningsförmåner vid utvecklingsanställning följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Att bidrag för utvecklingsanställning ska kunna lämnas till den nya arbetsgivaren vid tjänstledighet för att pröva annat arbete.

Att bidrag får beviljas ny arbetsgivare, om en arbetstagare i utvecklingsanställning slutar sin anställning, under den tid som återstår av bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

Att stöd till en arbetsgivare för en arbetstagare som är anställd i en utvecklingsanställning lämnas på samma sätt som lönebidrag, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden.

Att ett bidrag till arbetsledning får betalas ut till arbetsgivare vid utvecklingsanställning, om det kan styrkas att anställningarna medför extra kostnader för arbetsledning.

Att en utvecklingsanställning får pågå längst två år och att vid en sådan anställning ska vidtas åtgärder för att öka den enskildes arbetsförmåga.

Att höga krav ska ställas på arbetsgivare vid utvecklingsanställning vad gäller arbetsmiljö, arbetsledning och kompetenshöjande åtgärder.

Utvecklingsanställningen ska kunna erbjudas arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga som, under en begränsad tid, bedöms behöva ett särskilt anpassat arbete. Den vänder sig till personer som vid det aktuella tillfället har svårt att få en vanlig anställning, även om ett lönebidrag lämnas till arbetsgivaren. Jag bedömer att skyddat arbete är en förutsättning för att de personer som bäst behöver en utvecklingsanställning också får den. Inslaget av individuell anpassning ska vara större än vad som gäller en anställning

med lönebidrag. Det är mot den bakgrunden jag föreslår att utvecklingsanställningen dels ska få pågå i maximalt två år dels ska vara ett skyddat arbete. Utvecklingsanställningen syftar till att de anställda efter två år ska få en vanlig anställning med eller utan subvention.

Utvecklingsanställningen ska vara väl planerad, med en dokumenterad överenskommelse mellan den enskilde, arbetsförmedlingen och arbetsgivaren. Överenskommelsen ska konkret beskriva vilka utvecklingsåtgärder som ska genomföras och var ansvaret för dessa ligger. En utvecklingsanställning ska innehålla olika former av utbildningar och andra åtgärder för att öka den enskildes kompetens i arbetslivet.

Denna anställning innebär i mycket en kombination av arbete och utbildning. Allt ansvar för de olika utvecklingsåtgärderna ska inte ligga på arbetsgivaren. Utbildning ska i stor utsträckning kunna genomföras inom ramen för arbetsmarknadsutbildningarna. Jag ser dock ett behov att göra dessa utbildningar mer flexibla och anpassade för den enskilda individen. Den anställde ska kunna få ledigt från arbetet för att genomgå de utbildningar som planerats.

Samhallutredningen har presenterat ett förslag kallat genomströmningsfas.⁵ Förslaget har stora likheter med en utvecklingsanställning. Jag vill dock finansiera anställningen på ett annat sätt.

Enligt mitt förslag ska arbetsgivaren få bidrag efter samma principer som gäller för lönebidrag. Eftersom det är ett skyddat arbete ska dock ett bidrag kunna lämnas på hela det bidragsgrundande beloppet. Bidraget ska kompensera för den nedsatta arbetsförmågan och vissa eventuella merkostnader som inte kan täckas på annat sätt.

En utvecklingsanställning kan innebära att mer tid måste anslås för arbetsledning och annat personligt stöd på arbetsplatsen. Jag föreslår därför att arbetsgivaren ska kunna få ekonomiskt stöd för detta om arbetsgivaren kan styrka sina extra kostnader. Andra kostnader därutöver, som normalt inte ligger på arbetsgivarens ansvar, betalas på samma sätt som för andra arbetsgivare. Det kan t.ex. gälla kostnader för hjälpmedel eller andra insatser som regleras i dagens förordning om insatser för personer med arbetshandikapp.

På samma sätt som för lönebidrag och särskilt lönebidrag ska bidrag till utvecklingsanställning kunna vara vilande eller beviljas den nya arbetsgivaren vid tjänstledighet för studier eller för att för att

⁵ 8 § Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

pröva annat arbete. Bidraget ska inte kunna vara vilande eller lämnas till ny arbetsgivare under längre tid än vad som återstår till dess bidragsperioden upphör. Bidrag till utvecklingsanställning ska kunna beviljas en ny arbetsgivare utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

En anställd i en utvecklingsanställning också kunna anvisas arbetsmarknadsutbildning. För dessa utbildningar gäller samma principer som vid anställning med lönebidrag.

Volymbegränsning

Precis som för särskilt lönebidrag och trygghetsanställning syftar utvecklingsanställningen i förlängningen till att fler personer ska få en osubventionerad anställning. Utvecklingsanställningen ska vara en del i en helhet av arbetsmarknadspolitiska stöd.

Jag föreslår därför en begränsning av volymen till totalt 3 000 personer i genomsnitt per månad i utvecklingsanställning. Antalet är en uppskattning som bygger på antaganden mot bakgrund av de förändringar jag föreslår när det gäller i lönebidraget. Volymen kan behöva revideras.

Trygghetsanställning

Förslag

Att skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare, OSA, avvecklas och ersätts av en ny arbetsmarknadspolitisk insats – trygghetsanställning.

Att trygghetsanställning är öppen för alla arbetsgivare.

Att målgruppen för insatsen inte knyts till bestämda funktionshinder, utan till enskildas behov.

Att trygghetsanställning omfattas av de regler som i dag gäller för skyddat arbete.

Att lön och andra anställningsförmåner vid trygghetsanställning följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Att bidrag för trygghetsanställning ska kunna lämnas till den nya arbetsgivaren vid tjänstledighet för att pröva annat arbete.

Att bidrag får beviljas ny arbetsgivare, om en arbetstagare i trygghetsanställning slutar sin anställning, under den tid som återstår av bidragsperioden, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

Att stöd till en arbetsgivare för en arbetstagare som är anställd i en trygghetsanställning lämnas på samma sätt som lönebidrag, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden.

Att ett bidrag till arbetsledning får betalas ut till arbetsgivare vid trygghetsanställning, om det kan styrkas att anställningarna medför extra kostnader för arbetsledning.

Att höga krav ska ställas på arbetsgivare som anordnar trygghetsanställningar vad gäller arbetsmiljö, arbetsledning och kompetenshöjande insatser.

Jag föreslår en ny insats som ska ersätta dagens utformning av skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA). (Se avsnitt 3.6.) Förslaget är avsett att ytterligare förbättra arbetsmöjligheterna för människor som har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd. Jag har valt att kalla insatsen trygghetsanställning.

Det är nu dags att öppna möjligheten för andra arbetsgivare än kommunen och andra myndigheter att erbjuda arbetstillfällen för målgruppen som i dag tillhör OSA. Jag följer här utgångspunkten att de arbetsmarknadspolitiska insatser som ingått i mitt uppdrag ska vara öppna för alla kategorier arbetsgivare.

Två skäl talar för detta. Det första är att de som i dag, inom ramen för OSA, är placerade på andra arbetsplatser än kommunen bör kunna vara anställda av den arbetsgivare de arbetar för. Jag tror att detta minskar risken för utanförskap samtidigt som det ökar möjligheten till utveckling i arbetet.

Det andra skälet är att ytterligare alternativ och rehabiliteringsmöjligheter skapas för personer som är anställda inom OSA om antalet möjliga arbetsgivare utökas. Inte minst tror jag detta gagnar utvecklingen av sociala arbetskooperativ.

Genom att det som i dag är OSA öppnas för alla arbetsgivarkategorier kan också bestämmelsen om att arbetet inte ska bedrivas i konkurrensutsatt verksamhet tas bort. Detta får dock inte leda till en snedvridning av konkurrensen.

Förhållandena på arbetsmarknaden talar för att kommunerna även i fortsättningen blir viktiga arbetsgivare. Jag vill betona det

positiva i den nära anknytning till socialtjänsten som OSA erbjuder. För vissa personer behöver denna anknytning finnas kvar och ska då kunna erbjudas inom en trygghetsanställning. Vidare har kommunerna ett sysselsättningsansvar enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som gör att trygghetsanställningen blir en del i detta ansvar.

För en del personer kommer trygghetsanställningen vara yrkeslivet ut, medan den för andra är ett steg på vägen mot ett arbete utan subvention. Var och en måste få ett individuellt utvecklingsmål för anställningen som är utgångspunkt för de olika utvecklingsinsatser som planeras och genomförs. Den enskildes mål ska kunna förändras under tidens gång, beroende på hur förhållandena utvecklas. Även bidraget vid en trygghetsanställning ska kunna omförhandlas men det ska göras med respekt för den enskilde och utifrån individuella förhållanden.

Målgruppen

OSA har haft en tydligt definierad målgrupp i personer med socialmedicinska arbetshandikapp, personer som är berättigade till insatser enligt lagen om stöd och service och personer som varit borta från arbetslivet p.g.a. svår psykisk sjukdom.

Mot bakgrund av förslaget att handikappkodningen ska avskaffas och ersättas av ett arbetssätt som är behovsriktat föreslår jag att målgruppen för trygghetsanställning inte definieras utifrån de regler som i dag gäller för OSA. I praktiken leder inte mitt förslag till någon större förändring av målgruppen. De som bäst behöver trygghetsanställningen ska också få en sådan anställning.

I och med att målgruppen för trygghetsanställning, enligt förslaget, inte knyts till bestämda funktionshinder, utan till nedsatt arbetsförmåga, kan nuvarande bestämmelser i 34 § förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp avskaffas.

En förutsättning för att bidrag till trygghetsanställning ska beviljas bör vara att det finns ett kollektivavtal som reglerar anställningsvillkoren eller att dessa i tillämpliga delar är likvärdiga med villkoren i kollektivavtal inom branschen. Ett sådant krav uppställs för övrigt redan i dag för att länsarbetsnämnden ska få anvisa någon en anställning med lönebidrag eller skyddat arbete.

På samma sätt som för lönebidrag gäller för anställda i en trygghetsanställning att bidraget ska kunna vara vilande eller beviljas den

nya arbetsgivaren vid tjänstledighet för att pröva annat arbete. Vidare ska bidrag till trygghetsanställning få beviljas ny arbetsgivare, om en arbetstagare i en trygghetsanställning slutar sin anställning, utan att arbetstagaren först ska registreras som arbetslös.

En anställd i en trygghetsanställning ska också kunna anvisas arbetsmarknadsutbildning efter de principer som föreslås när det gäller lönebidrag.

Som jag tidigare framhållit ska förslaget ses som en del i en helhet av insatser som syftar till att fler personer med funktionshinder som saknar arbete dels kommer in på arbetsmarknaden, dels i förlängningen får en anställning utan subvention.

Likheter med Samhallutredningens förslag

Under utredningsarbetet har jag samrått med Samhallutredningen. Samhallutredningen föreslår en ny arbetsmarknadspolitisk insats som kallas allmänt skyddat arbete (ASA), som ersätter insatsen skyddat arbete hos Samhall. ASA innehåller två delar, en genomströmningsfas och en arbetstrygghetsfas.

Samhallutredningens förslag om en arbetstrygghetsfas har stora likheter med trygghetsanställning och de går mycket väl att förena. Det finns dock vissa skillnader. Jag föreslår bl.a. en annan form för finansiering när det gäller vissa av insatserna. En viktig utgångspunkt för mina förslag till finansiering är att om arbetsgivaren får bidrag ska de tydligt och klart kunna korrespondera mot kostnader eller minskad inkomst. Därmed undviks eventuella tveksamheter om konkurrens och undantränings effekter.

Bidrag till trygghetsanställning

Arbetsgivaren föreslås få bidrag till den anställdes lön efter samma principer som för dagens OSA. När det gäller ersättning för omkostnader har jag övervägt olika alternativ. Det ena är att ge arbetsgivaren en omkostnadsersättning som mer generellt täcker vissa kostnader för anställningen. Samhallutredningen har föreslagit en sådan ersättning.

Det andra alternativet är att utgå från de stöd som redan finns, dvs. OSA. Jag föreslår det andra alternativet. Bakgrunden är att jag så långt som möjligt vill förenkla ersättningarna. Vad gäller ersätt-

ningarna följs samma princip som redovisats i avsnittet om utvecklingsanställning.

En trygghetsanställning kan innebära att mer tid måste anslås för arbetsledning och annat personligt stöd på arbetsplatsen. Arbetsgivaren ska kunna få ekonomiskt stöd för detta.

Volymbegränsning

Mitt förslag är avsett att leda till att fler personer ska få en anställning utan subvention. Det får inte gå därhän att trygghetsanställning i praktiken ersätter nuvarande anställningar med lönebidrag. Insatserna har en uppgift att fylla som en del i en helhet av arbetsmarknadspolitiskt motiverade stöd.

Mot den bakgrunden måste antalet personer som får del av stödet begränsas till totalt 7 000 personer i genomsnitt per månad. Förslagen till volym är uppskattningar som kan behöva revideras. De bygger bl.a. på antaganden utifrån den årliga omsättningen av personer i OSA och övriga konsekvenser av mina förslag till förändringar av lönebidragen.

Skyddat arbete

Förslag

Att arbetsgivare som anordnar skyddat arbete i form av utvecklingsanställning föreskrivs tystnadsplikt om arbetstagarens personliga förhållanden.

Att arbetsgivare som anordnar skyddat arbete i form av trygghetsanställning föreskrivs tystnadsplikt om arbetstagarens personliga förhållanden.

Trygghetsanställningen och utvecklingsanställningen ska rymmas inom de regler som i dag gäller för skyddat arbete i förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.⁶ Den som är anställd i skyddat arbete omfattas inte av anställningsskyddslagen.⁷ Vidare står personer som har skyddat arbete till arbetsmarknadens förfogande och kan därmed anvisas annat arbete.

⁶ 32-37 §§ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

⁷ Lagen (1982:80) om anställningsskydd – LAS.

Utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar ska vara skyddat arbete därför att det finns personer som i dag inte har möjlighet att få en vanlig anställning med eller utan subvention. För många av de personer som nu är anställda i kommunernas OSA-verksamheter har den skyddade anställningen varit den enda förutsättningen för ett arbete.

Liksom nuvarande regler för dagens anställningar med OSA ska arbetsgivare som anordnar utvecklingsanställning och trygghetsanställning föreskrivas tystnadsplikt om arbetstagarens personliga förhållanden.

Jag är naturligtvis medveten om att särskilda anställningar också har en negativ sida. De kan leda till ökad segregering och att särskilda arbetsmarknader skapas för människor med funktionshinder. För att minska denna risk är det därför viktigt att alla arbetsgivare ges möjlighet att erbjuda utvecklings- och trygghetsanställning.

Stöd till arbetsledare

Förslag

Att ett bidrag till arbetsledning införs och får betalas ut till en arbetsgivare vid utvecklings- och trygghetsanställning, om det kan styrkas att anställningen medför extra kostnader för arbetsledning.

Jag föreslår att ett nytt ekonomiskt stöd införs. Stödet ska kunna lämnas till en arbetsgivare som kan styrka att en utvecklings- eller trygghetsanställning medför extra kostnader för arbetsledning.

För att extra resurser för arbetsledning ska kunna beviljas måste arbetsgivaren styrka att anställningen medför extra kostnader för arbetsledning. Vid åtta eller fler anställda i trygghets- eller utvecklingsanställning ska ersättning kunna betalas ut för en arbetsledare. Vid fler än tre men färre än åtta anställda, ska halva beloppet kunna lämnas.

Stödet ska inte vara tidsbegränsat men omprövas varje år. En begränsning av antalet sätts till maximalt 100 arbetsledare. Ett fastställt högsta ersättningsbelopp betalas ut.

Allmännyttan

Förslag

Att de särskilda reglerna för allmännyttiga organisationer om bidragsnivåer över 80 procent avvecklas.

Att allmännyttiga organisationer uppmuntras till samverkan vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga.

Jag anser att tiden nu är mogen att avveckla särregleringen av de allmännyttiga organisationerna. Men även med en sådan förändring kommer allmännyttan också i framtiden att vara en viktig arbetsplats för många personer med nedsatt arbetsförmåga. Dels genom att organisationerna fortsätter att anställa personal med lönebidrag, dels genom att kunna erbjuda utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

En avveckling av särregleringen av allmännyttan överensstämmer med min grundläggande inställning att arbetsmarknadspolitiska stöd ska vara oberoende av vilken kategori arbetsgivare det handlar om. Alla arbetsgivare ska behandlas lika i det avseendet. En sådan utformning av stöden främjar en utveckling mot att människor med funktionshinder får större valmöjligheter på arbetsmarknaden.

Genom att avveckla de särskilda reglerna förenklas också handläggningen av stöden. (Allmännyttan redovisas i avsnitt 3.8.)

Behovet av de särskilda reglerna har minskat

Allmännyttiga organisationer har sällan stark ekonomi och har därför ansetts behöva lönebidrag med extra höga genomsnittliga nivåer för att ha råd att anställa personal. Jag vill på nytt understryka att de allmännyttiga organisationerna är viktiga arbetsgivare. Personer med nedsatt arbetsförmåga behöver allmännyttan som arbetsmarknad – också. I synnerhet gäller det i många glesbygder där arbetstillfällena är få.

Samtidigt kan jag nu konstatera, rent generellt, att betydelsen av särregleringen för allmännyttan har minskat.

Vi kan redan i dag se en bredare arbetsmarknad för dem som anställs med lönebidrag. Allmännyttans andel har under senare år sjunkit till förmån för andra arbetsgivare. Detta har också varit en ambition från Arbetsmarknadsstyrelsens sida, som jag delar.

År 2002 hade endast tre län bidragsnivåer mellan 80–81 procent. Vid utredningens besök vid olika arbetsförmedlingar har det dessutom framgått att det inte är särskilt ofta som beslut fattas om bidragsnivåer över 80 procent.

Utvecklings- och trygghetsanställning i allmännyttan

Genom att erbjuda trygghetsanställning och utvecklingsanställning får de allmännyttiga organisationerna en ny och viktig uppgift på arbetsmarknaden. Jag anser också att Arbetsmarknadsstyrelsens tidigare förslag till ändrat regelverk för lönebidrag hos allmännyttiga organisationer väl motsvaras av förslaget om trygghetsanställning och utvecklingsanställning.

Samverkan uppmuntras!

Under utredningsarbetet har jag diskuterat olika förslag som skulle kunna stärka organisationerna i sin arbetsgivarroll. I arbetsgivarrollen ingår bl.a. att erbjuda de anställda bra arbetsmiljö och arbetsledning. Ett förslag som väckt stort intresse när jag tagit upp det till diskussion i olika sammanhang är organiserad och systematisk samverkan mellan föreningar. För att många föreningar, i synnerhet på lokal nivå, ska kunna leva upp till bl.a. kraven för utvecklings- och trygghetsanställningar behöver de samarbeta i sin egenskap av arbetsgivare.

I avsnitt 3.8 presenterar jag två exempel på sådan samverkan mellan föreningar. Samverkan har flera syften. Dels att förbättra möjligheterna för organisationerna att vara goda arbetsgivare och minska risken för inlåsnings effekter samt under goda villkor ge arbete åt långtidsarbetslösa personer med funktionshinder, dels att se till föreningarnas behov av administrativt stöd. Både de anställda och organisationerna har vunnit på detta.

Jag tror mycket på sådan samverkan i någon form. Hur den skulle kunna genomföras är helt och hållet beroende av de lokala förutsättningarna. Jag avstår därför från att lämna något förslag i denna fråga men föreslår att allmännyttiga organisationer uppmuntras till samverkan vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga. Länsarbetsnämnderna och de lokala arbetsförmed-

lingarna, samt kommunerna och arbetsmarknadsnämnderna, bör kunna ha en viktig roll för att uppmuntra sådan samverkan.

Lönebidrag till redan anställda

Förslag

Att regeringen ger Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med möjlighet att bevilja lönebidrag under en pågående anställning enligt samma regler som för andra lönebidrag.

Att försöksverksamheten utvärderas efter två år, varefter ställning tas till om insatsen ska permanentas.

Jag anser att det finns anledning att regeringen ger Arbetsmarknadsstyrelsen ett uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med möjlighet att bevilja lönebidrag under en pågående anställning.

Under förutsättning att alternativet annars är uppsägning och arbetslöshet, finns det i många fall uppenbara fördelar med att öppna för en möjlighet att bevilja lönebidrag till en person som har en anställning. Om regelverket, som nu, medför att individer blir satta i arbetslöshet bara för att därefter kunna bli anvisade en ny anställning med lönebidrag finns det anledning att fundera över konsekvenserna av en sådan regel.

Men det kan även finnas nackdelar som vid ett övervägande inte bör underskattas. Många framhåller risken för att arbetsgivarens ansvar trots allt skulle kunna komma att urholkas. Andra nackdelar är sådana som är förknippade med anställningar med lönebidrag i ett generellt perspektiv, såsom inlåsnings effekter och sämre utvecklingsmöjligheter i arbetet. (Se avsnitt 3.7.)

Jag menar att det finns skäl som talar för att ett lönebidrag för redan anställda bör prövas under en bestämd tid. Det ligger dessutom helt i linje med regeringens övriga strävanden att, i ett bredare perspektiv, få till stånd en effektivare arbetslivsriktad rehabilitering. Möjligheten till att lämna lönebidrag under en pågående anställning får dock inte leda till att vissa arbetsgivare kan undandra sig sitt ansvar enligt exempelvis lagen om anställningsskydd och arbetsmiljölagen. De fackliga organisationerna måste här spela en aktiv roll.

Det betyder att alla andra insatser som olika aktörer redan har ett uttalat ansvar för ska ha prövats innan ett lönebidrag övervägs och beslutas av arbetsförmedlingen. Berörd facklig organisation ska bekräfta att alla dessa insatser har prövats och att uppsägning blir resultatet om inte lönebidrag beviljas. Under en försöksverksamhet ska i övrigt samma regler för lönebidraget gälla som för alla andra anställningar med lönebidrag.

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

Förslag

Att det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet bibehålls för att öka individens möjligheter att komma i arbete.

Att den nuvarande finansieringsmodellen används även fortsättningsvis.

Jag anser att det finns situationer när ett kompletterande stöd för att starta ett eget företag kan bidra till att bryta en arbetslöshets-situation för en person med nedsatt arbetsförmåga. Min bedömning är att det behövs flera typer av insatser som tar hänsyn till individers olika förutsättningar att komma i arbete. Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet är en sådan insats.

Jag menar att stödet bör behållas. Det underlag som utredningen samlat in och som redovisas i avsnitt 3.9. talar för – enligt min bedömning – att stödet gör nytta.

Inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga, förutom de volymmässigt största insatserna, bör det även finnas ett antal mindre insatser varav det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet är ett. Sådana insatser behövs för att programmen ska kunna vara så flexibla som möjligt och bättre kunna anpassas till de enskilda individernas behov. Att starta eget företag kan i vissa fall vara den enda återstående möjligheten för en person med nedsatt arbetsförmåga att komma i arbete, därför anser jag att stödet ska finnas kvar.

Jag föreslår inte några förändringar i utformningen av insatsen. Innan eventuella förändringar övervägs bör besluten följas upp och resultaten utvärderas. Det finns i dag inte någon egentlig uppföljning och utvärdering av resultaten för de företagare som fått stödet. Det har inte funnits utrymme inom ramen för utredningen

att genomföra en mer djupgående uppföljning eller utvärdering i denna fråga. För att i framtiden överväga och eventuellt föreslå förändringar behöver den nuvarande uppföljningen kompletteras med uppföljning och utvärdering av stödets betydelse för företagaren vid etableringen samt företagets överlevnadsgrad.

I likhet med Ekonomistyrningsverkets bedömning, anser jag att den nuvarande finansieringsmodellen är lämplig och bör kunna användas även fortsättningsvis. Stödet är menat som en hjälp vid starten av företaget. Därför är den alternativa finansieringsmodellen – nedsättning av skatter eller avdrag på arbetsgivaravgifter inte lämplig. Det skulle, som Ekonomistyrningsverket påpekar, innebära att företagaren måste vänta på att stödet ska kunna kvittas mot framtida inbetalningar av skatter och avgifter.

Sociala arbetskooperativ

Jag konstaterar

Att en medlem i ett arbetskooperativ som utför arbete för kooperativets räkning och som inte har ett väsentligt inflytande på verksamheten totalt är att betrakta som arbetstagarare i förhållande till kooperativet, under förutsättning att övriga kriterier som är utmärkande för ett anställningsförhållande är uppfyllda.

Förslag

Att åtgärder genomförs för att underlätta lånemöjligheterna för sociala arbetskooperativ.

Jag har noga övervägt förutsättningarna för ett särskilt driftsbidrag till sociala arbetskooperativ. Som framgår av avsnitt 3.10 har Arbetsmarknadsstyrelsen i tidigare budgetunderlag lämnat förslag på ett sådant stöd. Det har också föreslagits av representanter för de sociala arbetskooperativen.

Av flera skäl är jag dock tveksam till att införa ett särskilt driftsstöd till sociala arbetskooperativ. Jag förordar ett finansierings-

system som utgår efter enhetliga principer oavsett arbetsgivarkategori. Storleken på stödet ska bero på den enskildes arbetsförmåga.

Enligt min bedömning är det komplicerat att skapa ett driftsbidrag som uppfyller rimliga krav på rättvisa och saklighet vid bedömningarna.

Ekonomistyrningsverket har till utredningen redovisat ett antal kritiska punkter mot ett driftsbidrag;

- kretsen av kooperatörer är inte tydligt definierad,
- storleken på affärsverksamhetens intäkter och andra bidrag måste uppskattas och bedömas i samband med beslut om driftsbidrag,
- arbetskraften hos de sociala arbetskooperativen är ingen homogen grupp. Enbart en mindre del av kooperatörerna har en anställning,
- graden av nedsatt arbetsförmåga varierar mellan olika kooperatörer.

Jag instämmer i dessa reservationer. Ett driftbidrag får inte beslutas på grunder som är godtyckliga, därför kräver det betydande administrativa insatser. Jag anser inte att detta är effektiv användning av Arbetsmarkandsverkets resurser.

I den mån sociala arbetskooperativ bedriver affärsverksamhet som konkurrerar med andra företag, uppstår frågan om ett driftbidrag skulle kunna påverka konkurrensen på ett sätt som strider mot vår konkurrenslagstiftning. Driftbidraget riskerar i så fall att leda till tvister med företag som anser sig missgynnade.

Mot bakgrund av de reservationer som redovisas ovan vill jag inte införa ett bidrag som gynnar vissa bestämda företagsformer.

I avsnitt 3.10 har jag redogjort för att en medlem i ett arbetskooperativ enligt gällande lagstiftning i normalfallet räknas som anställd om lön utbetalas och övriga krav på en anställning är uppfyllda.

Det finns enstaka tillfällen när en kooperatör kan ha ett så väsentligt inflytande att han eller hon inte är att betrakta som anställd i förhållande till kooperativet. Som framgår av avsnitt 3.10 handlar det i sådana fall om att det ekonomiska utfallet till stor del beror på den personens kompetens och de åtgärder och ställningstaganden som han eller hon gjort i verksamheten. Ett lönebidrag kan då inte lämnas för en kooperatör som har ett sådant inflytande.

Jag anser att förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp inte behöver förtydligas i detta avseende eftersom kriterierna på ett anställningsförhållande mycket väl kan vara uppfyllda när det gäller medlemmar i ett arbetskooperativ. Om kriterierna på ett anställningsförhållande är uppfyllda ska därför bidrag kunna lämnas till ett socialt arbetskooperativ, under förutsättning att förordningens krav i övrigt är uppfyllda. Ansvaret för att sprida kunskap till berörda handläggare inom Arbetsmarknadsverket om hur förordningen ska tolkas vilar på Arbetsmarknadsstyrelsen.

Det är viktigt att de sociala arbetskooperativen kan få sådana ekonomiska villkor så att de kan utveckla sin verksamhet. I detta ingår naturligtvis möjligheterna att få lån. Jag har inte utrett förutsättningarna för detta utan konstaterar endast att insatser behöver genomföras för att underlätta lånemöjligheterna för sociala arbetskooperativ. Jag föreslår därför att lämplig instans får ett sådant uppdrag.

Jag vill i det här sammanhanget understryka att andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för personer med nedsatt arbetsförmåga också kan stå till förfogande för sociala näringsdrivande arbetskooperativ. Inte minst viktigt kan det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet vara. Jag nämner i avsnitt 3.10 att det inte finns några hinder i förordningen att använda stödet vid start av sociala arbetskooperativ under förutsättning att övriga villkor uppfylls. Kunskap om stödet kan bidra till att främja utvecklingen av sociala näringsdrivande arbetskooperativ, därför är det viktigt att både kooperatörer och handläggare vid Arbetsmarknadsverket känner till de förutsättningar som gäller.

Mot denna bakgrund uppmanar jag Arbetsmarknadsverket att tillsammans med representanter för de sociala arbetskooperativen informera om möjligheten att lämna det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet när sociala näringsdrivande arbetskooperativ bildas.

Utvecklings- och trygghetsanställning vid sociala arbetskooperativ

Jag anser att utvecklingsanställning och trygghetsanställning är lämpliga insatser vid sociala arbetskooperativ eftersom dessa kooperativ är inriktade på att skapa arbetstillfällen för personer som har stora svårigheter på arbetsmarknaden.

Ungdomar med funktionshinder

Förslag

Att Arbetsmarknadsverket förstärker sin samverkan med skolan för att erbjuda vägledningsinsatser för ungdomar med funktionshinder i syfte att förbereda och aktivt stödja övergången mellan skola och arbetsliv.

Att skolan uppmanas till motsvarande samverkan.

Att Arbetsmarknadsverket förstärker sin samverkan med försäkringskassorna i frågor som rör ungdomar med funktionshinder som uppstår aktivitetssättning i syfte att ta tillvara deras arbetsförmåga och förbättra deras möjligheter att få ett arbete.

Många människor med funktionshinder har låg utbildningsnivå och för en del av dem har säkert utbildningsnivån större betydelse än funktionshindret för att komma ut i arbetslivet. I avsnitt 3.12 redovisas utbildningsbakgrunden för ungdomar som är registrerade hos arbetsförmedlingen som kvarstående sökande med arbetshandikapp. En tredjedel av dessa ungdomar har endast grundskola.

En person med låg utbildningsnivå har svårt att mer stadigvarande etablera sig på arbetsmarknaden. En undersökning som genomförts av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) bekräftar detta påstående.

I mitt utredningsuppdrag ingår inte att lägga förslag som rör skolan men samtidigt vill jag uppmärksamma regeringen på detta område. Skolan måste ta sitt ansvar så att elever med behov av särskilt stöd kan få en likvärdig utbildning med övriga elever. Arbetsmarknadsutbildningar ska inte ersätta det utbildningsansvar som är en plikt för den allmänna skolan.

Människors självbild skapas tidigt därför är det viktigt att barn och ungdomar med funktionshinder får lära sig att skolan förväntar sig att de, precis som alla andra, ska skaffa sig ett arbete. Som en del i detta ingår att elever med funktionshinder måste få delta i praktik och studiebesök på samma villkor som elever utan funktionshinder. För att en praktik ska bli meningsfull krävs att skolan samverkar med arbetsförmedlingen.

För att stärka dessa elevers framtida möjligheter på arbetsmarknaden krävs också att arbetsförmedlingen får möjlighet att erbjuda vägledning innan eleverna har lämnat skolan för att i god tid kunna förbereda olika arbetsmarknadsinsatser. Jag föreslår därför ett

tillägg i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som anger att Arbetsmarknadsverket ska samverka med Skolverket. Vidare föreslår jag att det inom skolans regelverk ska anges en motsvarande samverkan med Arbetsmarknadsverket.

Fördjupad kartläggning och vägledning är särskilt viktig för många ungdomar med funktionshinder. Detta bekräftas också av resultatet av arbetet med "Arbete åt unga handikappade" där många ungdomar hade stor nytta av fördjupade kartläggnings och vägledningsinsatser. (Se avsnitt 3.11.)

Den kraftfulla kritik mot skolan om bristande intresse för samarbete, som flera arbetsförmedlare med ansvar för ungdomar med funktionshinder har framfört, tar jag på mycket stort allvar. Arbetsmarknadsverkets försöksverksamhet "Arbete åt unga handikappade", visade att en väl fungerande samverkan mellan skola och förmedling underlättar möjligheterna att få ett arbete eller en lämplig fortsatt utbildning. "Arbete åt unga handikappade" ingår nu i Arbetsmarknadsverkets ordinarie verksamhet men bedrivs olika över landet. På vissa ställen pågår i dag ett aktivt arbete för ungdomar med funktionshinder medan andra länsarbetsnämnder inte prioriterar detta. Jag menar att aktivt arbete med ungdomar med funktionshinder måste prioriteras i hela landet. Alla länsarbetsnämnder måste lägga särskild vikt vid arbetet med ungdomar med funktionshinder. Det är inte rimligt att unga människor ska sitta hemma hela livet utan lämplig sysselsättning.

För ungdomar som lämnat den ordinarie skolan kan arbetsmarknadsutbildningar var en väg ut i arbetslivet men det finns hinder som ibland stänger denna väg. Ett exempel är målet för verksamhetsgrenen "kompetenshöjande insatser" som anger att andelen kvinnor och män som får arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt ska uppgå till 70 %. Detta mål utestänger personer med nedsatt arbetsförmåga och som anses ha svårt att få arbete inom denna tid. Sådana hinder bör tas bort och arbetsmarknadsutbildningarna bör i detta sammanhang anpassas bättre till enskildas behov.

Ungdomar som får aktivitetsersättning

En viktig del i "Arbete åt unga handikappade", var att söka upp unga förtidspensionärer för att erbjuda dem möjligheter till arbete och utbildning. Erfarenheterna från försöksverksamheten var goda.

Nästan en tredjedel av de förtidspensionerade ungdomar som deltog i försöksverksamheten fick ett arbete. Detta visar att uppsökande verksamhet kan göra stor nytta.

Den aktivitetsersättning som ersatt förtidspensionen är tydligare inriktad mot att ungdomarna inte ska bli kvar i ett passivt bidragsberoende. Därmed torde det nu finnas ännu bättre förutsättningar än tidigare att fler ungdomar ska kunna komma ut i arbetslivet.

Det är viktigt att det utvecklas fasta och kontinuerliga samarbetsformer mellan arbetsförmedlingar och försäkringskassor. De ungdomar som berörs måste snabbt och enkelt få del av de insatser som Arbetsmarknadsverket kan erbjuda. Många av ungdomarna kan komma ut i arbetslivet om de får delta i serösa insatser med en tydlig inriktning mot arbete. Insatser som de själva är med och planerar och bestämmer. Jag föreslår därför att Arbetsmarknadsverket ska förstärka sin samverkan med försäkringskassorna kring ungdomar med funktionshinder som uppstår vid aktivitetsersättning. Syftet med denna samverkan ska vara att ta tillvara ungdomarnas arbetsförmåga och förbättra deras möjligheter att få ett arbete.

Redan i dag samverkar försäkringskassor och Arbetsmarknadsverket i arbetet med unga handikappade. Denna samverkan måste dock förstärkas och få fasta och kontinuerliga former över hela landet. Jag ser en sådan samverkan som nödvändig för att aktivitetsersättningen ska utvecklas till en ersättningsform som stimulerar till aktivitet och inte bara blir ett nytt ord för förtidspension.

Förslaget till förändringar av lönebidragen med en definitiv tidsgräns och aktiva insatser för att främja en övergång till osubventionerat arbete, plus de övriga förslagen om fördjupad vägledning, särskilt lönebidrag och trygghetsanställningar, förbättrar möjligheterna för fler ungdomar att få det stöd de behöver. En grundtanke med mina förslag är att de utifrån den enskildes förutsättningar ska ge utrymme för mer målinriktade insatser med början i en fördjupad vägledning.

Finansieringsmodeller

Förslag

Att anställning med lönebidrag även fortsättningsvis finansieras genom anvisning av anslag på statsbudgetens utgiftssida. Lönebidraget lämnas som kontantbidrag till arbetsgivaren.

Att skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) återgår till att finansieras genom anvisning av anslag på statsbudgetens utgiftssida. Även detta bidrag lämnas som kontantbidrag till arbetsgivaren.

Att den nuvarande finansieringsmodellen även används fortsättningsvis när det gäller det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet.

Jag föreslår inga förändringar av principerna för finansiering av det statliga stödet i form av lönebidrag. Stödet bör även fortsättningsvis betalas till arbetsgivaren som kompensation för den nedsatta arbetsförmågan hos en anställd. Bidraget bör alltså även härnäst vara ett arbetsgivarstöd som sätter individen och individens behov i fokus. Det finns flera skäl att bibehålla denna grundkonstruktion. De arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga är generella och tillämpas på hela arbetsmarknaden. De ställer stora krav på att stöden ska vara utformade så att de kan lämnas och administreras enligt samma modell oavsett vem som är arbetsgivare. Insatserna ska vara utformade så att de på ett enkelt sätt kan förstås av alla inblandade parter. (Finansieringsmodellerna behandlas i avsnitt 3.4.)

I samband med utredningen om ett lämpligt bidrag för sociala arbetskooperativ har jag även övervägt ett bidrag till själva kooperativet – ett driftbidrag – men funnit att en sådan lösning inte är förenlig bl.a. med just kraven på generalitet, enhetlighet och enkelhet. Ett driftbidrag skulle även kunna komma i konflikt med kraven på konkurrensneutralitet.

Huvudprincipen är att statens utgifter finansieras med de anslag som riksdagen anvisar för ändamålet. Jag har inte funnit några skäl som talar för att finansieringen av arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga ska avvika från denna princip. Finansieringen bör göras på statsbudgetens utgiftssida, dvs. från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. För-

utom att denna modell kan användas av alla arbetsgivarkategorier underlättas den administrativa hanteringen.

Jag delar därmed Ekonomistyrningsverkets bedömning att det finns starka skäl som talar för att lönebidrag, inklusive bidrag för OSA, finansieras på ett likvärdigt sätt oavsett om bidraget lämnas till arbetsgivare i företag, organisationer eller kommuner.

Finansiering i form av nedsättning av skatter innebär inte en effektivare eller enklare administrativ hantering än den där Arbetsmarknadsstyrelsen betalar ut bidraget till arbetsgivaren. Kommuner och landsting har inte heller möjlighet att kvitta stödet mot deklarerade skatter och arbetsgivaravgifter och därmed skattebetalningar. En finansiering där stödet ska krediteras mottagarens skattekonto innebär för dessa arbetsgivarkategorier att två myndigheter, Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksskatteverket, blir inblandade i hanteringen i stället för som tidigare endast Arbetsmarknadsstyrelsen. Den enda skillnaden jämfört med tidigare blir i dessa fall att stödet finansieras från statsbudgetens inkomstsida i stället för från anslag på statsbudgetens utgiftssida.

2.3 Konsekvensanalyser

Utredningens förslag till förändringar av de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga är avsedda att tillsammans leda till större effektivitet i insatserna så att fler personer får det stöd de behöver för att få och behålla ett arbete. En viktig utgångspunkt har varit att respekten för individen förstärks och att ge förutsättningar för att regelverket ska kunna tillämpas på ett mer enhetligt sätt och att arbets- och kompetenslinjen ska bli ännu tydligare än i dag.

Utredningens förslag ligger inom ramen för det befintliga offentliga åtagandet. Förslagen påverka de arbetsmarknadspolitiska insatser och program som finns inom Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas nuvarande arbetsuppgifter och kompetensområden. Förslagen innebär vissa förändringar och vidareutveckling av utformningen och styrningen av insatserna. De för också med sig ett till vissa delar förändrat arbetssätt för Arbetsmarknadsverkets personal. Enligt utredningens bedömning innebär förändringen inte enbart att vissa arbetsuppgifter ökar i omfattning utan att andra också minskar. Enligt förslagen ska insatserna utformas så att de dels blir mer följsamma till individens behov, dels att individen snabbare får ”rätt” stöd för att i förlängningen komma ut i ett osubventionerat arbete.

Grundläggande för utredningens förslag har varit att insatserna ska vara generella till sin utformning och därmed passa alla arbetsgivarkategorier. Därmed breddas rekryteringsbasen för arbetsgivarna och arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga. Detta främjar en utveckling mot att människor med nedsatt arbetsförmåga får större valmöjligheter på arbetsmarknaden. Genom att avveckla de särskilda reglerna för allmännyttan förenklas också handläggningen av stöden.

Kombinationen av att insatserna ska passa alla arbetsgivarkategorier och att de inte medför någon överkompensation av arbetsgivaren minskar dessutom risken för diskussioner om eventuella konflikter med EG:s statsstödsregler.

Mål- och resultatstyrning

Förslagen till nya mål på verksamhetsgrensnivå innebär att statsmakterna på ett tydligare sätt än i dag talar om vilka resultat som förväntas. Ett sådant förtydligande är av fundamental betydelse för genomförandet av insatserna. Därmed är målen, i kombination med utformningen av de olika insatserna, också menade att skapa incitament och starkare drivkrafter för handläggaren vid arbetsförmedlingen. Handläggaren ska tillsammans med varje deltagare i programmen inte bara utforma en plan och träffa en överenskommelse om de olika insatser som ska genomföras utan att också aktivt medverka till att de genomförs. Förslagen innebär att insatserna ska ses som medel som ska bidra till att uppnå det önskade resultatet.

Information

Utredningen föreslår bl.a. att Arbetsmarknadsstyrelsen tillsammans med arbetsmarknadens parter och handikappreformen ska planera och genomföra informationssatsningar så att fler personer med nedsatt arbetsförmåga får ett arbete. Förslaget är ett förtydligande av Arbetsmarknadsstyrelsens befintliga uppdrag inom ramen sektorsansvaret för handikappolitiken. Förslaget finansieras inom ramen för anslaget 22:1, Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader.

Fördjupad kartläggning och vägledning

Fördjupad kartläggning och vägledning är en förutsättning för att kunna förverkliga förslagen om avskaffande av handikappkodningen, vidareutvecklingen av lönebidraget samt de nya insatserna trygghetsanställning och utvecklingsanställning. I första hand gäller det förslaget om att avskaffa handikappkodningen och att tillämpa ett mer strukturerat och behovsstyrt arbetssätt för att tidigt identifiera rätt arbetsmarknadspolitisk insats för en person med nedsatt arbetsförmåga.

Inom Arbetsmarknadsverket finns det redan i dag resurser för arbetslivsinriktad rehabilitering och vägledning. Utredningens förslag till fördjupad kartläggning och vägledning ska därmed inrymmas inom den nuvarande verksamheten.

Utredningens förslag innebär att den befintliga kartläggningen och vägledningen ytterligare förstärks och utvecklas för att den enskilde, så tidigt som möjligt efter det första besöket på arbetsförmedlingen ska få de rätta insatserna för att minska eller undanröja den nedsatta arbetsförmågan. Det handlar om att vidareutveckla en arbetsmetod som redan finns inom Arbetsmarknadsverket. Det innebär att mer resurser ägnas åt den enskilde i början för att snabbare och mer effektivt finna de insatser och arbetsuppgifter som är bäst lämpade för den enskilde. Rätta insatser i början minskar ofta behovet av fler insatser senare.

Förslaget finansieras på samma sätt som dagens system för kartläggning och vägledning inom ramen för anslaget 22:1, Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader och anslaget 22:2, Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Arbetshandikapp och handikappkodning

Avsikten med att avskaffa begreppet arbetshandikapp är inte att vidga målgruppen för insatserna utan i stället att definiera den på ett tydligare sätt. Begreppet arbetshandikapp är oklart till sin innebörd och ger stort utrymme för godtyckliga bedömningar.

Begreppet arbetshandikapp ska, enligt förslaget, ersättas av nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd som förorsakats av ett funktionshinder. Kravet på funktionshinder begränsar den grupp som kan komma ifråga. Genom att se till stödbehov och den nedsatta arbetsförmågan, blir det tydligare att det är behovet av insatser som är avgörande. För att en insats ska bli aktuell måste handläggaren göra en beskrivning av behoven och utifrån den föreslå lämplig insats.

Förslaget att ersätta handikappkodningen och begreppet arbetshandikapp med nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd, förbättrar förutsättningarna för mer enhetliga bedömningsgrunder och minskar risken för godtycklighet. Besluten om insatser kan därmed få en bättre precision.

Detta är en del i förslaget till fördjupad kartläggning och vägledning och ska därmed finansieras inom ramen för anslaget 22:1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader.

Lönebidraget

Genom att tidsgränsen för lönebidraget förtydligas och görs definitiv, i kombination med målen på verksamhetsgrensnivå, uppstår en viktig drivkraft att skapa nödvändiga förutsättningar för en anställning utan subvention.

Förslaget till en tydligare och definitiv tidsgräns för lönebidraget måste kopplas samman med ett förändrat arbetssätt vid handläggningen av bidraget. Inför varje anställning med lönebidrag ska insatser planeras som steg för steg ökar den enskildes arbetsförmåga. Varje insats ska vara klart och tydligt formulerad och dokumenterad samt peka mot målet som är ett arbete utan subvention. Ett sådant arbetssätt leder även till att många anställda med lönebidrag behöver bidraget under kortare perioder än i dag. En individuell handlingsplan med en sådan dokumentation underlättar både genomförande och uppföljning.

När övergångarna därmed ökar, och de totala bidragsperioderna minskar i längd, kan de medel som anslås för lönebidrag användas mer effektivt och fler personer som behöver bidraget kan få del av det.

Särskilt lönebidrag

Förslaget om särskilt lönebidrag omgärdas av två restriktioner. Ett beslut ska kunna fattas endast om det finns särskilda skäl för det, dvs. att den anställdes funktionshinder medför att arbetsförmågan är så nedsatt en att anställning utan lönesubvention inte kan bli aktuell. Antalet personer som kan få del av det särskilda lönebidraget får, enligt förslaget, uppgå till högst 10 000 personer i genomsnitt varje månad. Det särskilda lönebidraget finansieras på samma sätt som lönebidraget, inom ramen för anslaget 22:4, Särskilda insatser för arbetshandikappade. Förslaget innebär inte någon kostnadsökning eller minskning av det genomsnittliga antalet anställda med lönebidrag per månad jämfört med i dag.

Utvecklingsanställning

Utredningens förslag är att antalet personer som kan erbjudas en utvecklingsanställning begränsas till i genomsnitt högst 3 000 per månad. Utvecklingsanställningen ska rymmas inom ramen för den

befintliga volymen för det genomsnittliga antalet deltagare i insatserna som finansieras på anslaget 22:4, särskilda insatser för arbetshandikappade. Den tänkta målgruppen för utvecklingsanställning är personer som har nedsatt arbetsförmåga och som under en begränsad tid behöver särskilt anpassat arbete för att kunna pröva sig fram i arbetslivet.

Arbetsgivaren föreslås få bidrag till den anställdes lön efter samma principer som för dagens OSA vilket innebär att den genomsnittliga kostnaden för bidraget per månad är något högre än för lönebidraget. Vid en beräkning av utgiftsökningen för det maximala antalet personer i utvecklingsanställning baserad på mellanskillnaden mellan den genomsnittliga kostnaden per månad per person med anställning med lönebidrag respektive anställning i OSA 2002 uppgår den till 42,2 miljoner kronor. Förslaget finansieras inom ramen för anslaget 22:4, särskilda insatser för arbetshandikappade. Om det maximala antalet utvecklingsanställningar utnyttjas måste det genomsnittliga antalet anställda med lönebidrag per månad minskas med 3 390 personer.

Trygghetsanställning

Den nya insatsen, trygghetsanställning, ska rymmas inom de regler som i dag gäller för skyddat arbete. Genom att öppna anställningen för alla arbetsgivare skapas nya möjligheter och nya alternativ när det gäller arbetsuppgifter för dem som får en trygghetsanställning. Dagens OSA har begränsat arbetsmöjligheterna för de män och kvinnor som får del av insatsen.

Många av dem som i dag tillhör målgruppen för OSA kommer att ingå i målgruppen för trygghetsanställningen. Insatsen är till för dem som är uteslutna från andra anställningsmöjligheter. Antalet personer som beviljas trygghetsanställningar begränsas till i genomsnitt högst 7 000 per månad. Volymen bygger bl.a. på antaganden om den årliga omsättningen av personer i OSA och konsekvenserna av förändringar av lönebidragen. Utredningens förslag är inte en utökning vid en jämförelse med dagens OSA eftersom denna insats inte har någon uttalad begränsning av hur många personer som kan beviljas bidraget. Det är därmed inte en utökning av det totala antalet personer som kan vara sysselsatta med stöd av de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsgivaren föreslås få bidrag till den anställdes lön efter samma principer som för dagens OSA vilket innebär att den genomsnittliga kostnaden för bidraget per månad är något högre än för lönebidraget. Budgetåret 2002 uppgick statens utgift för OSA till 744,6 miljoner kronor och det genomsnittliga antalet deltagare per månad var 6 093 personer. Vid en beräkning av utgiften per år för 7 000 deltagare i trygghetsanställning baserad på den genomsnittliga kostnaden per deltagare i OSA 2002 uppgår den till 855,4 miljoner kronor. Det innebär en högsta årlig utgiftsökning på 110,8 miljoner kronor. Förslaget finansieras inom ramen för anslaget 22:4, Särskilda insatser för arbetshandikappade genom en minskning av det genomsnittliga antalet anställda med lönebidrag per månad med 1 025 personer.

Utbildning

Kompetensutvecklingen nås genom att den anställde med lönebidrag dels får del av det utbud som gäller övriga anställda på arbetsplatsen, dels kan erbjudas särskilda insatser för att underlätta övergången till osubventionerad anställning.

Utbildning som genomförs under tiden för en anställning med lönebidrag, särskilt lönebidrag, trygghetsanställning eller utvecklingsanställning och som ligger utanför arbetsgivarens direkta ansvar, finansieras enligt gängse regler. Det innebär att deltagande i arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning eller viss utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet finansieras över anslaget 22:3 köp av arbetsmarknadsutbildning m.m. Den enskildes ersättning under utbildningstiden finansieras genom anslaget 22:2 aktivitetsstöd, om det gäller de former av utbildningar som nämns ovan. Förslaget ska genomföras inom ramen för tilldelade medel för dessa båda anslag.

Inget hindrar att den anställde begär ledigt för att genomgå andra former av utbildningar som inte ligger under Arbetsmarkandsverkets ansvar. I dessa fall ansvarar den enskilde för finansieringen.

Omförhandlingar

Förslaget innebär att uppföljning och omprövning tydligare än i dag ska inriktas dels mot att utvärdera de insatser som genomförts för att underlätta en övergång till osubventionerad anställning, dels föreslå nya insatser för att nå detta mål. Uppföljningarna bör genomföras utifrån de individuella behoven och inte efter mer generella tidsramar. I dag följs lönebidraget vanligen upp en gång per år. Förslaget innebär att lönebidraget för vissa inte behöver följas upp lika ofta som i dag.

Dagens omprövningar handlar i stor utsträckning om att omförhandla bidraget till en lägre nivå. Många gånger kan det röra sig om små sänkningar. Om omprövningarna bygger på att nivån på bidraget ska följa den enskildes utveckling av arbetsförmågan, kommer årliga små sänkningar i många fall ersättas av färre men större sänkningar av lönebidraget.

Förslaget innebär att lyfta fram den arbetsmetod för uppföljningar och omprövningar som redan i dag ska tillämpas. I vissa fall kommer det att leda till att mer tid får ägnas åt dessa omprövningar, i andra blir tidsåtgången mindre eftersom omprövningarna kan göras mer sällan. Förslaget kommer inte heller leda till några ökade kostnader för anslaget 22:4 särskilda insatser för arbetshandikappade eftersom en avtrappning av nivåerna för lönebidraget ska genomföras.

Stöd till arbetsledare

Stöd till arbetsledare är ett nytt ekonomiskt stöd som ska kunna lämnas till en arbetsgivare som kan styrka att en utvecklingsanställning eller en trygghetsanställning medför extra kostnader för arbetsledning. Stödet omprövas varje år.

För att extra resurser för arbetsledning ska kunna beviljas måste arbetsgivaren styrka att anställningen medför extra kostnader för arbetsledning. Om arbetsgivaren har minst åtta personer anställda på en utvecklingsanställning eller en trygghetsanställning, kan ersättning för en arbetsledare beviljas. Uppgår antalet anställda till fler än tre, men färre än åtta, får halva kostnaden ersättas.

Utgiften för arbetsledarna bör begränsas genom att det belopp som betalas ut till en arbetsgivare baseras på ett fastställt högsta belopp. Detta oavsett om arbetsgivarens kostnad är högre.

Utredningens förslag innebär att ersättning för högst 100 arbetsledare kan beviljas samtidigt. Med en högsta kostnad på 300 000 kronor (inkl. arbetsgivaravgifter) per arbetsledare per år kan utgiften för insatsen uppgå till maximalt 30 miljoner kronor per år. Utgiften finansieras inom ramen för anslaget 22:4, särskilda insatser för arbetshandikappade.

Lönebidrag under pågående anställning

Möjligheten till att lämna lönebidrag under en pågående anställning får inte leda till att vissa arbetsgivare kan undandra sig sitt ansvar enligt exempelvis lagen om anställningsskydd och arbetsmiljölagen. Det betyder att alla andra insatser som olika aktörer redan har ett uttalat ansvar för ska ha prövats innan ett lönebidrag övervägs och beslutas av arbetsförmedlingen. Under en försöksverksamhet ska i övrigt samma regler och finansiering för lönebidraget gälla som för alla andra anställningar med lönebidrag. Under försöksverksamheten kan också behovet av insatsen preciseras. Med utgångspunkten att regelverket följs bör en försöksverksamhet, enligt utredningens bedömning, inte medföra ökade utgifter på anslaget 22:4, särskilda insatser för arbetshandikappade.

Ungdomar med funktionshinder

För att stärka det framtida inträdet på arbetsmarknaden för elever med funktionshinder krävs att arbetsförmedlingen får möjlighet att erbjuda vägledning innan eleverna har lämnat skolan. Det behövs för att i god tid kunna förbereda olika arbetsmarknadsinsatser.

Utredningens förslag bör ge bättre förutsättningar att arbeta efter den metod som utvecklats inom Arbetsmarknadsverket när det gäller ungdomar med funktionshinder. För närvarande skapar gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvar svårigheter för handläggarna inom Arbetsmarknadsverket. Förslaget ska leda till att många ungdomar tidigare än i dag kan få del av olika arbetsmarknadspolitiska stöd som underlättar deras framtida inträde på arbetsmarknaden.

Förslaget är ett förtydligande av det befintliga uppdraget och finansieras inom ramen för anslaget 22:1, Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader.

Finansieringsmodeller

Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga är en statlig angelägenhet som, med ett undantag, finansieras över statsbudgetens utgiftssida. Offentligt skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare, OSA, finansieras sedan den 1 augusti 2003 över statsbudgetens inkomstsida.

Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga är generella och tillämpas på hela arbetsmarknaden. Det ställer stora krav på att stöden ska vara utformade så att de kan finansieras och administreras enligt samma modell oavsett vem som är arbetsgivare. Insatserna ska vara utformade så att de på ett enkelt sätt kan förstås av alla inblandade parter.

Finansieringen bör göras på statsbudgetens utgiftssida, dvs. från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. Förutom att denna modell kan användas av alla arbetsgivarkategorier underlättas den administrativa hanteringen. Förslaget innebär att OSA återigen ska finansieras från anslag på statsbudgetens utgiftssida. Genom förändringen ökar utgifterna på statsbudgeten samtidigt som skatteinkomsterna på statsbudgeten ökar med samma belopp. Förslaget att återföra OSA till statsbudgetens utgiftssida medför därmed inte någon fördyring för staten utan en återställning av det som redan dragits in.

Övriga konsekvenser

Enligt kommittéförordningen ska en utredning ange konsekvenserna av sina förslag inom en rad olika områden.⁸ Utredningen bedömer att utöver de konsekvenser som redovisats ovan får förslagen inte några negativa följder inom något av dessa områden.

⁸ 14-16 §§, Kommittéförordningen (1998:1474).

3 Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga

I detta avsnitt redovisas underlaget för utredningens slutsatser, överväganden och förslag. Avsnittet inleds med en översikt av ett antal grundläggande författningar, deklARATIONER och regler m.m. som ur både ett internationellt och ett nationellt perspektiv behandlar medborgarrätten och människors rätt till arbete och lika behandling.

Den svenska målsättningen är att människor med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga ska ha arbete i samma utsträckning som alla andra. Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga ska bidra till att denna målsättning uppnås.

3.1 Utgångspunkter

Regeringsformen

I så gott som alla välfärdsstater betraktas arbete som en rättighet, vilket innebär att ingen ska tvingas gå utan arbete. Många länder gör en programförklaring om denna rättighet i sin konstitution. I den svenska regeringsformen framgår rätten till arbete i det s.k. program- och målsättningsstadgandet¹ som ger uttryck för särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning. Här anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. För den offentliga verksamheten framhålls att det allmänna ska

- verka för att alla människor uppnår delaktighet och jämlikhet i samhället och

¹ 1kap. 2§, RF.

- motverka diskriminering av människor på grund av funktionshinder, m.m.

Om bl.a. rätten till arbete sägs att det ska särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete.²

Program- och målsättningsstadgandet är emellertid inte rättsligt bindande och ger inte upphov till några rättigheter för medborgarna av samma slag som reglerna om grundläggande fri- och rättigheter som framgår i regeringsformens andra kapitel. Den som är arbetslös kan exempelvis inte vid domstol kräva att regeringen ska ställas till svars för grundlagsbrott. Regelns uppgift är snarast att understryka betydelsen av insatser för att människor inte ska ställas utanför arbetsmarknaden.

Rätten till arbete är i första hand en politisk fråga. Samtidigt består arbetsmarknaden av en mängd aktörer som, var och en för sig men också tillsammans, har ett ansvar för att denna rätt kan förverkligas. Det gäller både arbetsmarknadens parter, myndigheter och andra organisationer som på olika sätt påverkar utvecklingen på arbetsmarknaden.

Medborgarrätten

Frågor som rör funktionshindrade människors villkor har historiskt hänförs till det medicinska och sociala området. Under 1900-talets sista decennium förändrades detta synsätt och handikappolitiken kom att mer handla om mänskliga rättigheter och medborgarrätt.

Med medborgarrätten som utgångspunkt förskjuts frågorna från att i första hand handla om vård och omsorg till att handla om hur rättigheter och skyldigheter för enskilda människor med funktionshinder ska kunna hävdas. Regeringsformens program- och målsättningsstadgande får i och med det en mer uppfordrande innebörd.

Medborgarrätten är en av utgångspunkterna för utredningsarbetet och då särskilt FN:s standardregler och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.³ Dessa båda dokument klarlägger vad medborgarrätten står för i det praktiska arbetet.

² a.a.

³ Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, prop. 1999/2000:79.

Den moraliska och politiska grunden för både standardreglerna och handlingsplanen utgörs av de internationella reglerna om mänskliga rättigheter. De trettio artiklarna i FN:s allmänna förklaring från 1948 beskriver, definierar och erkänner de medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Rättigheterna har senare utvidgats och preciserats i en rad konventioner och deklARATIONER som antagits av FN:s generalförsamling och andra FN-organ.

År 1971 ratificerade Sverige 1966 års FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionsstaterna erkänner där bl.a. rätten till arbete och till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor vad gäller bl.a. lön och befordran. Konventionen omnämner inte uttalat funktionshinder som en diskrimineringsgrund men kommissionen för social utveckling har fastslagit att denna konvention omfattar diskriminering på grund av funktionshinder.

FN:s standardregler

Det handikappolitiska perspektivet med medborgarrätten som grund fick sitt första tydliga uttryck i de standardregler, som FN:s generalförsamling antog i januari 1993.⁴

I de tjugotvå standardreglerna framhålls bl.a. att staterna bör erkänna principen att förutsättningar skapas för människor med funktionsnedsättning så att de ska kunna utnyttja sina mänskliga rättigheter. Förutom att lagar och regler på arbetsområdet inte får diskriminera personer med funktionshinder, framhålls att staterna bör ge stöd på olika sätt, genom t.ex. yrkesutbildning, kvoterings-system, lån eller bidrag till småföretag, skattelättnader och ekonomiskt bistånd.⁵

I standardregel nummer sju lyfts inte bara rätten till arbete fram. Där understryks även att denna rätt kräver insatser från samhällets sida. Målet är att var och en ska ha arbete på den öppna arbetsmarknaden. Det framgår dock av regeln att för människor vars behov inte kan tillgodoses på den öppna arbetsmarknaden kan anställning med särskilt stöd vara ett alternativ.

EU har med FN:s standardregler som grund lagt fast en strategi om funktionshindrades deltagande i samhällslivet⁶ som även

⁴ FN:s Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

⁵ a.a. regel 7.

⁶ The European Union Disability Strategy.

arbetsmarknadens parter har anslutit sig till.⁷ Parterna framhåller där både företagens sociala ansvar och att det finns ett ekonomiskt mervärde i att öppna arbetslivet för människor med funktionshinder.

Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken

Från patient till medborgare - En nationell handlingsplan för handikappolitiken, kan närmast ses som en svensk tillämpning av standardreglerna.⁸ Frågor som rör arbetsmarknaden och arbetslivet tas inte uttalat upp i handlingsplanen men den utgör ändå en viktig grund för utredningens arbete. I handlingsplanen lyfts medborgarperspektivet fram mycket tydligare än i tidigare dokument. Det framgår att det politiska arbetet med att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet ska inriktas mot att ta bort de hinder som gör det omöjligt.

I den nationella handlingsplanen presenteras tre nationella mål för handikappolitiken. Målen är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- ett samhälle som utformats så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar samt kvinnor och män med funktionshinder.

De huvudområden som, enligt planen, ska prioriteras är:

- att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligt samhälle och
- att förbättra bemötandet.

Vidare ska, enligt planen, det handikappolitiska arbetet inriktas mot att:

- identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,

⁷ Declaration of the social partners on the employment of people with disabilities.

⁸ Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, prop. 1999/2000:79.

- förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionshinder,
- ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.⁹

De offentliga myndigheternas ansvar betonas eftertryckligt och utgångspunkten är att dessa bör se till att lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder. Ett särskilt stort ansvar läggs på de myndigheter som har ett sektorsansvar för handikappfrågorna inom sitt område. Sektorsmyndigheterna ska samla, stödja och driva på övriga verksamheter inom sektorn. Dessa myndigheter får i uppdrag att utarbeta förslag till etappmål för respektive sektor. Inom arbetsmarknadsområdet har Arbetsmarknadsstyrelsen sektorsansvaret för handikappolitiken. Exempel på andra myndigheter med sektorsansvar inom handikappolitiken är Skolverket, Arbetsmiljöverket, Riksförsäkringsverket och Statens kulturråd.

I en skrivelse till riksdagen i december 2002 redogjorde regeringen för hur arbetet med att genomföra den nationella handlingsplanen för handikappolitiken har utvecklats.¹⁰ Avsikten är att regeringen ska återkomma till riksdagen vart tredje år med en redogörelse för hur arbetet med att genomföra handlingsplanen går framåt.

Under rubriken en arbetsmarknad för alla redovisar regeringen att utvecklingen på arbetsmarknaden har varit gynnsam för alla de senaste åren. Personer som har funktionshinder utan att därmed ha nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta i samma omfattning som personer utan funktionshinder. Regeringen konstaterar dock att även om personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga har ökat sin sysselsättningsgrad har de trots detta fortfarande svårigheter på arbetsmarknaden. Bland de fortsatta ansträngningarna för att åstadkomma en arbetsmarknad för alla nämns regeringens satsningar på rehabilitering och samverkan, den nya diskrimineringslagstiftningen samt resultaten av Samhallutredningens och denna utrednings förslag till effektiviseringar. Vidare nämns den pågående översynen av ansvaret för och samordningen av systemet med arbetshjälpmedel, m.m.

⁹ a.a. s. 23.

¹⁰ Regeringens skrivelse 2002/03:25, Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Ansvars- och finansieringsprincipen

I slutbetänkandet av 1966 års handikapputredning, lanserades den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen.¹¹ Enligt denna princip ska varje enskild sektor i samhället utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna för eventuella anpassningsåtgärder ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I praktiken har denna princip inte tidigare fått något större genomslag även om det hänvisas till den i olika utredningar och politiska dokument. I nationella handlingsplanen för handikappolitiken får den emellertid stort utrymme och utgör grunden för förslagen om insatser för att göra samhället tillgängligt.¹²

Genom att framhålla medborgarrätten liksom ansvars- och finansieringsprincipen kan synsättet ändras och tillgängligheten ses som det normala. Även om handlingsplanen inte lägger förslag som uttalat gäller arbetsmarknaden skulle en konsekvent tillämpning av ansvars- och finansieringsprincipen påverka denna.

En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna

Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter som ägde rum i Wien 1993 antogs en rekommendation som uppmanar alla stater att upprätta nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna. Syftet med dessa handlingsplaner är att identifiera åtgärder för att förbättra främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter.

I den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna¹³ redovisar regeringen åtgärder som ska genomföras för att förverkliga de krav som är förenade med de olika deklarationerna om mänskliga rättigheter. Med hänvisning till handlingsplanen för handikappolitiken, anför regeringen att den nationella handikappolitiken lyfter fram medborgarperspektivet och vikten av att personer med funktionshinder ses som medborgare med samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare.

Regeringen framhåller betydelsen av att flera aktörer i samhället, både offentliga och enskilda, i sitt arbete bidrar till att de mänskliga rättigheterna främjas och skyddas. Ansvaret för att dessa rättig-

¹¹ Kultur åt alla, SOU 1976:20.

¹² Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, prop. 1999/2000:79.

¹³ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02: 83).

heter inte kränks vilar på regeringen samt den statliga och kommunala förvaltningen. Vidare säger regeringen att både arbetsgivare och fackliga organisationer, som centrala aktörer i samhällslivet, har en betydelsefull roll i denna fråga.

Några lagar på arbetslivsområdet som berör utredningens arbete

I diskussionen om företagens sociala ansvar är en av grunderna att företagets verksamhet inte bara ska styras av ekonomiska intressen.

I Sverige har företagens sociala ansvar reglerats och gjorts tydligare genom olika lagar. Några exempel med anknytning till denna utredning får illustrera detta förhållande.

Lagen om anställningsskydd¹⁴ (LAS) begränsar arbetsgivarens uppsägningsrätt genom att ställa krav på saklig grund vid uppsägning och att arbetsgivaren innan uppsägning ska se över möjligheten till bl.a. omplaceringar. Vid tillämpning av turordningsreglerna vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska en arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och som på grund därav har beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren enligt 23 § LAS, få företräde till fortsatt arbete. Detta oberoende av placering i turordningen, om det kan åstadkommas utan allvarliga olägenheter.

Arbetsmiljölagen¹⁵ ställer stora krav på arbetsgivaren vad gäller arbetsmiljön i vid mening. Enligt 2 kap 1 § ska arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Detta krav innebär långtgående individuella anpassningar av arbetsmiljö och arbetsförhållanden för att förhindra både utslagning och utestängning från arbetslivet.

Den 1 maj 1999 trädde lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder i kraft.¹⁶ Lagen, som innehåller förbud mot såväl indirekt som direkt diskriminering, gäller till förmån inte endast för arbetstagare och arbetssökande utan även för den som fullgör arbetspraktik eller utbildning (utan att vara anställd) på en arbetsplats. Lagen ger även ett visst skydd åt inhyrd och inlånad personal.

Diskrimineringsförbudet gäller när en arbetsgivare:

¹⁴ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

¹⁵ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁶ Lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (ändrad senast genom SFS 2003:309).

- beslutar i en anställningsfråga, tar ut en arbetssökande till anställningsintervju eller vidtar annan åtgärd under anställningsförfarandet,
- beslutar om befordran eller tar ut arbetstagare till utbildning för befordran,
- beslutar om eller vidtar annan åtgärd som rör yrkespraktik,
- beslutar om eller vidtar annan åtgärd som rör annan utbildning eller yrkesvägledning,
- tillämpar löne- eller andra anställningsvillkor,
- leder och fördelar arbetet, eller
- säger upp, avskedar, permitterar eller vidtar annan ingripande åtgärd mot en arbetstagare.

Diskrimineringsförbudet

gäller även då arbetsgivaren vid anställning, befordran eller utbildning för befordran genom att vidta stöd- och anpassningsåtgärder kan skapa en situation för en person med funktionshinder som är jämförbar med den för personer utan sådant funktionshinder och det skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar sådana åtgärder.

Förbudet mot

direkt diskriminering gäller dock inte vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran om ett visst funktionshinder är nödvändigt på grund av arbetets natur eller det sammanhang där det utförs.

I likhet med både lagen om anställningsskydd och arbetsmiljölagen ställer även denna lag krav på att arbetsgivaren ska genomföra vissa anpassningar av arbetsplatsen.

Diskrimineringslagstiftningen ses nu återigen över av Diskrimineringskommittén som ska lämna sitt slutbetänkande i juli 2005. Kommittén ska bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden.¹⁷

I samband med att anställningsskyddet förstärktes i Sverige i mitten av 1970-talet, tillkom också lagen om anställningsfrämjande åtgärder, oftast kallad främjandelagen.¹⁸ Denna lag kan i viss mening ses som en svensk tillämpning av de tankar som låg bakom särskilda lagar om kvotering som hade blivit vanliga i övriga

¹⁷ Dir. 2002:11.

¹⁸ Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Europa. Syftet med främjandelagen var att skapa åtgärder för att främja anställning av äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga. Länsarbetsnämnden ges bl.a. möjlighet att anmoda arbetsgivaren att i samband med nyanställningar öka andelen personer med nedsatt arbetsförmåga i arbetsstyrkan.

Främjandelagen har på många sätt spelat en undanskymd roll och tillämpas ytterst sällan, med undantag av de särskilda reglerna om varselskyldighet i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist, men den bör ändå uppmärksammas eftersom den berör utredningens uppdrag.

Företagens sociala ansvar

Vår nationella lagstiftning innehåller många regler som på olika sätt ålägger arbetsgivarna ett tydligt socialt ansvar. Vid den praktiska tillämpningen gäller olika skälighetsbedömningar. Insatser utöver den gräns som dessa bedömningar sätter hänförs ofta till berörda samhällsorgan, inte minst Arbetsmarknadsverket. Det finns här tydliga paralleller till handlingsplanen för handikappolitiken, som ålägger verksamheter som riktar sig till allmänheten att undanröja enkelt åtgärdade hinder.

I avsnittet om FN:s standardregler nämndes ”Declaration of the social partners on the employment of people with disabilities”, där parterna understryker företagens sociala ansvar. Den europeiska samorganisationen för nationella arbetsgivarföreningar framhåller¹⁹ att europeiska företag ser sig själva som en viktig integrerad del av samhället. Som skäl anges att de därför agerar på ett socialt ansvarstagande sätt genom att de anser att vinsten är företagets viktigaste mål men inte dess ”enda existensberättigande”. EU har också genom en grönbok från juli 2001²⁰ velat starta en bred debatt om hur Europeiska unionen ska kunna främja företagens sociala ansvarstagande. Den svenska regeringen framhåller i detta sammanhang att

Sverige understryker vikten av social dialog mellan arbetsmarknadens parter och kollektivavtal på alla nivåer i arbetet med att utveckla företagens sociala ansvar...²¹

¹⁹ Releasing Europes employment potential: Companies views on European Social Policy beyond 2000.

²⁰ Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar (KOM 2001) 366.

²¹ a.a. s. 7.

Den sociala ekonomin

Den sociala ekonomin kan ses som ett ytterligare steg i diskussionen om företagens sociala ansvar. Själva begreppet social ekonomi blev 1989 en officiell term inom EU men det är inte helt klart vad som avses. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet har beskrivit social ekonomi på följande sätt:

med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhälleliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.²²

Utifrån denna beskrivning omfattar den sociala ekonomin en rad olika verksamheter. Många av verksamheterna har som syfte att främja utveckling och arbete i glesbygd, men också att skapa sysselsättning åt människor som står utanför den vanliga arbetsmarknaden. Med stöd av medel från EU:s strukturfonder, som delvis har haft en inriktning mot människor med funktionshinder, har verksamheter med anknytning till social ekonomi kunnat startas och utvecklas.

Beskrivningen av social ekonomi identifierar dock inte helt tydligt vad som menas. Mycket av det föreningsarbete som pågår i vårt land borde kunna hänföras dit, liksom s.k. sociala arbetskooperativ som startas för att bereda arbetstillfällen åt människor med nedsatt arbetsförmåga.

Särskilda krav på de offentliga arbetsgivarna

Detta avsnitt inleddes med en hänvisning till regeringsformens första kapitel. När det gäller offentliga arbetsgivare framgår det av regeringsformens bestämmelser att den som söker anställning vid en statlig myndighet kan sägas ha ett särskilt skydd mot diskriminering.²³ Där anges att vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.²⁴

²² Social ekonomi- tredje sektorn för välfärd, demokrati och tillväxt. Slutrapport av regeringens arbetsgrupp om den sociala ekonomin och dess utveckling.

²³ SOU 2002:43, Ett utvidgat skydd mot diskriminering, betänkande av Diskrimineringsutredningen, 2001.

²⁴ RF, 11 kap. 9§, andra stycket.

Denna grundlagsbestämmelse kompletteras av bestämmelser i lagen om offentlig anställning (LOA) och i anställningsförordningen. I LOA anges att skickligheten ska sättas främst om det inte finns särskilda skäl för något annat.²⁵ I en bestämmelse i anställningsförordningen anges att myndigheten vid anställning utöver skickligheten och förtjänsten också ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social-, och sysselsättningspolitiska mål.²⁶

Detta är grundläggande. Allt oftare diskuteras även frågan om det därutöver kan ställas särskilda krav på de offentliga arbetsgivarna när det gäller anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga eller andra personer som möter svårigheter på arbetsmarknaden. Flera förslag och deklarationer, varav några nämns här pekar på att det finns sådana uppfattningar.

Uppgiften för Näringsdepartementets Mångfaldsprojekt²⁷ var bl.a. att i ett sammanhang och ur ett tillväxtperspektiv kartlägga och analysera hur kön, funktionshinder, sexuell läggning, ålder, etnisk tillhörighet och klass påverkar enskildas möjligheter på arbetsmarknaden och till företagande. I likhet med vad som framförs i många andra dokument och sammanhang menade Mångfaldsprojektet att arbetet för mångfald i arbetslivet i första hand handlar om allas lika värde. Att låta befolkningens mångfald speglas överallt i arbetslivet ansåg projektet vara lönsamt både för den enskilde arbetsgivaren och för samhället i stort. Projektet lämnade flera förslag som hade en klar arbetsgivarpolitisk inriktning bl.a. att regeringen bör uppmana de statliga myndigheterna att beakta hur de ska ta tillvara och öka mångfalden bland sina anställda när de utformar målen för kompetensförsörjningen. Staten uppmanades att vara ett föredöme på detta område men det betonades även att alla parter på arbetsmarknaden, både arbetsgivare och arbetstagare, måste arbeta mer aktivt för att öka mångfalden i arbetslivet.²⁸

Redan tidigare hade regeringen i den integrationspolitiska propositionen²⁹ deklarerat att staten bör vara ett föredöme när det gäller ökad mångfald i arbetslivet. Med mångfald avsågs i detta sammanhang att öppna arbetsmarknaden för personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund.

²⁵ 4 §, lagen (1994:260) om offentlig anställning.

²⁶ 4 §, anställningsförordningen (1994:373).

²⁷ Mångfald innefattar här aspekterna kön, funktionshinder, sexuell läggning, ålder, klass och etniskt tillhörighet.

²⁸ Alla lika olika - mångfald i arbetslivet, Ds 2000:69.

²⁹ Prop. 1997/98:16.

I regeringsförklaringen vid riksmötets öppnande den 1 oktober 2002 slog statsministern fast att "äldres, förtidspensionerades och funktionshinderades resurser måste bättre tas till vara". Med fler som arbetar ökar utrymmet att göra arbetslivet bättre för alla. Den offentliga sektorn ska gå före och vara en mönsterarbetsplats. Dessutom påpekades att samtliga myndigheter, alla kommuner och landsting ska sätt upp mål och utarbeta handlingsplaner för att öka mångfalden och motverka diskriminering vid anställning, med en förhoppning om att privata arbetsgivare gör samma sak.

Europeiska handikappåret 2003

I januari 2003 invigdes det europeiska handikappåret. Initiativet togs av EU som i och med det bl.a. ville öka medvetenheten om rätten till skydd mot diskriminering. Det betyder att människor med funktionshinder har rätt att slippa bli utsatta för diskriminering och ska ha samma möjligheter att använda sina rättigheter som andra. EU menar också att samarbetet bör öka mellan statliga organisationer, arbetsmarknadens parter, sociala myndigheter och människor med funktionshinder. Det svenska temat för handikappåret är mänskliga rättigheter och funktionshinder.

3.2 Arbetsmarknaden – kvinnor och män med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga

Enligt en undersökning som genomfördes under det sista kvartalet 2002 hade knappt 1,2 miljoner kvinnor och män (20,8 procent) i befolkningen 16–64 år något funktionshinder. Av dessa var 20,9 procent kvinnor och 20,7 procent män. Ungefär hälften av dessa personer, eller tio procent av befolkningen mellan 16–64 år, bedömde själva att deras arbetsförmåga är nedsatt. En något större andel kvinnor än män angav att funktionshindret medför att arbetsförmågan är nedsatt.³⁰

³⁰ Funktionshinderades situation på arbetsmarknaden, 4:e kvartalet 2002, Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:3, AMS och SCB. Begreppet "nedsatt arbetsförmåga" är i AMS:s och SCB:s undersökning inte detsamma som "arbetshandikapp" i AMS:s statistik. Arbetshandikapp i AMS:s statistik innebär att den arbetssökande på grund av funktionshinder är i behov av särskilda insatser eller åtgärder. AMS mäter arbetssökande och AKU mäter arbetslöshet.

I arbetskraften

År 2002 deltog 68 procent av de personer som har funktionshinder i arbetskraften vilket är en minskning från 71 procent år 2000.

Andelen personer med funktionshinder utan nedsatt arbetsförmåga har däremot ökat. År 2002 fanns 83 procent i arbetskraften jämfört med 79 procent 2000. Andelen personer med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga har dock minskat. År 2002 ingick 57 procent, varav 57 procent män och 56 procent kvinnor, i arbetskraften mot 61 procent 2000. År 2000 var andelen män 63,7 procent och kvinnorna utgjorde 58,6 procent.³¹

Detta kan jämföras med att 80 procent av befolkningen som inte har något funktionshinder ingick i arbetskraften både 2002 och 2000.³²

Sysselsatta

Av befolkningen totalt var 74 procent sysselsatt 2002. Av den del av befolkningen som är sysselsatt anger 18,2 procent att de har funktionshinder. Av de funktionshindrade var 65 procent sysselsatta mot 77 procent av den del av befolkningen som inte har något funktionshinder. Av de sysselsatta funktionshindrade bedömde 39 procent att deras arbetsförmåga är nedsatt.

Andelen sysselsatta med funktionshinder var 65 procent, varav 66,7 procent män och 63,4 procent kvinnor. Andelen sysselsatta med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga uppgick till 53 procent 2002 varav 54 procent män och 53 procent kvinnor.³³

Andelen sysselsatta personer utan funktionshinder var 77 procent. Sysselsättningsgraden för personer med funktionshinder som inte har nedsatt arbetsförmåga är lika, dvs. 77 procent, som för personer utan funktionshinder. Av de sysselsatta utan funktionshinder var 78 procent män och 75 procent kvinnor.

³¹ a.a.

³² a.a.

³³ a.a.

Arbetslösa

Bland personer med funktionshinder var 4,6 procent arbetslösa 2002. För personer med nedsatt arbetsförmåga var arbetslösheten högre och uppgick till 5,8 procent. Arbetslösheten bland funktionshindrade utan nedsatt arbetsförmåga var 3,5 procent och för personer utan funktionshinder 3,7 procent. Samtidigt uppgick arbetslösheten för befolkningen totalt till 3,9 procent.

Arbetslösheten bland funktionshindrade män uppgick till 4,5 procent mot 4,8 procent för kvinnor. Av personer med nedsatt arbetsförmåga var 5,2 av männen arbetslösa och 6,3 procent av kvinnorna. För personer med funktionshinder men utan nedsatt arbetsförmåga var det dock fler män, 4,3 procent, än kvinnor, 2,7 procent, som var arbetslösa. Det är fler arbetslösa män även bland personer utan funktionshinder, 4,3 procent mot 3,1 procent bland kvinnorna och bland befolkningen totalt var 4,4 procent av männen arbetslösa 2002 och 3,4 procent av kvinnorna.

Arbetstid

Av de sysselsatta med funktionshinder arbetade 72 procent heltid 2002 mot 61 procent för de funktionshindrade som har nedsatt arbetsförmåga. Det kan jämföras med att 79 procent av de sysselsatta som inte har något funktionshinder arbetade heltid.³⁴

År 2002 hade i genomsnitt 26 procent av de personer som var anställda med lönebidrag en tjänstgöringsgrad upp till 50 procent, medan 74 procent hade en tjänstgöringsgrad på 51–100 procent.

Av tabell 3.2.1 framgår tjänstgöringsgraden 2002 för anställda med lönebidrag fördelad på åldersgrupper och kön.

³⁴ a.a.

Tabell 3.2.1 Tjänstgöringsgrad för anställda med lönebidrag, andel per åldersgrupp och kön, andelar i procent, 2002

ålders- grupper	Tjänstgöringsgrad – män*		Tjänstgöringsgrad – kvinnor*		Tjänstgöringsgrad – alla*	
	– 50%	51% – 100%	– 50%	51% – 100%	– 50%	51% – 100%
– 29	6	94	19	81	10	90
30 – 39	12	88	31	69	20	80
40 – 49	17	83	37	63	26	74
50 – 59	22	78	43	57	30	70
60 –	26	74	43	57	32	68
alla	18	82	37	63	26	74

Källa: AMS, 2003.

* Avser genomsnitt för jan. – dec. av antalet vid mitten av månaden år 2002.

Som framgår av tabellen ovan hade män som var anställda med lönebidrag en tjänstgöringsgrad på 51–100 procent i betydligt större utsträckning än kvinnor. Tre fjärdedelar av alla anställda med lönebidrag 2002 hade en tjänstgöringsgrad på 51 procent upp till 100 procent.

Vid en jämförelse med *önskemålen* om arbetstid bland de personer som var registrerade som sökande med arbetshandikapp 2002 framgår att endast 10 procent av männen och 26 procent av kvinnorna, eller totalt 17 procent av de sökande, ville arbeta deltid. Drygt hälften ville arbeta heltid och 32 procent sökte arbete på både heltid och halvtid.

Tabell 3.2.2 Önskemål om arbetstid – sökande med arbetshandikapp åldersgrupper och kön i procent, 2002

ålders- grupper	önskemål om arbetstid								
	heltid			deltid			heltid och deltid		
	män	kvinnor	alla	män	kvinnor	alla	män	kvinnor	alla
– 29	51	39	46	4	12	7	45	49	47
30 – 39	62	42	53	7	20	13	30	37	34
40 – 49	62	40	52	10	27	18	28	33	30
50 – 59	62	40	52	13	32	20	26	29	27
60 –	62	40	53	15	33	22	23	27	24
alla	61	40	52	10	26	17	30	34	32

Källa: AMS, 2003.

* Avser genomsnitt för jan. – dec. av antalet vid månadens slut år 2002.

Anställningsform

Personer med funktionshinder var 2002 tillsvidareanställda i lika stor utsträckning som befolkningen totalt. Andelen personer utan funktionshinder som var tillsvidareanställda uppgick till 85,9 procent. Funktionshindrade med fast anställning uppgick till 85 procent och funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga till 87,7 procent, varav 88,4 procent män och 82,5 procent kvinnor. Av de funktionshindrade utan nedsatt arbetsförmåga var 83 procent fast anställda. Den största andelen tillsvidareanställda fanns därmed i gruppen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.³⁵

Andelen tillsvidareanställda med lönebidrag var dock genomsnittligt lägre 2002. Totalt sett hade 76 procent anställda med lönebidrag fast anställning. Något större andel män än kvinnor, se tabell 3.2.3.

Tabell 3.2.3 Anställda med lönebidrag – andel i procent i olika anställningsformer, 2002

anställningsform	2002		
	alla	män	kvinnor
tillsvidare	76	76	74
viss tid, längre än 6 mån	15	14	16
viss tid, högst 6 mån	10	9	10
tom	-	-	-

Källa: AMS, 2003.

Vid en jämförelse av anställningsformer hos olika arbetsgivar-kategorier framkommer att störst andel tillsvidareanställda med lönebidrag 2002 fanns hos försäkringskassorna, landstingen, de statliga myndigheterna och hos allmännyttan. Den minsta andelen fast anställda fanns hos kommunerna. Se tabell 3.2.4.

³⁵ a.a.

Tabell 3.2.4 Anställda med lönebidrag – anställningsformer – andelar i procent per arbetsgivarkategori, 2002

arbetsgivare	2002 - anställningsform		
	tillsvidare	viss tid, längre än 6 mån.	viss tid, högst 6 mån.
1 statliga myndigheter	81	12	7
2 institutioner	77	17	6
3 f-kassor	86	9	5
4 allmännyttan	84	10	7
5 kommuner	59	29	12
6 landsting	83	11	6
8 enskilda företag	76	13	11
9 annan arbetsgivare	76	14	10
0 odefinierad			

Källa: AMS, 2003.

Tre fjärdedelar av alla anställda med lönebidrag hos enskilda företag hade fast anställning 2002.

Utbildningsnivå

Under 2002 var, enligt AMS, utbildningsnivån bland de nyanställda med lönebidrag låg jämfört med utbildningsnivån bland samtliga arbetslösa.

Som exempel kan nämnas att elva procent av kvinnorna och sju procent av männen hade utbildning på eftergymnasial nivå. Utbildningsnivån bland de nyanställda med lönebidrag var jämförbar med utbildningsnivån hos samtliga arbetslösa arbetshandikappade (AMS:s definition) samma år.

Tabell 3.2.5 Kvarstående sökande med arbetshandikapp, andelar i procent, fördelade efter utbildningskod, 2002

	förgymnasial utb.	gymnasial utb.	eftergymnasial utb.
Andel i procent	48	43	9

Källa: AMS, 2003. Avser kvarstående sökande med arbetshandikapp, vid månadens slut, genomsnitt per månad år 2002. Kodning enligt UTBSUN2.

Som framgår av tabell 3.2.5 hade 48 procent av de kvarstående sökande med arbetshandikapp 2002 förgymnasial utbildning, 43,3 procent hade gymnasial utbildning och 8,5 procent hade eftergymnasial utbildning. Med kvarstående sökande menas alla personer som finns registrerade som sökande med arbetshandikapp hos arbetsförmedlingen.

Skillnaderna mellan mäns och kvinnors utbildningsnivå samt mellan olika åldersgrupper framgår av tabell 3.2.6.

Tabell 3.2.6 Kvarstående sökande med arbetshandikapp, andelar i procent fördelade efter utbildningskod, 2002

ålders- grupper	förgymnasial utbildning			gymnasial utbildning			eftergymnasial ut- bildning		
	män	kvinnor	alla	män	kvinnor	alla	män	kvinnor	alla
– 29	34	26	31	62	68	64	5	7	5
30 – 39	42	34	38	51	57	54	7	10	8
40 – 49	49	42	46	43	46	44	8	12	10
50 – 59	60	54	58	31	36	33	8	10	9
60 –	72	67	70	22	26	23	6	7	7
alla	51	44	48	41	46	43	8	10	9

Källa: AMS, 2003. Avser kvarstående sökande med arbetshandikapp, vid månadens slut, genomsnitt per månad år 2002. Kodning enligt UTBSUN2.

Utbildningsnivån för befolkningen i sin helhet 25–64 i januari 2002 framgår av tabell 3.2.7.

Tabell 3.2.7 Befolkning 25–64 år efter utbildningsnivå i procent samt kön den 1 januari 2002

befolkningen 25 – 64 år	förgymnasial utb.*	gymnasial utb.	eftergymnasial utb.
män	23	49	29
kvinnor	19	48	33
alla	21	48	31

Källa: SCB, Statistisk årsbok för Sverige, 2003.

* inkl. okänd nivå.

De vanligaste funktionshindren

Bland funktionshindren är det rörelsehinder, astma och allergi samt annan överkänslighet som dominerar. Bland männen är hörselskador, diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar samt dyslexi vanligast. Däremot är rörelsehinder vanligare bland kvinnor.

Bland de som har nedsatt arbetsförmåga är rörelsehinder vanligast och mer än var åttonde person har astma eller allergi.³⁶

Bland de kvarstående sökande med arbetshandikapp vid arbetsmarknadsverket 2002 dominerade antalet personer och ungefär lika många kvinnor som män med handikappkoden ”övriga rörelsehinder”.

Tabell 3.2.8 Kvarstående sökande med arbetshandikapp, genomsnitt per månad 2002 fördelade efter handikappkod

	män	kvinnor	alla
11 hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdomar	2 574	894	3 469
20 hörselskada/dövhet	428	318	746
21 barndomsdövhet	419	355	775
22 hörselskada	1 481	1 183	2 664
30 synskada	347	187	535
31 grav synskada	459	299	758
32 synsvaghet	762	432	1 194
40 rörelsehinder	5 338	4 671	10 010
41 rörelsehinder som kräver hjälpmedel	591	345	935
42 övriga rörelsehinder	18 630	18 767	37 397
51 övriga somatiskt rel. arbetshandikapp	9 328	9 258	18 586
61 psykiskt arbetshandikapp	5 918	5 221	11 140
71 intellektuellt arbetshandikapp	6 556	2 986	8 431
81 socialmedicinskt arbetshandikapp	11 125	2 194	13 319
91 astma/allergi/överkänslighet	779	1 064	1 843
92 dyslexi/spec. inlärningssvårigheter	1 797	922	2 718
93 förvärvad hjärnskada	288	112	400
Totalt			114 918

Källa: AMS, 2003.

Däremot är det stor skillnad mellan könen beträffande andra typer av arbetshandikapp som t.ex. socialmedicinska, intellektuella och hjärt-, kärl- och lungsjukdomar.

³⁶ a.a.

Anställda med lönebidrag och OSA

Det genomsnittliga antalet anställda med lönebidrag och OSA 2002 framgår av tabell 3.2.9.

Tabell 3.2.9 Genomsnittligt antal anställda per månad med lönebidrag och OSA, 2002

år	antal anställda med lönebidrag			antal anställda med OSA		
	män	kvinnor	totalt	män	kvinnor	totalt
2002	32 810	20 852	53 662	4 608	1 376	5 984

Källa: AMS, 2003.

Det är flest män anställda både med lönebidrag och OSA.

Antalet anställda med lönebidrag år 2002 fördelade på arbetsgivarkategorier framgår av tabell 3.2.10.

Tabell 3.2.10 Genomsnittligt antal anställda per månad med lönebidrag, 2002, fördelade på arbetsgivarkategorier

	totalt
statliga myndigheter	2 293
institutioner	315
försäkringskassorna	232
allmännyttiga org.	11 469
kommunerna	8 594
landstingen	1 022
enskilda företag	26 935
annan arbetsgivare	2 642
odefinierad	160

Källa: AMS 2003.

Som framgår av tabellen är det flest anställda med lönebidrag hos enskilda företag. Den näst största arbetsgivarkategorin är allmännyttiga organisationer. Inom kultursektorn finns också många personer anställda med lönebidrag.

Regionala skillnader

Enligt den undersökning som Arbetsmarknadsstyrelsen och Statistiska centralbyrån genomförde under det fjärde kvartalet 2002 är andelen funktionshindrade personer totalt liksom andelen funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga störst i Norrland och minst i Stockholms län. Skillnaderna är signifikanta.

Tabell 3.2.11 Andel personer med och utan funktionshinder samt med och utan nedsatt arbetsförmåga fördelade efter bostadsregion, andelar i procent, 2002

landsdel	andel personer med funktionshinder totalt	andel personer med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga	andel personer med funktionshinder utan nedsatt arbetsförmåga	personer utan funktionshinder
Stockholms län	18,2	7,5	10,8	81,8
Mellan-Sverige	20,7	10,0	10,8	79,3
Södra Sverige	22,3	10,6	11,7	77,7
Västra Sverige	20,1	9,6	10,5	79,9
Norra Sverige	23,3	12,4	10,9	76,7

Källa: AMS och SCB, 2003.

I Mellansverige är andelen kvinnor med nedsatt arbetsförmåga större än andelen män. I de övriga regionerna finns ingen säkerställd skillnad mellan kvinnor och män.³⁷

Kvarstående sökande med arbetshandikapp i augusti 2003

I augusti månad 2003 var 57 087 personer anställda med lönebidrag.³⁸ Av dessa var 35 058 män och 22 029 kvinnor. Samma månad var 6 051 personer anställda i offentligt skyddat arbete, OSA, varav 4 651 män och 1 400 kvinnor.

Vid Samhall var 23 084 personer anställda. Antalet arbetslösa personer med arbetshandikapp uppgick till 20 698 personer.

³⁷ a.a.

³⁸ AMS arbetsmarknadsdata, augusti 2003, hela riket.

3.3 Uppgifter, mål och resultat

Uppdraget

Utredaren ska pröva om nuvarande arbetsmarknadspolitiska program är effektiva på dagens arbetsmarknad så att personer med nedsatt arbetsförmåga därigenom får det stöd som gör det möjligt för dem att försörja sig med eget arbete. Utredaren ska vid behov föreslå förändringar.

Utredaren ska pröva om målen för det flexibla lönebidraget uppfylls.

Utredaren ska föreslå åtgärder som kan innebära att fler anställda med lönebidrag får möjlighet att övergå till osubventionerad anställning.

Uppgifter, mål och resultat

Målen för Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga fastställs genom riksdagens och regeringens styrning av arbetsmarknadspolitiken i den årliga budgetprocessen.

Vid införandet av det flexibla lönebidragssystemet 1991 anförde regeringen att

Ett system med flexibla lönebidrag bör kunna innebära att fler lönebidragsanställda får möjlighet att övergå till ickesubventionerade arbeten, bl.a. genom att fler placeringar kan ske hos arbetsgivare, som kan ta ett kostnadsansvar och betala lönen för den som har rehabiliterats och kan hävda sig utan bidrag.³⁹

Det föredragande statsrådet underströk att:

ett flexibelt bidrag inte får tillämpas så att flexibiliteten innebär en höjning av det genomsnittliga bidraget. Tvärtom är avsikten att skapa utrymme för att antalet sysselsatta med lönebidrag ska kunna öka.⁴⁰

³⁹ Prop. 1990/91:100: bil. 12. bet. 1990/91:AU12.

⁴⁰ a.a.

Statsmakernas styrning av arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitikens roll, uppgifter, inriktning och övergripande mål avgörs ytterst av riksdagen och regeringen. Statsmakterna styr arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom olika författningar, genom den ekonomiska styrningen och genom att bestämma de organisatoriska ramarna för genomförandet.

Riksdagen har genom de arbetsmarknadspolitiska programmen övergripande reglerat arbetsmarknadspolitiken i landet. I lagen om arbetsmarknadspolitiska program anges att programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Programmen handhas av Arbetsmarknadsverket om inte något annat bestäms.⁴¹ Arbetsmarknadsverket genomför därmed merparten av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inklusive arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverkets organisation, ledning och uppgifter framgår av verkets instruktion.⁴² Närmare om Arbetsmarknadsverkets uppgifter framgår av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsmarknadsverket (AMV) är en organisation i flera nivåer som består av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. I länsarbetsnämnderna ingår den offentliga arbetsförmedlingen (Af).

År 2002 fanns drygt 9 000 årsarbetskrafter i Arbetsmarknadsverket.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Arbetsmarknadsstyrelsen är också chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Som chefsmyndighet är Arbetsmarknadsstyrelsen, inför regeringen, ytterst ansvarig för hela verkets verksamhet.

⁴¹ Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴² Förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

I Arbetsmarknadsstyrelsens uppgifter ingår särskilt att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt. Vidare ska Arbetsmarknadsstyrelsen sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten vid respektive länsarbetsnämnd och fördela de ekonomiska och andra resurser som Arbetsmarknadsverket har till sitt förfogande. Arbetsmarknadsstyrelsen ska följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och meddela de internadministrativa föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationaliseringar och enhetlighet inom Arbetsmarknadsverket.

Enligt en författningsändring som trädde i kraft den 1 december 2002, ska Arbetsmarknadsstyrelsen samverka med Riksförsäkringsverket, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av de tillgängliga resurserna.⁴³

Arbetsmarknadsstyrelsen leds av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen består av högst elva ledamöter. Bland ledamöterna ska det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Generaldirektören, som under styrelsen är chef för Arbetsmarknadsstyrelsen, ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.⁴⁴

Länsarbetsnämnden – LAN

I Arbetsmarknadsverket finns 21 länsarbetsnämnder (LAN). Länsarbetsnämnden är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Den har till särskild uppgift att bl.a. leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt. I länsarbetsnämnden ingår den offentliga arbetsförmedlingen. Totalt finns det 418 arbetsförmedlingar (2003). Arbetsmarknadsstyrelsen kan bestämma att det vid vissa länsarbetsnämnder bl.a. ska finnas särskilda resurser för arbetslivs- inriktad rehabilitering.

Länsarbetsnämnden leds av länsarbetsdirektören som är chef för myndigheten. Länsarbetsdirektören rapporterar till Arbetsmarknadsstyrelsens generaldirektör. Vid länsarbetsnämnden finns en styrelse. Styrelsens ordförande är landshövdingen och består

⁴³ 2 b § förordningen (2002:754) om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁴ Förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket..

därutöver av länsarbetsdirektören och högst nio andra ledamöter. Bland ledamöterna ska det finnas personer som har särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden.⁴⁵

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden är ett samarbetsorgan på kommunal nivå. Nämnden ska bl.a. medverka till att målen för den nationella arbetsmarknadspolitiken uppnås och skapa samsyn mellan olika aktörer för att främja att varje individs arbetsförmåga tas tillvara. Arbetsmarknadsnämnden ska mobilisera det lokala arbetsmarknadsutbudet.⁴⁶

Delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering

Enligt Arbetsmarknadsverkets instruktion ska det finnas en delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering (DAR) dels hos Arbetsmarknadsstyrelsen, dels regionalt hos varje länsarbetsnämnd.⁴⁷

Delegationen är rådgivande och ska särskilt följa och stödja utvecklingen av anställningsfrämjande insatser för personer med funktionshinder. Vidare ska delegationen verka för en samordning av statliga, kommunala och andra insatser som görs för att ta tillvara arbetsförmågan hos personer med funktionshinder.⁴⁸

Centrala DAR ska dessutom sprida information om personer med funktionshinder och deras levnadsförhållanden.

Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden får överlämna åt delegationen att besluta i frågor inom delegationens verksamhetsområde.

Delegationen består av en ordförande och det antal ledamöter som Arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnden bestämmer. I den regionala DAR ska det finnas företrädare för arbetsmarknadens parter och handikapporganisationer.

⁴⁵ a.a.

⁴⁶ a.a.

⁴⁷ a.a.

⁴⁸ För regionala DAR inom länet.

Grunden för arbetslivs- och arbetsmarknadspolitiken

Arbets- och kompetenslinjen är, enligt regeringen, grunden för den svenska arbetslivs- och arbetsmarknadspolitiken. Med arbets- och kompetenslinjen menas att aktiva insatser för att få arbetslösa i arbete prioriteras framför passivt understöd. Det innebär att anställning normalt går före åtgärd.⁴⁹

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter är:

- matchning,
- öka de arbetslösas kunskaper, och
- stödja dem som har svårast att få ett arbete.

Enligt regeringen är arbetsmarknadspolitikens första och viktigaste uppgift att förmedla arbete till arbetslösa och arbetskraft till arbetsgivarna. Det handlar om förmågan att sammanföra – matcha – arbetslösa individer med lediga jobb.

Arbetsmarknadspolitikens andra uppgift är att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden genom att öka de arbetslösas kompetens.

Den tredje uppgiften är att stödja individer som har svårast att få ett arbete. Bland dessa finns bl.a. personer med någon form av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Regeringen anför om den tredje uppgiften att:

Arbetsmarknadspolitiken kan och bör underlätta för alla mänskliga resurser att utnyttjas till fullo. För samhället är varje krona som produceras ett bidrag till samhällets gemensamma försörjning. Allas insatser behövs... Att tillvarata alla individers vilja till egen försörjning genom arbete är således nödvändigt om det ska vara möjligt att åstadkomma en långsiktigt hög tillväxt.⁵⁰

⁴⁹ Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230.

⁵⁰ Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230.

Närmare om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Som redan nämnts anger regeringen Arbetsmarknadsverkets uppgifter närmare i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Av förordningen framgår den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens huvuduppgifter, utformning, former, handlingsplaner m.m.⁵¹

Huvuduppgifter

Den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens huvuduppgifter är att:

- effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft,
- främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad,
- underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden,
- motverka långa tider utan reguljärt arbete, och
- motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

Utformning

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utformas så att:

- den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete som så nära som möjligt ansluter till hans eller hennes förutsättningar och önskemål,
- den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna för annan verksamhet,
- risken för att reguljära arbetstillfällen trängs undan blir så liten som möjligt,
- den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet,
- den är förenligt med målen för ett ekologiskt hållbart Sverige.

⁵¹ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Former

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av:

- platsförmedling,
- vägledning,
- arbetsmarknadspolitiska program,
- arbetslivsinriktad rehabilitering,
- arbetslivstjänster, och
- vissa anställningsfrämjande åtgärder, m.m.

Handlingsplaner

I samråd med den person som söker arbete ska länsarbetsnämnden upprätta en individuell handlingsplan. Handlingsplanen ska upprättas senast inom tre månader från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Av handlingsplanen ska den arbetssökandes skyldigheter och planerade aktiviteter framgå. Arbetsmarknadsstyrelsen utfärdar föreskrifter om handlingsplanernas närmare innehåll och hur de ska följas upp.

Arbetsmarknadspolitiska program

Arbetet med förenklingar av det arbetsmarknadspolitiska regelverket har varit ett återkommande inslag i utvecklingen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna under senare år. Ambitionen har varit att regelverket ska minskas, förenklas och inriktas på arbetsmarknadspolitikens huvuduppgifter. Inrättandet av de arbetsmarknadspolitiska programmen år 2000 var ett led i detta arbete. Författningsbestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen finns i bl.a. lagen⁵² och i förordningen⁵³ om arbetsmarknadspolitiska program samt i förordningen om anställningsstöd.⁵⁴

⁵² Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵³ Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁴ Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

I förslaget till de arbetsmarknadspolitiska programmen anförde regeringen att:

arbetsmarknadspolitiken i högre grad ska styras genom att riksdag och regering utformar ett tydligt och överblickbart regelverk (lagar och förordningar), anger prioriteringar, ställer upp tydliga och uppföljningsbara mål och anvisar medel. Reglerna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, som föreslås benämnas arbetsmarknadspolitiska program, bör utformas så att de bidrar till att uppfylla de nationella målen för arbetsmarknadspolitiken. De ska anpassas till den enskildes behov och de lokala förutsättningarna och möjliggöra samverkan med andra aktörer som arbetsgivare, arbetsmarknadens parter, försäkringskassan, kommuner samt utbildningsväsendet.⁵⁵

Enligt regeringen ska insatserna inom de olika programmen kunna kombineras för att den önskvärda effekten – att deltagare i programmen snabbare kommer i arbete – ska kunna åstadkommas.⁵⁶

Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga

I förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp⁵⁷ är de närmare bestämmelserna om arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga samlade.

Programmen omfattar stöd och andra insatser som syftar till att kompensera den nedsättning i arbetsförmågan som kan finnas hos personer med funktionshinder och att stärka dessa personers möjligheter att få eller behålla ett arbete. En person med arbetshandikapp är, enligt förordningen, den som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och som därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett arbete.

Insatserna ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade och får göras bara när de framstår som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

I förordningen anges bl.a. om lönebidrag att länsarbetsnämnden ska verka för att en anställd med lönebidrag övergår till en anställning utan lönebidrag. För att underlätta en sådan övergång ska en

⁵⁵ Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 13.

⁵⁶ Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 13 och prop. 1999/2000:98.

⁵⁷ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

individuell handlingsplan upprättas när den enskilde anvisas anställningen.

Även för den som har skyddat arbete ska länsarbetsnämnden regelbundet pröva om individen kan övergå till en annan anställning.⁵⁸

De arbetsmarknadspolitiska insatserna ska, enligt regeringen, präglas av respekt för individen, rättstrygghet och en tydlig arbets- och kompetenslinje.⁵⁹

Arbetsmarknadspolitikens mål

Enligt regeringen är arbetsmarknadspolitiken en viktig del av den ekonomiska politiken. Ekonomisk politik delas upp i stabiliserings-, allokerings- och fördelningspolitik.⁶⁰ Inom arbetsmarknadspolitiken finns en rad insatser och program som bidrar till målsättningen om en god ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och minskad arbetslöshet i alla delar av landet.

Arbetsmarknadspolitiken ska tillsammans med övriga politikområden bidra till att målet för den ekonomiska politiken uppnås. Målet för den ekonomiska politiken är full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig ekonomisk tillväxt.

Regeringens övergripande mål för arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna är att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20–64 år ska öka till 80 procent år 2004 – därefter är målet full sysselsättning.⁶¹

⁵⁸ a.a.

⁵⁹ Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 13.

⁶⁰ Stabiliseringspolitik innebär att över tiden utjämna utnyttjandet av ekonomiska resurser. Allokeringspolitik innebär att ekonomins resurser fördelas dit de bäst bidrar till ekonomisk tillväxt. Fördelningspolitikens uppgift är att fördela de resurser som skapas mellan kvinnor och män samt regioner. Den ska också se till att alla får vara med och bidra till sin försörjning. Arbetsmarknadspolitiken innehåller alla dessa delar. Prop. 1999/2000:98.

⁶¹ Regeringen fastslog 1996 det s.k. arbetslöshetsmålet. Det innebar att den öppna arbetslösheten i landet skulle halveras till år 2000. År 1998 kompletterades arbetslöshetsmålet med ytterligare ett mål – sysselsättningsmålet – att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år ska öka från 74 procent 1997 till 80 procent 2004. Finansiell styrning – finansiella restriktioner som gäller för en verksamhet för att nå vissa mål.

Arbetsmarknadspolitiken i verksamhetsstrukturen

Statsmakternas årliga styrning av arbetsmarknadspolitiken genomförs genom den ekonomiska styrningen inom ramen för den statliga budgetprocessen. Den ekonomiska styrningen i staten är ytterst ett medel för politikens förverkligande. Den ekonomiska styrningen ska skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser. Ekonomisk styrning i staten består av den finansiella styrningen⁶² samt mål- och resultatstyrningen.⁶³

Mål- och resultatstyrning i staten genomförs sedan några år i en verksamhetsstruktur i tre olika nivåer. Mål formuleras för samtliga tre nivåer. Nivåerna är:

- politikområden, PO,
- verksamhetsområden, VO och
- verksamhetsgrenar, VG.

Politikområden är indelning av statlig verksamhet i politiskt relevanta områden. Målen för politikområdena beslutas av riksdagen och är nationella mål. De är oftast generella och gäller t.ex. alla arbetslösa. Det är riksdagen som fattar beslut om indelningen av politikområden och mål för respektive politikområde.

Först på verksamhetsområdesnivå blir målen mer konkreta. Verksamhetsområden är väl avgränsade verksamheter inom ett politikområde som bidrar till att målet för politikområdet uppnås. På verksamhetsområdesnivå kan målen avse såväl effekter som prestationer.

Verksamhetsgrenar är väl avgränsade verksamheter inom ett verksamhetsområde som bidrar till att målet för verksamhetsområdet uppnås. På verksamhetsgrensnivå kan mål formuleras även rörande kvalitet, service etc. i handläggningen. Denna typ av mål beslutas av regeringen.

För verksamhetsgrenarna (VG) fattar regeringen varje år beslut om mål och återrapporteringskrav och de ekonomiska resurser som respektive myndighet har till sitt förfogande för att genomföra

⁶² Finansiell styrning – finansiella restriktioner som gäller för en verksamhet för att nå vissa mål.

⁶³ Mål- och resultatstyrning – styrning som innebär att mål anges, att resultatet följs upp och/eller utvärderas samt att bedömningar görs beträffande vilka åtgärder som behöver vidtas.

verksamheten. Regeringens beslut överlämnas till myndigheten i ett regleringsbrev.

Arbetsmarknadspolitiken utgör ett politikområde. Målet för politikområdet är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Målet utgör, enligt regeringen, en sammanfattning av de uppgifter för den framtida arbetsmarknadspolitiken som riksdagen ställde sig bakom våren 2000.⁶⁴ För att uppnå målet för politikområdet är arbetsmarknadspolitiken uppgift bl.a. att

stödja dem som har det svårast att få ett arbete. Genom att ta till vara under- och outnyttjade resurser på arbetsmarknaden ökar samhällets gemensamma produktion och därmed tillskottet till den gemensamma försörjningen.⁶⁵

Politikområdet Arbetsmarknadspolitik⁶⁶ har för den verksamhet som genomförs av Arbetsmarknadsverket inte delats in i verksamhetsområden men har flera verksamhetsgrenar. Därmed är det målen för och resultaten av Arbetsmarknadsverkets verksamhetsgrenar som ska bidra till att målet för politikområdet uppnås.

Arbetsmarknadsverket verksamhet är indelad i fem verksamhetsgrenar:

1. matchning på arbetsmarknaden,
2. kompetenshöjande insatser,
3. *stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden,*
4. tillsyn och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen,
5. avgiftsfinansierad verksamhet Arbetslivstjänster, Aske kursgård och tjänsteexport.

De Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga finns i verksamhetsgrenen – stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden. Regeringens verksamhetsmål och åiterrapporteringskrav åren 2001 – 2003 framgår av uppställningen i tabell 3.3.1.

⁶⁴ Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230, Prop. 2000/01:1, utg. omr. 13.

⁶⁵ Prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 13.

⁶⁶ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 13.

Tabell 3.3.1 verksamhetsmål samt återrapporteringskrav för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga 2001–2003

År	Mål för verksamhetsgrenen	Återrapporteringskrav
2001		
Mål	Målet är att minst 57 000 arbetshandikappade personer per månad ska ha lämplig sysselsättning under år 2001 för beloppet som tilldelas under anslaget 22:4 särskilda insatser för arbetshandikappade	– antal arbetshandikappade i subventionerad anställning, – antalet övergångar till osubventionerat arbete från anställning med lönebidrag.
Mål	Målet är att den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer ska uppgå till högst 58 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden	– genomsnittlig bidragsandel som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer, – genomsnittlig bidragsandel som lämnas till allmännyttiga organisationer.
2002		
Mål	Målet är att i genomsnitt minst 59 000 arbetshandikappade personer per månad ska ha lämplig sysselsättning under år 2002 för beloppet som tilldelas under anslaget 22:4 särskilda insatser för arbetshandikappade.	– antal arbetshandikappade i subventionerad anställning, – redovisning av antal personer, vilka arbetsplatser (branscher) och vilka personer som får del av hjälpmedel på arbetsplatsen, stöd till personligt biträde, SIUS och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet för arbetshandikappade.
Mål	Målet är att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år samt att omprövningsbeslut i genomsnitt ska ha en lägre nivå än föregående beslut.	– antal och andel övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete, – redovisning av antal övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete utifrån lönebidragets längd, – redovisning av den genomsnittliga nivån i omprövningsbeslutet jämfört med den genomsnittliga nivån i de föregående besluten uppdelat på allmännyttiga och övriga arbetsgivare.
2003		
Mål	Målet är att i genomsnitt minst 60 000 kvinnor och män med arbetshandikapp per månad ska ha lämplig sysselsättning under år 2003 för beloppet som tilldelas under anslaget 22:4 särskilda insatser för arbetshandikappade.	– antal arbetshandikappade kvinnor och män uppdelat i anställningar med lönebidrag och annan subventionerad anställning fördelat på arbetsgivarkategori, – redovisning av antal personer fördelat på branscher som får del av hjälpmedel på arbetsplatsen, stöd till personligt biträde, SIUS och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet för arbetshandikappade.
Mål	Målet är att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år samt att omprövningsbeslut i genomsnitt ska ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.	– antal och andel övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete, – redovisning av antal övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete utifrån lönebidragets längd, – redovisning av den genomsnittliga nivån i omprövningsbeslutet jämfört med den genomsnittliga nivån i de föregående besluten uppdelat på allmännyttiga och övriga arbetsgivare, – genomsnittlig bidragsandel som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer, – genomsnittlig bidragsandel som lämnas till allmännyttiga organisationer

Källa: Regleringsbrev för Arbetsmarknadsverket, budgetåren 2001, 2002, 2003.

Av uppställningen ovan framgår att målet om ett i genomsnitt minsta antal sysselsatta personer ligger fast under samtliga tre budgetår. Däremot ökar volymerna för varje år.

Även mål om som avser bidragsnivå finns med alla tre åren. Skillnaden är att 2001 fanns det ett mål för den genomsnittliga bidragsnivån, exklusive de allmännyttiga organisationerna. För år 2002 och 2003 gäller däremot att bidragsnivån ska vara lägre efter ett omprövningsbeslut.

År 2002 återinfördes ett mål om övergångar från anställning med lönebidrag till osubventionerat arbete. Enligt målet ska andelen övergångar till osubventionerat arbete öka jämfört med föregående år. År 1997 var det år det senast fanns ett verksamhetsmål för övergångar. Då var målet att andelen övergångar från anställning med lönebidrag för arbetshandikappade till osubventionerat arbete på den reguljära arbetsmarknaden skulle uppgå till minst 3 procent under budgetåret. (Se tabell 3.3.1) Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen var det emellertid, även under de år det inte fanns något verksamhetsmål för övergångar, en önskvärd utveckling att tre procent av de anställda med lönebidrag skulle övergå till osubventionerat arbete varje år.⁶⁷

I sin strategi för att nå verksamhetsmålet för sysselsättning för arbetshandikappade 2003 ökar Arbetsmarknadsverket betoningen på arbetet med övergångar:

Eftersom samtliga län redan vid ingången av året ligger väl till med måluppfyllelsen när det gäller volymmålet kan det ske en ökad fokusering på arbetet med övergångar till osubventionerat arbete. Fortsatt kvalitetssäkringsarbete med hanteringen av lönebidragen med tätare uppföljning och omprövning ska leda till ökade möjligheter till övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete. En strategi handlar om att följa upp varje lönebidrag och fokusera på de möjligheter som arbetsgivarna har att anställa utan stöd. Utvecklingen på varje arbetsförmedling med införandet av operativa mål ska stödja detta.

God kompetens hos handläggare och arbete enligt kvalitetskraven ska också leda till minskade bidragsnivåer.⁶⁸

⁶⁷ AMV:s årsredovisning för 2001.

⁶⁸ AMS strategi för att nå verksamhetsmålen 2003.

Verksamhetsmål åren 1997 – 2000

Även innan verksamhetsgrenarna infördes i samband med den nya strukturen 2001 fanns årliga volymmål för insatserna för personer med arbetshandikapp. Som nämnts ovan fanns det år 1997 ett mål för övergång från anställning med lönebidrag till osubventionerat arbete. Målet var att minst tre procent skulle övergå till osubventionerat arbete.

Volymmålet är det mål för verksamheten som varit styrande utan avbrott åren 1997 – 2003.

Regeringens förslag till förändringar i verksamhetsstrukturen

I budgetpropositionen hösten 2003 föreslår regeringen att målet för politikområdet arbetsmarknadspolitik ska formuleras om till "arbetsmarknadspolitiken ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad". Regeringen vill på det sättet att arbetsmarknadspolitiken ska få en tydligare inriktning mot huvuduppgiften som är matchning av lediga jobb och arbetssökande.

Regeringen aviserade även sin avsikt att införa tre verksamhetsområden för arbetsmarknadspolitiken fr.o.m. 2004.⁶⁹

Den finansiella styrningen

För administrationen av AMV:s verksamhet tilldelas verket ett förvaltningsanslag. Medel för de olika insatserna för personer med nedsatt arbetsförmåga tilldelas över ett annat anslag – anslaget 22:4 för särskilda insatser för arbetshandikappade. Se tabell 3.3.2.

⁶⁹ Prop. 2003/04:, utgiftsområde 13.

Tabell 3.3.2 Anslaget 22:4 för särskilda insatser för arbets-
handikappade, tusental kronor

År	ingående ramöver- förings- belopp	stats- budget	tilläggs- budget	indragning	totalt tilldelade medel	Utfall	utgående ram- överförings- belopp
1998	254 982	6 596 798		- 254 982		6 291 867	304 931
1999	304 931	6 665 092	90 000	- 595 559	6 454 464	6 674 306	-219 842
2000	- 219 842	6 828 941	-	-	6 609 099	6 171 290	437 809
2001	437 809	6 975 607	- 433 367	- 4 441	6 975 608	6 327 757	647 851
2002	647 851	7 139 492	- 704 000	-	7 083 343	6 939 135	144 208

Källa: Ekonomistyrningsverket, Statsbudgetens utfall.

Syftet med de insatser som finansieras under anslaget är att arbets-
sökande personer med arbetshandikapp ska ges samma möjligheter
att delta i arbetslivet som personer utan ett arbetshandikapp.

Utgifterna under anslaget påverkas till största delen (ca 96
procent) av omfattningen och den genomsnittliga bidragsnivån av
lönebidrag och OSA. Lönebidrag är den dominerande åtgärden.
Utgifternas fördelning exemplifieras med utfallet fördelat på olika
insatser år 2002. Se tabell 3.3.3

Tabell 3.3.3 Anslaget 22:4 – utfall budgetåret 2002, tusental kronor

Insatser	utbetalt t.o.m. 0212
arbetshjälpmedel	153 939
hjälpmedel och expertundersökningar	56 973
utvecklingsarbetsplatser	9 539
särskilt stöd vid start av näringsverksamhet	25 641
stöd till personligt biträde	61 786
projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	24 701
särskilt introduktions- och uppföljningsstöd	91 608
lönebidrag	5 913 013
offentligt skyddat arbete	744 595
Kulturarvs-IT	10 957
Övrigt	322
Summa	6 939 135

Källa: Näringsdepartementet, 2003.

Beroende på vid vilken tidpunkt under budgetåret beslutet om en
insats fattas kan det medföra kostnader för kommande budgetår.
Eftersom myndigheterna tilldelas anslagen för ett år i taget betyder
det att handläggare vid arbetsförmedlingarna fattar beslut som

medför kostnader för Arbetsmarknadsverket/staten som Arbetsmarknadsverket ännu inte tilldelats medel för. För att handläggarna ska kunna fatta beslut om insatser som löper över budgetårsgränserna föreslår därför regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden innebär utgifter som uppgår till högst ett visst belopp. I budgetpropositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringens åtaganden som innebär utgifter på anslaget 22:4 om högst 6 miljarder kronor under perioden 2004–2006.⁷⁰

I slutet av december 2002 fattade Arbetsmarknadsstyrelsen beslut om riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet 2003. Enligt riktlinjerna är planeringen av tillgängliga resurser en viktig uppgift för länsarbetsnämndernas verksamhetsplanering för 2003. Styrelsen framhöll bl.a. att:

Länsarbetsnämndernas planering ska säkerställa att arbetslösa inom ramen för tillgängliga resurser tillförsäkras aktiva insatser utifrån sina behov samt att samtliga tilldelade anslag för verksamheten nyttjas fullt ut och på ett planerat sätt över hela året. Resursanvändningen ska anpassas till de specifika behov av arbetsmarknadspolitiska insatser som finns i varje län.⁷¹

Arbetsmarknadsstyrelsens kvalitetskrav för utnyttjande av tilldelade medel

År 1998 infördes åtta (8) särskilda kvalitetskrav som gäller vid handläggning av lönebidrag. Ett av kvalitetskraven gäller planeringen och budgeteringen av de tilldelade medlen för de särskilda insatserna för arbetshandikappade (22:4). För anslaget gäller att:

planera och budgetera för fullt utnyttjande av tilldelade medel. Det betyder att planera och budgetera för det antal nya beslut som tilldelade medel ger utrymme för. Hänsyn ska tas till bindningar enligt fattade beslut och beräknade avgångar som ska periodiseras över året. Kontinuerlig budgetuppföljning ska genomföras och nödvändiga justeringar ska vidtas.⁷²

⁷⁰ Bemyndiganden är medgivanden som regeringen respektive myndigheten behöver bl.a. för att göra åtaganden om framtida utgifter som inte täcks av årets tilldelade medel eller dispositionsrätt i övrigt.

⁷¹ AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet år 2003.

⁷² AMS kvalitetskrav för handläggning av lönebidrag, 1998.

År 2000 fick samtliga länsarbetsnämnder i särskilda handlingsplaner redovisa de insatser som skulle komma att vidtas för att volymerna i programmen skulle öka. Enligt länsarbetsnämndernas redovisningar avsåg de fördela resurserna inom länen mer effektivt och genomföra personalförstärkningar och utbildningsinsatser för handläggarna.

Angående den finansiella styrningen och användandet av de tilldelade resurserna uppgav regeringen i budgetpropositionen för 2002 följande:

AMV har inte använt tilldelade resurser för att minska arbetslösheten bland funktionshindrade i tillräcklig omfattning under 2000... Regeringen anser det viktigt att AMV fullt ut utnyttjar de tilldelade resurserna för att så många arbetshandikappade som möjligt ska få ett arbete.⁷³

Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga – resultat

Resultaten av arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga redovisas av Arbetsmarknadsverket, enligt regeringens återrapporteringskrav, dels i särskilda rapporter under budgetåret, dels i årsredovisningen. Rent generellt kan sägas att analys och redovisning i årsredovisningarna av resultaten av arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga är begränsad. Resultatredovisningarna har vissa år kunnat inskränka sig till att konstatera huruvida ett mål har nåtts eller inte.

I tabell 3.3.4 redovisas mål och resultat – antal sysselsatta inom ramen för anslaget 22:4 – åren 1997–2002.

Tabell 3.3.4 Kvantitativa verksamhetsmål och resultat för budgetåren 1997–2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mål	50 000	53 000	55 000	56 000	57 000	59 000	60 000
resultat	51 000	55 000	55 800	53 800	57 000	60 800	-

Källa: Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 13. Prop. 2000/2000:1, utgiftsområde 13, Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 13., Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 13, AMV:s årsredovisning för 2002.

⁷³ Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 13.

Målet för 2002 har, enligt uppgifter i Arbetsmarknadsverkets årsredovisning, uppnåtts med god marginal. Både anställning med lönebidrag och deltagande i OSA ökade med sju procent. Angående volymerna sades att:

Regionala skillnader förekommer, men flertalet av länen har uppnått volymmålen med god marginal... Trots konjunkturavmattningen och ett tidskrävande arbete att få till stånd lämpliga arbetstillfällen har länen lyckats väl med att få nya anställningar med lönebidrag. Den kraftiga volymökningen av lönebidrag kan ses mot bakgrund av en medveten fokusering på målet och en effektiv organisering av medarbetare som arbetar med lönebidrag. En annan viktig framgångsfaktor har för många län varit särskilda satsningar på att skapa och utveckla goda arbetsgivarkontakter.⁷⁴

I samma årsredovisning anförde Arbetsmarknadsverket vidare att:

Ytterligare volymökning skulle sannolikt ha varit möjlig om taket för den bidragsgrundande lönekostnaden varit högre. Många länsarbetsnämnder bedömer att taket på 13 700 kr är ett hinder för att intressera arbetsgivare för anställningar. Detta gäller särskilt anställningar i yrkesområden där lönenivån är betydligt högre.⁷⁵

Av tabell 3.3.5 framgår mål och resultat beträffande den högsta genomsnittliga bidragsnivån åren 1997–2001 samt resultatet av omprövningsbesluten 2002.

Tabell 3.3.5 Kvantitativa verksamhetsmål och resultat för budgetåren 1997–2002, målsättningen för den högsta genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag samt sänkning vid omprövning av föregående beslut

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mål	60 %	58 %	60 %	60 %	58 %	omprövningsbeslut i genomsnitt ska ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut	omprövningsbeslut i genomsnitt ska ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut
Resultat*	59 %	60 %	59 %	58 %	59 %	1,0 %	

Källa: Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 13, Prop. 2000/2000:1, utgiftsområde 13, Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 13, Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 13, AMV:s årsredovisning för 2001 och 2002.

* Exklusive anställningar med lönebidrag vid de allmännyttiga organisationerna.

⁷⁴ AMV:s årsredovisning för 2002.

⁷⁵ a.a.

I årsredovisningen för 2002 säger Arbetsmarknadsverket att nya beslut om lönebidrag som regel kräver – relativt sett – högre bidragsnivå eftersom den anställda med lönebidrag inledningsvis ofta har större nedsättning i arbetsförmågan. Ökningen av den genomsnittliga bidragsnivån från 2001 kan, enligt Arbetsmarknadsverket, delvis förklaras av den kraftiga volymökningen. Den kan enligt verket även bero på att sökande med svårare handikapp har anställts. Det är samma arbetsgivarkategorier vars genomsnittliga bidragsnivåer har ökat som har ökat volymmässigt.

Målet för den genomsnittliga bidragsnivån vid omprövningsbeslut uppnåddes under 2002. Den genomsnittliga bidragsnivån minskade med en (1) procentenhet under året, från 63,8 procent till 62,8 procent. När de allmännyttiga organisationerna exkluderas var minskningen 1,2 procentenheter, från 60,1 procent till 58,9 procent.

Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete åren 1997–2002 framgår av tabell 3.3.6.

Tabell 3.3.6 Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete budgetåren 1997–2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
mål	minst 3 %	-	-	-	-	ska öka jfr. föregående år	ska öka jfr. föregående år
resultat		-	-	3,1 %	2,8 %	2,7 %	-

Källa: AMV:s årsredovisning för 2002, AMV:s regleringsbrev för år 2002 och 2003.

Målet att andelen övergångar ska öka jämfört med föregående år nåddes inte 2002. Att målet inte har uppnåtts kan, enligt Arbetsmarknadsverket:

ha påverkats av generella förändringar på arbetsmarknaden med ökad andel projekt och andra visstidsanställningar, som medför att det blir svårare att få en fortsatt anställning utan subvention för en anställd med lönebidrag. Även den relativt höga andelen lönebidrag vid de allmännyttiga organisationerna kan påverka möjligheterna att nå målet då dessa arbetsgivare oftast saknar ekonomiska förutsättningar för fortsatt anställnings utan lönebidrag. Vidare kan den uteblivna ökningen bero på andra förändringar på arbetsmarknaden där om-

fattande neddragningar och varsel om uppsägningar gör det svårare att få till stånd fortsatta anställningar utan bidrag.⁷⁶

Enligt regelverket får lönebidrag betalas under längst fyra år. Bidraget kan dock, efter särskild prövning, förlängas utöver det fjärde året. Utredningen har inte funnit några aktuella uppgifter om hur stor andel som får förlängt bidrag efter det fjärde året.

Av de anställda med lönebidrag som övergick till ett osubventionerat arbete 2002 hade 74 procent varit anställda med lönebidrag kortare tid än fyra år. Det innebar, enligt Arbetsmarknadsverket, en ökning med tre procentenheter jämfört med 2001. Vid 58 procent av övergångarna till osubventionerat arbete genomfördes dessa inom en två-årsperiod efter anställningen med lönebidrag påbörjats. Andelen övergångar till osubventionerat arbete inom två år efter anställningens början ökade med åtta procentenheter jämfört med 2001. Det är till största delen män som står för övergångarna till osubventionerade arbeten.⁷⁷

Resultat – anställning med lönebidrag – och sedan?

I förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp anges bl.a. att lönebidrag lämnas under längst fyra år, enligt huvudregeln, samt att länsarbetsnämnden ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan subvention.⁷⁸

Övergångar från anställning med lönebidrag till anställning utan sådant bidrag eller annat osubventionerat arbete har dock inte varit ett prioriterat mål eller en prioriterad uppgift vid tillämpningen av arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga. Tidigare i detta avsnitt har framgått att andelen övergångar till osubventionerat arbete är mycket låg.

I SCB-enkäten tillfrågades arbetsgivare till anställda med lönebidrag om anställningar på den egna arbetsplatsen under de senaste fem åren brukat övergå i anställningar utan lönebidrag.

⁷⁶ AMV:s årsredovisning för 2002.

⁷⁷ a.a.

⁷⁸ 30-31 §§, Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Tabell 3.3.7 Brukar anställningar med lönebidrag på din arbetsplats övergå till anställningar utan lönebidrag? Svar från arbetsgivare.

Svar	allmännyttig organisation	övriga arbetsgivare	totalt
ja	2 %	14 %	12 %
nej	85 %	39 %	48 %
har hänt för någon	9 %	16 %	14 %
vet inte	4 %	30 %	25 %
uppräknat antal	4 258	17 916	22 174
antal svarande	53	223	276

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Av tabellen framgår att bland de arbetsgivare som ingick i undersökningen var det totalt tolv procent som svarade ja på frågan. Skillnaden mellan arbetsgivare i allmännyttiga organisationer och övriga arbetsgivare är tydlig. Vi kan se att hela 85 procent av arbetsgivarna i allmännyttan svarade nej på frågan om anställningar med lönebidrag brukar övergå till anställningar utan lönebidrag, medan motsvarande svar från övriga arbetsgivare var 39 procent.

Enligt statistik från Arbetsmarknadsstyrelsen över s.k. nystatus för personer som slutade en anställning med lönebidrag 2002 gick 70 procent (8 943 personer) tillbaka till arbetsförmedlingen och registrerades i en ny sökandekategori. Resterande 30 procent (3 881 personer) avaktualiserades.

Av samtliga 13 024 personer som lämnade en anställning med lönebidrag 2002 övergick 845 personer till en anställning utan subvention.

3.4 Finansieringsmodeller

Uppdraget

Utredaren ska analysera finansieringsmodellen för anställning med lönebidrag och OSA.

Utredaren ska som bakgrund beakta EG:s statsstödsregler.

Analys av finansieringsmodellen för anställnings med lönebidrag och OSA

På utredningens uppdrag har Ekonomistyrningsverket (ESV) analyserat finansieringsmodeller bl.a. för anställning med lönebidrag och OSA.

Avsnittet om alternativa finansieringsmodeller nedan utgår till stora delar från Ekonomistyrningsverkets redovisning av uppdraget.⁷⁹

Finansiering av utgifter på statsbudgeten

Huvudprincipen är att statens utgifter finansieras på statsbudgetens utgiftssida med anslag som riksdagen anvisar för bestämda ändamål. Riksdagen har emellertid i några fall beviljat regeringen och myndigheterna rätt att få finansiera vissa utgifter på statsbudgetens inkomstsida.

Finansiering av utgifter på statsbudgetens inkomstsida kan göras genom att:

- nivån på de arbetsgivaravgifter som arbetsgivarna ska betala sänks generellt i proportion till stödets (bidragets) storlek,
- arbetsgivarna medges rätt att få göra avdrag på arbetsgivaravgifterna motsvarande det stöd de har rätt till, och
- använda nedsättning av skatter.

Ekonomistyrningsverkets utgångspunkt är att förslag till finansieringsmodeller på statsbudgetens utgifts- respektive inkomstsida och en bedömning av dessa finansieringsmodeller måste följa de principer som gäller för statsbudgeten.

Fullständighets- och bruttoprincipen

I regeringsformen fastställs att riksdagen:

- bestämmer hur statsinkomsterna ska beräknas och
- anvisar anslag för bestämda ändamål.⁸⁰

⁷⁹ Finansieringsmodeller för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga, ESV 2003:19.

⁸⁰ RF (1974:152).

Den formella regleringen av statsbudgetens avgränsning och omfattning finns i budgetlagen.⁸¹

Utgångspunkten för bestämmelserna i budgetlagen finns i förarbetena till regeringsformen. Den innebär att fullständighetsprincipen och bruttoprincipen bör vara vägledande vid utformningen av statsbudgeten.

Statsbudgetens fullständighets- och bruttoprincip betyder att statsbudgetens alla inkomster på inkomstsidan finansierar alla statsbudgetens utgifter på utgiftssidan (anslag). Om belopp som inte är inkomster för staten redovisas mot inkomstitlar kan det innebära att bilden av statens inkomster och utgifter blir otydlig. Budgetlagsutredningen⁸² ansåg att utgifter inte bör redovisas mot inkomstitlar.

Utgifter på inkomstsidan

Enligt Ekonomistyrningsverket finns det risk för att riksdagen inte prövar utgifter som redovisas och finansieras genom nettoredovisning mot en inkomstitel. Dessa utgifter blir på så sätt inte föremål för samma prövning som utgifter som finansieras med anslag. Samtidigt är inkomstitlar inte föremål för några restriktioner eller villkor när det gäller disposition, överskridande och sparande.

Utgifter som redovisas och finansieras på statsbudgetens inkomstsida minskar trycket på utgiftssidan och därmed också på utgiftstaket⁸³ men kan samtidigt leda till att statsbudgetens transparens försämras. Dessa utgifter redovisas oftast antingen brutto på en inkomstitel eller mot särskilda inkomstitlar som riksdagen har beslutat.

⁸¹ 9 kap. 3 § och 16-18 §§, Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

⁸² SOU 1996:14.

⁸³ Prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447. För att få kontroll över de offentliga utgifterna och därigenom bidra till att de budgetpolitiska målen uppnås beslutar riksdagen fr.o.m. budgetåret 1997 om ett flerårigt nominellt utgiftstak för den offentliga sektorn. Utgiftstaket för den statliga sektorn består av utgifterna på statsbudgeten (anslag) exklusive anslaget för statsskuldräntor men inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Stöd som finansieras genom sänkning av arbetsgivaravgifter eller avdrag på arbetsgivaravgifter

Arbetsgivaravgifter kan sänkas generellt med en viss procentsats eller som bestämda beloppsmässiga avdrag. Nedsättning av arbetsgivaravgifter görs i skattedeklarationen där arbetsgivaren deklarerar moms, preliminärskatt och arbetsgivaravgifter. Avdrag får göras av de företag som är berättigade till stödet. Beloppsmässiga avdrag förekommer på några områden. Exempel på sådana stöd är bl.a. företagsstöd⁸⁴ och utvidgat företagsstöd.⁸⁵

Stöd som finansieras genom nedsättning av skatter

Riksdagen har i vissa fall medgivit att regeringen får finansiera utgifter för olika stöd genom att redovisa utgifterna i form av nedsättning av skatter på en inkomsttitel. Exempel på detta är anställningsstöd, stöd till sjöfart och bredbandsinstallation.

Anställningsstöd är en form av arbetsmarknadsstöd som riksdagen har beslutat om för att underlätta för långtidsarbetslösa att få en anställning. En arbetsgivare kan få anställningsstöd för att anställa personer som har varit arbetslösa under en längre tid.

I en särskild lag⁸⁶ har riksdagen godkänt att arbetsgivaren får tillgodoföras anställningsstöd genom kreditering på ett skattekonto. Skattekontot upprättas för arbetsgivaren enligt skattebetalningslagen.⁸⁷

Finansieringen av arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga

Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga finansieras – med ett undantag – på statsbudgetens utgiftssida genom att riksdagen anvisar (ram-) anslag för ändamålet.

⁸⁴ 2 kap. 28 § Socialavgiftslagen (2000:980).

⁸⁵ Lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980).

⁸⁶ Lagen (1999:591) om kreditering på skattekonto av vissa stöd beslutade av arbetsmarknadsmyndighet och Rederinämnden.

⁸⁷ 3 kap. 5 § Skattebetalningslagen (1997:483).

Anslaget anvisas under utgiftsområde 13 och disponeras av Arbetsmarknadsverket. För budgetåret 2003 tilldelade regeringen Arbetsmarknadsverket ett anslag på 7,2 miljarder kronor.

Efter regeringens förslag i vårpropositionen 2003 beslutade riksdagen att finansieringen av skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), från och med 1 augusti 2003, ändras från ett kontantbidrag på utgiftssidan till en kreditering på skattekontot. Skälet till regeringens förslag var att få till stånd en administrativ förenkling.

Ett argument som kan föras mot finansiering genom anslag är att denna finansieringsform inte alltid tillåter den långsiktighet beträffande framförhållning som behövs för planering, utformning, beslut m.m.

Med hänvisning till att årets anslag redan är förbrukat kan handläggare vid Arbetsmarknadsverket inte alltid fatta beslut om t.ex. lönebidrag vid den tidpunkt då en person med nedsatt arbetsförmåga kan anvisas en anställning med lönebidrag.

Bemyndigandesystem

Anslag ska finansiera årets utgifter för det specifika ändamålet. De årliga anslagen kan dock kombineras med ett bemyndigandesystem. Bemyndigandesystemet gör det möjligt för regeringen och myndigheterna att besluta om bidrag eller liknande som medför utgifter även under kommande budgetår.

Om det av verksamhetsmässiga eller ekonomiska skäl bedöms vara nödvändigt att göra ekonomiska åtaganden som inte täcks av anslagssparande eller av anslag som riksdagen anvisar, måste ett bemyndigande begäras. Bemyndigande ska begäras för ett bestämt ändamål, vilket i regel är detsamma som ändamålet med anslaget eller del av anslaget.

För budgetåret 2003 har Arbetsmarknadsstyrelsen fått bemyndigande att för anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade fatta beslut om åtaganden som (inklusive tidigare åtaganden) innebär utgifter på 6,0 miljarder kronor under budgetåren 2004–2006.

Lönebidrag

Anställning med lönebidrag svarade år 2002 för ca 85 procent av den totala programvolymen beträffande särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Den totala kostnaden för lönebidrag består av summan av samtliga bidragsutbetalningar under budgetåret. Kostnaden utgörs av antalet deltagare och lönesubventionen till arbetsgivarna. Lönesubventionen är i sin tur beroende av bidragsnivån och den anställdes lön upp till den maximala bidragsnivån. Totalkostnaden under 2002 uppgick till 5,9 miljarder kronor. Lönebidraget utbetalas som månadsbelopp till arbetsgivaren. Arbetsgivaren rekvirerar lönebidraget i efterskott.

Ekonomistyrningsverket anser att anställning med lönebidrag även i fortsättningen ska finansieras från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. Ekonomistyrningsverkets förslag till oförändrad finansieringsmodell grundar sig huvudsakligen på konsekvenserna för statsbudgeten men också på lönebidragets fördelning på olika arbetsgivarkategorier.

Ekonomistyrningsverket bedömer dock att det är möjligt att det nuvarande lönebidragstaket ersätts med en modell där bidraget beräknas med ett fast belopp per dag för hela bidragsperioden. Modellen förutsätter, enligt Ekonomistyrningsverket, att lönebidraget utformas på samma beräkningsgrunder som gäller för anställningsstöd. Ekonomistyrningsverket har inte genomfört några konsekvensanalyser av en sådan modell. Även om lönebidraget skulle utformas som ett fast belopp per dag anser Ekonomistyrningsverket att det ska finansieras med anslag på statsbudgeten.

Att lönebidraget skulle finansieras genom sänkta arbetsgivaravgifter eller i form av nedsättning av skatter bedöms av Ekonomistyrningsverket, av flera skäl, inte vara lämpligt eller ens möjligt. Det skulle innebära att utgifter på ca 5,9 miljarder kronor lyfts bort från statsbudgetens utgiftssida för att istället finansieras/redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Finansiering av utgifter av denna storlek på statsbudgetens inkomstsida skulle, enligt Ekonomistyrningsverket, leda till en omfattande nettoredovisning. Därmed försämrars statsbudgetens transparens.

En generell sänkning av arbetsgivaravgiften eller en rätt för arbetsgivaren att få rabatt eller avdrag på arbetsgivaravgiften är inte möjlig eftersom alla arbetsgivare inte har rätt till stödet. Dessutom måste stödets storlek relateras till varje enskild arbetsgivare, efter-

som rabatten eller avdraget ska motsvara storleken på det lönebidrag som arbetsgivaren är berättigad till.

Finansiering i form av nedsättning av skatter, där stödet av Riksskatteverket (RSV) tillgodoförs arbetsgivarens skattekonto kan inte utnyttjas generellt av alla arbetsgivarekategorier. Det gäller särskilt de allmännyttiga organisationerna där storleken på lönebidraget ofta överstiger de skatter och arbetsgivaravgifter som ska betalas till staten. Bidraget för många allmännyttiga organisationer torde därför inte fullt ut kunna finansieras genom nedsättning av skatter. (Se avsnitt 3.8 om allmännyttan.)

Om Arbetsmarknadsstyrelsen ändå, för vissa arbetsgivarkategorier, skulle ges möjlighet att finansiera lönebidrag genom nedsättning av skatter anser Ekonomistyrningsverket att utgifterna för dessa bidrag även i fortsättningen bör finansieras från anslag. Det skulle innebära att Arbetsmarknadsstyrelsen löpande ska belasta anslaget – med ett belopp motsvarande den nedsättning av skatter som Riksskatteverket har tillgodofört arbetsgivarnas skattekonto – och redovisa beloppet mot den inkomsttitel som Riksskatteverket redovisat skattenedsättningen mot. Effekten av detta blir att utfallet på inkomsttiteln blir noll och att utgifterna finansieras och redovisas på anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. Inkomsttiteln används i detta fall enbart som ett avräkningskonto. Denna redovisnings- och finansieringsmodell har använts bl.a. för nedsättning av sociala avgifter inom vissa stödområden.

Ekonomistyrningsverket framhåller att löpande kontroller och avstämningar mot beslut om lönebidrag, bidragets storlek, den faktiska lönekostnaden, m.m. inte är beroende av om lönebidraget utbetalas till arbetsgivaren som ett bidrag och finansieras från anslag eller om bidraget genom nedsättning av skatter tillgodoförs arbetsgivarens skattekonto. I båda alternativen ska arbetsgivaren löpande komma in med rekvisitioner som visar arbetsgivarens lönekostnad och storleken på det bidrag som ska betalas ut eller tillgodoföras skattekontot.

Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA)

Anställning med OSA svarade 2002 för ca elva procent av den totala programvolymen av särskilda insatser för personer med arbetshandikapp. Under 2002 uppgick den totala kostnaden till

745 miljoner kronor. OSA finansieras från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade.

Som nämnts tidigare har riksdagen på regeringens förslag beslutat att stödet till OSA från och med den 1 augusti 2003 ändras från ett kontantbidrag till en kreditering på skattekontot för arbetsgivare som anställer personer i skyddat arbete. Skälen till regeringens förslag var att åstadkomma en administrativ förenkling.

Ekonomistyrningsverkets bedömning är dock att det inte finns skäl som talar för en annan finansieringsmodell än den som användes före den 1 augusti 2003, dvs. att utbetalt belopp även i fortsättningen finansieras från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade.

Ekonomistyrningsverket bedömer dock att det är möjligt att nuvarande bidragstak kan ersättas med en modell där bidraget beräknas med ett fast belopp per dag för hela den anvisade bidragsperioden.

En modell där bidraget för OSA finansieras genom sänkta arbetsgivaravgifter eller i form av sänkta skatter är, enligt Ekonomistyrningsverket, inte ett lämpligt eller kostnadseffektivt alternativ. Finansiering i form av sänkt arbetsgivaravgift eller nedsättning av skatter innebär att utgifter på ca 0,75 miljarder kronor lyfts bort från statsbudgetens utgiftssida. Istället finansieras/redovisas utgiften på statsbudgetens inkomstsida. Det medför en ökad finansiering av utgifter på statsbudgetens inkomstsida (netto-redovisning) och leder till försämrad transparens.

Finansiering i form av nedsättning av skatter (jfr. anställningsstöd) kommer, enligt Ekonomistyrningsverket, inte heller att innebära en effektivare eller enklare administrativ hantering än den där Arbetsmarknadsstyrelsen betalar ut bidraget till arbetsgivaren. OSA är en stödform som, vid anställning av en person i skyddat arbete, enbart lämnas till offentliga arbetsgivare – främst kommuner och landsting. Just dessa arbetsgivare har, enligt Ekonomistyrningsverket, inte möjlighet att kvitta stödet mot deklarerade skatter och arbetsgivaravgifter. En finansiering där stödet ska krediteras mottagarens skattekonto måste därför kombineras med ett system där bidraget i vissa fall även betalas ut till arbetsgivaren. Utbetalningen administreras dock av Riksskatteverket och inte av Arbetsmarknadsstyrelsen. Utöver att två myndigheter blir inblandade i hanteringen är den enda skillnaden jämfört med tidigare, att stödet finansieras från statsbudgetens inkomstsida i stället för från anslag på statsbudgetens utgiftssida.

Det finns starka skäl som talar för att lönebidrag, inklusive bidrag för OSA, finansieras på ett likvärdigt sätt oavsett om bidraget lämnas till arbetsgivare i företag, organisationer eller kommuner. Finansieringen bör, enligt Ekonomistyrningsverket, göras på statsbudgetens utgiftssida, dvs. från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. Skälen är överskådlighet och transparens – men också att den administrativa hanteringen underlättas. Vid en finansiering av OSA genom kreditering på skattekonto bör, enligt Ekonomistyrningsverket, utgifterna för dessa bidrag även i fortsättningen finansieras med anslag.

Som en komplettering till Ekonomistyrningsverkets analys och bedömningar av finansieringsmodellerna kan nämnas att vid utredningens olika möten med handläggare vid Arbetsmarknadsverket har det uttalats en tydlig önskan om enhetliga regler för lönebidragen. Genomförs en finansieringsmodell med nedsättning av skatter för merparten av arbetsgivare måste ändå en anslagsfinansierad bidragsdel behållas för de allmännyttiga organisationerna. Ett sådant dubbelt system med både avdrag och bidrag skapar, enligt dessa handläggare, administrativt merarbete.

”Lönebidragstaket”

Utredaren ska pröva om nuvarande arbetsmarknadspolitiska program är effektiva på dagens arbetsmarknad så att personer med nedsatt arbetsförmåga därigenom får det stöd som gör det möjligt för dem att försörja sig med eget arbete.

Utredningen har inte uttryckligen haft uppdraget att se över nivån på det s.k. lönebidragstaket. Det framgår också av utredningens direktiv att de förslag som utredaren lämnar ska rymmas inom ramen för tilldelade resurser.

Dock har lönebidragstaket på 13 700 kronor i ett flertal olika sammanhang under utredningens arbete framställts som ett hinder i ansträngningarna att hjälpa så många personer med nedsatt arbetsförmåga som möjligt att få en anställning. Många menar att takbeloppet är för lågt för att vissa arbetsgivare ska vilja anställa personer med arbetshandikapp. Man hänvisar också till att det inte höjts sedan början av 1990-talet när det flexibla lönebidraget infördes. Det gällande takbeloppet för kompensation för nedsatt arbetsförmåga skulle därmed kunna antas inverka på insatsens effektivitet.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen hade det sannolikt varit möjligt att få till stånd ännu fler anställningar med lönebidrag 2002 om taket för den bidragsgrundande lönekostnaden varit högre. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen bedömde många länsarbetsnämnden att taket på 13 700 kronor är ett hinder för att intressera arbetsgivare för anställningar. Detta gäller särskilt anställningar i yrkesområden där lönenivån är högre.⁸⁸

Arbetsmarknadsstyrelsen har också i flera budgetunderlag till regeringen lämnat förslag till nya takbelopp på dels 17 000 kronor, dels 15 000 kronor.

Även arbetsmarknadsutskottet bedömde i sitt budgetbetänkande hösten 2000⁸⁹ att nivån på lönebidragstaket på 13 700 kr per månad ”inverkar menligt på möjligheterna att skapa lönebidragsanställningar”.

Utskottet anförde vidare att det ”såg starka sysselsättnings- och fördelningspolitiska skäl att anpassa inkomstnivån som läggs till grund för lönebidraget till en mer realistisk nivå”. Utskottet utgick ifrån att regeringen, när utrymme gavs, skulle pröva möjligheterna att justera bidragsnivån.

Hösten 2002 konstaterade arbetsmarknadsutskottet att den maximala bidragsnivån ännu inte justerats.

Utskottet har inte ändrat uppfattning om behovet av en justering. Med kännedom om de svårigheter som möter många arbetshandikappade personer som vill ha en plats på arbetsmarknaden anser utskottet att det är angeläget att regeringen snarast och i positiv anda prövar möjligheterna att höja lönebidragstaket. Enligt utskottets uppfattning är det rimligt att snarast frigöra ekonomiskt utrymme för denna reform.

Utskottet kunde inte se att det skulle vara nödvändigt för regeringen att avvakta resultatet av denna utredning för att göra en sådan prövning.⁹⁰

För att belysa följderna av eventuella förändringar av lönebidragstaket fick Ekonomistyrningsverket utredningens uppdrag att göra beräkningar och analysera konsekvenserna av justeringar av lönebidragstaket. De nivåer som Ekonomistyrningsverket har använt i beräkningarna är 15 000 kronor och 17 000 kronor, dvs. de nivåer som Arbetsmarknadsstyrelsen tidigare har föreslagit i sina budgetunderlag. Underlaget är hämtat ur Arbetsmarknadsverkets

⁸⁸ AMV:s årsredovisning för 2002.

⁸⁹ Bet. 2000/01:AU1

⁹⁰ Bet. 2002/03:AU1.

databas Statistikåtgärd och omfattar samtliga beslut (61 459) om lönebidrag och OSA i mars 2003.⁹¹

Av tabell 3.4.1 framgår kostnadsökningen och totalkostnaderna vid takbelopp på 15 000 kronor, respektive 17 000 kronor.

Tabell 3.4.1 Kostnadsökning och totalkostnader vid olika taknivåer

Taknivå	kostnad	ökning i förhållande till 13 700 kr
15 000 kr	6 148 447 306 kr	364 371 817 kr
17 000 kr	6 428 129 211 kr	644 053 722 kr

Källa. ESV, 2003.

Enligt Ekonomistyrningsverket har en övervägande del av de anställda med lönebidrag eller OSA en månadslön som ligger inom intervallet 14 000 kronor–16 000 kronor per månad.

Konsekvenserna av en höjning av takbeloppet utan att nya medel tillförs anslaget blir, av naturliga skäl, att antalet anställda med lönebidrag och OSA måste minska.

Något om EG:s regler för statligt stöd

Formellt regleras frågor om konkurrens av konkurrenslagen,⁹² som bygger på EU:s regler om konkurrens och EU:s regler om statligt stöd.⁹³ EU:s regler om EG:s inre marknad reglerar möjligheterna att lämna offentligt stöd till företag.

Enligt EG-fördraget är det, med vissa undantag, förbjudet att lämna statsstöd. Med statsstöd menas ett stort antal insatser med offentliga medel. Artikel 87.1 i fördraget säger att stöden inte får gynna vissa företag eller viss produktion. Med statligt stöd menas stödåtgärder i form av statsbidrag, billiga lån, räntesubventioner, skattelättnader, statliga garantier för företagslån, m.m. För att stödet ska anses konkurrenshindrande ska det påverka konkurrensen genom ett gynnande och på så sätt resultera i en förmån som är selektiv. En selektiv förmån gynnar vissa företag eller viss produktion och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

⁹¹ Mer om data, metod m.m. finns i rapporten Finansieringsmodeller för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga, ESV 2003:19.

⁹² Konkurrenslagen (SFS 1993:20).

⁹³ Artikel 87 I EG-fördraget.

Kommissionen har angående lönesubventioner fastslagit att:

Arbetstagare med funktionshinder kan behöva ständig hjälp för att kunna stanna kvar på arbetsmarknaden, vilket kan gå utöver stödet till själva rekryteringen och eventuellt även innebära skyddad anställning. Stödordningar som ger stöd för sådant ändamål bör undantas från anmälningsskyldigheten, förutsatt att det kan visas att stödet är nödvändigt för att kompensera den lägre produktiviteten hos arbetstagaren ifråga, merkostnaderna för att sysselsätta dem eller kostnaderna för att upprätta eller upprätthålla skyddad anställning. Detta villkor är avsett att förhindra att företag som beviljas sådant stöd säljer sina produkter under marknadspris på marknader där det även finns konkurrenter.⁹⁴

Bidrag som utan överkompensation lämnas till en arbetsgivare och omfattar stöd och andra insatser för att stärka möjligheterna för arbetslösa personer med nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete är därmed tillåtna enligt EG:s regler för statligt stöd.

⁹⁴ Kommissionens förordning 2204/2002, 2002-12-12.

3.5 Lönebidrag

Uppdraget

Utredaren ska pröva om nuvarande arbetsmarknadspolitiska program (i detta avsnitt lönebidrag) är effektiva på dagens arbetsmarknad så att personer med nedsatt arbetsförmåga därigenom får det stöd som gör det möjligt för dem att försörja sig med eget arbete och vid behov föreslå förändringar.

Utredaren ska pröva om målen för det flexibla lönebidraget uppfylls.

Utredaren ska föreslå regelförändringar som, inom ramen för tilldelade resurser, dels kan leda till att fler personer med nedsatt arbetsförmåga kan erbjudas anställning med lönebidrag och att såväl effektivitet som kvalitet för alla inblandade parter i hanteringen av lönebidragen ökar.

Utredaren ska föreslå åtgärder som kan innebära att fler anställda med lönebidrag får möjlighet att övergå till osubventionerad anställning.

Utredaren ska undersöka om och i vilken mån omförhandlingar av lönebidraget genomförs och vilka resultat som uppnås. Vidare ska kvalitet och effektivitet i förhandlingsarbetet belysas.

Utredaren ska undersöka vilka motiv som angetts i de fall förlängning av bidraget utöver fyra år har medgivits samt bedöma om dessa motiv överensstämmer med förordningens intentioner.

Vad säger regelverket?

Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren till högst 80 procent av arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad. För den som är anställd hos en allmännyttig organisation får bidrag lämnas för högst 90 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden. Lönebidrag får betalas ut för hela denna lönekostnad om arbetstagaren:

- är berättigad till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,⁹⁵

⁹⁵ Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

- på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från arbetslivet under längre tid, eller
- har mer än ett funktionshinder.⁹⁶

Lönebidrag lämnas under längst fyra år. Bidraget får förlängas utöver det fjärde året ”endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga”. En sådan förlängning ska omprövas regelbundet. Vidare anges att när länsarbetsnämnden tar ställning till en förlängning av lönebidraget utöver det fjärde anställningsåret ska den särskilt pröva bidragets storlek.⁹⁷

I förordningen anges även, som redan nämnts, att länsarbetsnämnden ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag. För att underlätta en sådan övergång ska en individuell handlingsplan upprättas när den enskilde anvisas en anställning.

I Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om tillämpningen av förordningen framgår under rubriken allmänna villkor för bidrag att:

Beslut om anvisning av sökande till anställning med lönebidrag ska föregås av erforderlig utredning, som ska dokumenteras.

Ett första beslut om lönebidrag ska föregås av ett arbetsplatsbesök. Detsamma gäller inför omprövningsbeslut om arbetsförmedlingens löpande kontakt med arbetsplatsen inte gör det uppenbart obehövt.

Vidare får ett första beslut om lönebidrag omfatta högst ett år. Varje beslut ska innehålla ett startdatum och ett slutdatum för bidrag.

En handlingsplan, som visar överenskommelser om bidragsnivå, ansvar för kompletterande insatser som t.ex. utbildning, utprovning och anskaffning av hjälpmedel, kamratstödande insatser eller annat ska upprättas och signeras av de parter som medverkat till att anställningen kommit till stånd, arbetstagaren, arbetsgivaren, arbetsförmedlaren, och i förekommande fall även facklig representant. Överenskommelsen ska följas upp under beslutsperioden och uppdateras inför förlängningsbeslut.⁹⁸

Den som är anställd med lönebidrag registreras i sökandekategori 42.

⁹⁶ 28 §, Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

⁹⁷ 30-31 §§, a.a.

⁹⁸ 6-16 §§ AMS föreskrifter (AMSF 2000:006) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Arbetsmarknadsstyrelsens kvalitetskrav för handläggning av lönebidragsärenden

År 1998 infördes särskilda kvalitetskrav som gäller vid handläggningen av lönebidragen.⁹⁹ Här redovisas de kvalitetskrav som avser de frågor som behandlas i detta avsnitt:

Alla beslut i rätt tid

- alla beslut ska fattas före startdatum/bidragsperioden.

Fullgod dokumentation om arbetshandikapp

- medicinskt utlåtande, bedömning/utredning av specialkunnig rehabiliteringsaktör, t.ex. socialmedicinsk utredning som visar att arbetshandikapp föreligger,
- funktionshindrets betydelse relaterat till kraven inom aktuellt arbetsområdet/uppgift dokumenteras i Arbetsmarknadsverkets informationssystem, AIS (som är ett datoriserat användarstöd),
- dokumentation om handikappkod och sökandes godkännande.

Överenskommelserna vid anställning ska vara kompletta. Överenskommelsen ska innehålla:

- anställningsvillkor,
- arbetsuppgifter, i förekommande fall noteras arbetsuppgifter som inte bör/få förekomma,
- eventuell arbetsanpassning,
- övrig planering (utvecklingsinsatser, mål m.m.),
- bidragsnivå,
- beslutsperiod,
- datum för uppföljning och omprövning,
- datum när överenskommelsen upprättades,
- signering av överenskommelsen av de parter som faktiskt deltagit i planeringen,
- dokumenteras i AIS att överenskommelse har upprättats

Uppföljning av nya beslut inom tre månader från startdag

- personliga kontakter med arbetstagare/ arbetsgivare,
- dokumentation i AIS om genomförda uppföljningssamtal och vidtagna åtgärder.

⁹⁹ AMS, Kriterier för kvalitetskrav för lönebidragshandlingen, 1998.

Besök på arbetsplatsen och fullständig dokumentation vid omprövning

- Ett första beslut om lönebidrag ska föregås av ett arbetsplatsbesök. Detsamma gäller inför omprövningsbeslut om arbetsförmedlingens löpande kontakt med arbetsplatsen inte gör det uppenbart obehövligt. Ställningstagande till förlängning ska göras vid besök på arbetsplatsen efter samtal med arbetstagare och arbetsgivare. Bedömning av bidragsnivå grundar sig på uppgifter i samtalet med arbetstagare och arbetsgivare.

Dokumentationen i AIS eller i aktbilagan ska innehålla

- utveckling av arbetsförmåga,
- bidragsnivå,
- ny beslutsperiod,
- nästa uppföljningsdatum.

Utredningen har genomfört flera olika undersökningar för att ta reda på hur regelverket och Arbetsmarknadsstyrelsens kvalitetskriterier följs.

Genomgång av akter och intervjuer med lönebidragshandläggare

Utredningen har gått igenom 308 akter med daganteckningar samt överenskommelser och handlingsplaner.¹⁰⁰ Samtliga akter innehåller beslut om lönebidrag. Syftet med undersökningen var att närmare studera den praktiska handläggningen av lönebidragsärenden med utgångspunkt i utredningens direktiv och de regelverk som styr beviljande av lönebidragen.

Genomgången ger en bild av 308 personers väg från det första mötet på arbetsförmedlingen till beslutet om anställning med stöd av lönebidrag och samt uppföljningar och omprövningar av bidraget.

För att få representativitet i urvalet av akterna har hänsyn tagits till både tätort och glesbygd.

För att komplettera och fördjupa aktstudierna i AIS besökte utredningen tre arbetsförmedlingar och tog del av 35 originalakter. Därutöver intervjuades lönebidragshandläggare vid förmedlingarna.

¹⁰⁰ Från det datoriserade användarstödet, AIS.

Aktstudierna, avser därmed såväl genomgången av 308 akter och daganteckningar i AIS som genomgången av originalakter. I annat fall nämns vilka akter det gäller.

Vägen till anställning med lönebidrag – och därefter – två exempel

Som inledande illustration lämnas exempel på två personers väg från det första besöket på arbetsförmedlingen till anställningen med lönebidrag liksom omförhandlingarna av bidragsnivåer, m.m. Alla uppgifter som kan identifiera personerna är borttagna. Dessa båda personer och innehållet i deras daganteckningar får mer konkret illustrera de uppgifter som redovisas nedan. De ska inte ses som några ”typpersoner”, utan är helt slumpmässigt utvalda.

Det första exemplet är Stina Bengtsson, född 1982

Daganteckningar för arbetsökande

*2000-09-23: Besök på förmedlingen. Har avbrutit gymnasiestudier. Söker nu jobb.

Kan tänka sig jobb med barn. Får info om att söka arbete. Får med sig förslag på jobb.

*2000-10-05: Besök på förmedlingen.

*2000-10-06: Besök. Har fått ett tillfällig jobb i en affär.

*2000-10-30: Avaktualiserad.

*2002-04-16: Besök på förmedlingen. Söker jobb som fritidsledare.

Handlingsplan

Mål: Arbete.

Delmål: Praktik.

Överenskommelse: Ta kontakterna om en praktikplats.

*2001-05-10: Har fått praktikplats som fritidsledare på ett behandlingshem.

Bifall: arbetspraktik.

Bidragsperiod 2001-05-10 t.o.m. 2001-07-10.

*2001-07-10: Praktiken slut. Stina undersöker om hon kan få arbete på praktikplatsen.

*2001-07-15: Besök. Uppger att hon vill gå på datortek. Frågan är om hon inte är överkvalificerad. Överenskommelse: återkomma 2001-07-22 för ett beslut om datortek.

*2001-07-22: Beslut datortek.

*2001-08-11: Besök. Stina slutar på datorteket. Tycker att hon inte får lära sig något. Diskussion om ny praktik. Huvudsaklig arbetshandikappkod 42 inlagd. Har samtyckt.

*2001-08-23: Besök. Har kontaktat praktikhandläggare. Kan få ny praktik som fritidsledare.

*Beslut: 2001-08-23 t.o.m. 2001-10-22.

*2001-10-22: Beslut förlängning av APR t.o.m. 2001-12-31.

*2002-01-10: Besök. Praktiken slut. Uppger att hon kan få en anställning hos arbetsgivaren om de kan få bidrag. Måste vara 20 år. Beslut förlängning av praktik t.o.m. 2002-02-13. Därefter kan lönebidrag bli aktuellt.

*2002-02-15: Besök. Arbetsgivaren informerats om villkoren för lönebidrag. Underlag för lönebidrag.

Anordnare NN.

Lön: 13.200 :-

Bidragsprocent: 60%.

Bidragsperiod: 02-02-30-02-05-30.

Arbetsuppgifter: Fritidsledare vid föreningsgård. Arbetshandikappet gör att hon inte kan jobba lika självständigt som övriga fritidsledare.

Handlingsplan

Nuläge: anställd som fritidsledare på fritidsgård. Arbetsgivaren har lönebidrag med 60 %.

Mål: fortsatt anställning som fritidsledare, med eller utan bidrag.

*2002-02-22 Bifall lönebidrag.

*2002-05-21 Bifall fortsatt lönebidrag.

Period: 020530-021030.

Bidragsprocent: 60 %.

*2002-10-24 Talat med Stinas arbetsgivare om fortsatt lönebidrag. De vill ha längre period. Kan beviljas för ett år. Då sänks bidraget till 55 %.

Bifall fortsatt lönebidrag.

Period: 021030-031030.

Bidragsprocent 55 %.

*Nästa exempel är Erik Andersson, född 1943**Daganteckningar för arbetssökande*

*1998-06-03 Besök. Ny.

Fick information om Af:s rutiner. Ska komma på öppet hus.

*1998-06-10 Besök: Handlingsplan.

Anmäld som sökande sedan första juni. Har de senaste åren ägt en affär som sålt begagnade cyklar. Har även haft verkstad. Är inte med i A-kassan.

*1998-08-07: Besök öppet hus. Inbokad på datortek med start 98-08-10.

*1998-08-10: Beslut datortekutbildning perioden 98-08-24 tom 98-11-13.

*1998-11-20: Besök efter datortekskursen. Vill gärna fortsätta med datorer.

*1998-12-14: Besök hos handläggare. Har gått igenom lediga arbeten.

*1999-01-15: Besök öppet hus. Aktuell för AMU.

*1999-01-29: Anmäls till test för AMU.

*1999-02-19: Besök Af.

*1999-03-12: Besök Af. Anvisad arbete i Cykel och Sport.

*1999-04 12: Besök Af.

*1999-06-04: Vill delta i FUB för en ev. fortsättning i AMU (förberedande utbildning).

*1999-06-04: Beslut FUB fr.o.m. 99-08-20.

*1999-07-22: Sämt förfrågan.

*199-07-26: Besök ang. förfrågan.

*1999-10-20: Besök. Genomgått FUB. Ev. fortsättning vid AMU.

*1999-11-30: Informeras om ett kommunalt projekt för arbetslösa i kommunen.

*2000- 01-12: Avaktualiserad.

*2000-04-05: Återaktualiserad. Den sökande har missuppfattat. Trodde att han inte behövde besöka Af när han aktivt sökte jobb som deltagare i projektet.

*2000-08-15: Avaktualiserad tills vidare.

*2001-01-26: Återaktualiserad.

Praktik genom annan myndighet. Den sökande kommer att ha fortsatt kontakt och praktik med annan myndighet.

*2001-11-20: *Handlingsplan.*

Nuläge: Deltar i ett projekt i kommunen.

Mål: Att få ett jobb på den öppna arbetsmarknaden.

Överenskommelse: Fortsätter projektet.

*2002-02-07: Huvudsaklig arbetshandikappkod 81 inlagd.

Sökande har samtyckt.

* 2002-02-08: *Handlingsplan.*

Nuläge: Deltar i ett sysselsättningsprojekt, finansierad genom annan myndighet. Har en socialmedicinsk problematik, som gör det svårare att få arbete. Lönebidrag diskuteras med projektet.

Mål: Arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Delmål: Anställning med lönebidrag.

*2002-03-21: Bifall om lönebidrag.

Bidragsperiod: 2002-04-02 tom 2002-12-13.

Lön 12.500:-

Bidragsprocent: 60%.

Arbetsuppgifter: Vaktmästeri.

*2002-06-04: Uppföljning av lönebidragstjänst.

Sökande fungerar bra och kommer att få förlängt även nästa år.

*2002-11-26 Underlag för lönebidrag:

Lön 12.800:-

Bidragsprocent: 50%

Period: 02-12-14 tom 04-02-29

Handlingsplan:

Nuläge arbetar med lönebidrag i kommunen.

Mål: att få ett jobb utan bidrag.

Delmål: Lönebidrag.

Tiden från första besöket till beslutet om lönebidrag

I tabell 3.5.1 redovisas statistik från Arbetsmarknadsstyrelsen över det genomsnittliga antalet nya beslut per månad 2002 fördelade efter den sökandekategori personen ingick i innan beslutet.

Tabell 3.5.1 Nya lönebidrag under månaden, genomsnitt per månad – fördelade efter sökandekategori innan lönebidrag beviljats

tidigare sökandekategori	antal
arbetslösa (11-13, 96-98)	473
ej i arbete eller program (14)	170
deltidsarbetslösa (21)	15
arbete utan stöd (22-23, 31, 41)	88
övriga konjunkturberoende program (64, 56, 73, 75)	74
ombytessökande från Samhall (35)	59
OSA (43)	26
anställningsstöd (47-50)	24
start av näringsverksamhet (46)	-
arbetspraktik (54)	118
arbetslivsinriktad rehabilitering (SIUS) (71-72)	234
arbetsmarknadsutbildning (81, 83)	37
övrigt (34, 89, 91, 65)	1
ungdomsgaranti för ungdomar 20-24 år (66)	3
totalt	1 322

Källa: AMS 2003, avser genomsnitt per månad för januari – december av antalet vid månadens slut.

Av tabellen framgår att det i genomsnitt fattades 1 322 beslut om lönebidrag per månad år 2002. De flesta som beviljades lönebidrag (36 procent) var personer som dessförinnan hade registrerats som arbetslösa. Räknas de olika arbetsmarknadsinsatserna samman, deltog nästan 44 procent i någon form av arbetsmarknadspolitisk insats. Dessutom deltog nästan 33 procent av de personer som registrerades som arbetslösa i någon form av vägledningsinsats. Vidare kan flera av de arbetslösa tidigare ha medverkat i konjunkturberoende program, praktik, arbetsmarknadsutbildning, osv. för att sedan återgå i arbetslöshet.

Enligt förordningen får lönebidrag lämnas om personens behov inte kan tillgodoses på annan sätt. Genomgången av akterna i AIS visar också att lönebidrag mycket sällan beviljas som en första insats. Andra insatser prövas under en period som kan bli ganska lång. En stor del av de personer vars akter ingick i studien hade varit inskrivna vid arbetsförmedlingen mer än två år innan beslutet om lönebidrag och gäller även de båda exemplen ovan.

Många går också ”ut och in” på förmedlingen. De registreras en tid som arbetssökande, därefter avregistreras de, för att sedan återkomma, osv. Det finns olika anledningar till detta. För några handlar det om att de får olika tidsbegränsade anställningar som

aldrig blir tillsvidareanställningar. Vissa slutar under en period att gå till arbetsförmedlingen och blir då avregistrerade som sökande.

De flesta har deltagit i en eller flera insatser innan de påbörjat en anställning med lönebidrag. Några har deltagit i samma insats mer än en gång med kortare eller längre perioder emellan. Mycket tycks styras av tillfälligheter. Många gånger prövas en insats för att den står till buds vid det aktuella tillfället. Det är inte ovanligt att en praktikperiod följs av ytterligare praktik och därefter träning på ett datortek, följt av ett projekt och en ny praktik, som slutar i en anställning med lönebidrag.

Uppgifterna från daganteckningarna i AIS bekräftades vid genomgången av originalakterna och vid intervjuerna med lönebidragshandläggare.

Det finns två huvudorsaker till att lönebidraget inte beviljas vid ett tidigare skede. Den första orsaken är att de insatser som genomförs innan anställningen med lönebidrag dels syftar till att höja den enskildes kompetens och därmed förbättra möjligheterna att få ett arbete, dels till att den arbetssökande genom praktik kan komma in på en arbetsplats för en eventuell senare anställning. En anställning med lönebidrag föregås ofta av en praktikanställning på den aktuella arbetsplatsen.

Den andra orsaken till att beslutet dröjer är att det inte alltid finns medel tillgängliga. Detta framgår inte av akterna men har framförts av handläggare inom Arbetsmarknadsverket. I sådana fall rör det sig om rena väntetider tills det finns pengar för en anställning med lönebidrag. Vid en av de tre förmedlingar som utredningen besökte, var det en vanlig företeelse att pengarna för lönebidrag tog slut någon gång under budgetåret. Detta ledde till att nya beslut om lönebidrag fick vänta.

Det förekommer även att vissa arbetssökande får anställning med lönebidrag redan efter något eller några besök på förmedlingen. I akterna ges inga förklaringar till detta.

Lönebidragshandläggarna redovisade några olika orsaker till dessa snabba beslut:

- det finns en lämplig arbetsgivare,
- de som kommer från försäkringskassan får ofta snabbare beslut, därför att de redan har prövat olika åtgärder,
- Samhallanställda får snabba beslut. De går direkt från Samhall till en anställning med lönebidrag.

De uppgifter som kom fram i aktgenomgångarna och vid intervjuerna förstärktes av svaren på SCB-enkäten. Handläggare vid Arbetsmarknadsverket fick bl.a. svara på frågan om hur länge de arbetssökande som beviljats lönebidrag är inskrivna vid arbetsförmedlingen innan beslutet om lönebidrag fattas.

Tabell 3.5.2 Hur länge är de arbetssökande som beviljas lönebidrag inskrivna vid arbetsförmedlingen innan beslutet om bidrag fattas?

	storstadskommuner	övriga kommuner	totalt
Mindre än 3 månader	5 %	1 %	2 %
3-6 månader	10 %	11 %	11 %
6-9 månader	25 %	20 %	21 %
9-12 månader	28 %	34 %	33 %
Mer än 12 månader	32 %	35 %	34 %
Uppräknat antal	224	724	948
Antal svarande	60	194	254

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Av tabellen framgår att ungefär var tredje person är inskriven mer än 12 månader innan lönebidrag beviljas.

I SCB-enkäten fick handläggare vid Arbetsmarknadsverket också svara på frågan om den anställde med lönebidrag har deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska insatser innan beslutet om lönebidrag. Enligt enkätsvaret har 97 procent deltagit i andra insatser.

Personer som var anställda med lönebidrag fick i SCB-enkäten svara på frågan om vilka andra arbetsmarknadspolitiska insatser de deltagit i innan anställningen.

Tabell 3.5.3 Vilka andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder tog du del av innan anställningen med lönebidrag? Redovisat i procent av de svarande

	kön		åldersgrupp					totalt
	man	kvinn	- 29	30-39	40-49	50-59	60 -	
Inga andra åtgärder	45,7	30,4	26,1	33,5	38,67	39,9	52,9	39,2
Arbetsmarknadsutb.	22,1	26,5	8,9	26,4	24,8	26,9	20,3	24,0
Praktikplats	26,1	44,4	51,1	45,4	33,1	30,2	20,9	33,9
Aktivitetsgarantin	8,1	8,0	13,3	2,4	10,7	8,0	6,6	8,1
Arbetsbiträde	0,3	1,2	0,0	0,4	0,0	1,3	1,9	0,7
Samhall	6,6	6,6	5,0	7,7	7,9	5,1	6,8	6,6
Särskilt stöd vid start av näringsvht.	1,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	2,2	0,5

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Anm.: De som svarat har haft möjlighet att fylla i fler än ett alternativ, därför redovisas i tabellen endast andelar och inte antal svar.

En majoritet av de anställda svarade att de deltagit i andra insatser. Nästan 40 procent uppgav dock att de inte hade gjort det. De vanligaste insatserna var arbetsmarknadsutbildning och praktik.

Handikappkodningen – ett krav för beslut om lönebidrag

För ett beslut om lönebidrag krävs att den berörda personen registreras som arbetshandikappad¹⁰¹ och påförs en bestämd handikappkod. Kravet på kodning regleras varken i någon författning eller i föreskrifterna. Det framgår av anvisningarna för arbetsförmedlingssystemet.¹⁰² Koden utgår från en medicinsk diagnos eller ett funktionshinder. Arbetsmarknadsverket använder sig av följande grupper för handikappkodningen:

- 11 - hjärt-/ kärl- eller lungsjukdomar,
- 20 - hörselskada/ dövhet,
- 21 - barndomsdövhet,
- 22 - hörselskada,
- 30 - synskada,
- 31 - grav synskada,
- 32 - synsvaghet,
- 49 - rörelsehinder,
- 41 - rörelsehinder som kräver hjälpmedel,
- 42 - övriga rörelsehinder,

¹⁰¹ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹⁰² AMV:s anvisningar för arbetsförmedlingssystemet.

- 51 - övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp,
- 61 - psykiskt arbetshandikapp,
- 71 - intellektuellt arbetshandikapp,
- 81 - socialmedicinskt arbetshandikapp,
- 91 - astma/ allergi/ överkänslighet,
- 92 - dyslexi/ specifika inlärningssvårigheter,
- 93 - förvärvad hjärnskada.

När en person besöker en arbetsförmedling som arbetssökande blir han eller hon inskriven vid förmedlingen. Vid genomgången av akterna framgick att kodningen ofta aktualiseras vid ett senare stadium under inskrivningen, ibland i direkt anslutning till en diskussion om lönebidrag. Olika lösningar prövas utan att funktionshindret berörs. Enligt daganteckningarna är det i första hand andra förhållanden än funktionsnedsättningen som handläggaren fäster avseende vid. I likhet med beviljande av lönebidrag händer det att kodningen diskuteras efter en relativt lång inskrivningstid, när andra insatser som t.ex. arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik m.m. har prövats utan att leda till ett arbete utan bidrag.

Enligt anvisningarna räcker det inte med att arbetsförmedlaren eller den enskilde arbetssökande bedömer att det finns ett arbetshandikapp. Det krävs också ett intyg från läkare eller annan medicinsk expertis. Den arbetssökande ska godkänna att bli registrerad som arbetshandikappad. En person kan vara kodad för flera diagnoser eller funktionshinder, varav en kod alltid anges som det första alternativet, dvs. som det funktionshinder som har störst betydelse för bedömningen av arbetshandikappet.

I några av de genomgångna akterna saknas handikappkod. Orsaken kan vara att den arbetssökande inte vill att koden ska finnas angiven.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsens kvalitetskriterier ska funktionshindrets betydelse, relaterat till kraven inom det aktuella arbetsområdet eller uppgiften, dokumenteras i AIS. En sådan dokumentation saknas dock ofta. I stället anges sifferkoden med en kommentar om att funktionshindret begränsar arbetsutbudet.

I vissa originalakter finns konkreta redovisningar av vilka eventuella begränsningar funktionshindret leder till i det aktuella arbetet. Andra nämner inget om detta. Läkarintygen innehåller ofta utförliga beskrivningar om arbeten som är olämpliga att utföra.

Situationen när ett lönebidrag beviljas

När ett lönebidrag ska beviljas kan förmedlaren ha inlett med att leta efter en lämplig arbetsgivare som har ett anställningsbehov och som är intresserad av att anställa en person med lönebidrag. Många förmedlare använder sig av ett brett kontaktnät av arbetsgivare. Genomgången av daganteckningarna visar också att det kan vara den arbetssökande själv som gör en stor del av förberedelserna inför anställningen. Som framgår ovan har den som anställs med lönebidrag ofta praktiserat på arbetsplatsen och är därmed inte obekant för arbetsgivaren.

Det ges sällan någon utförligare dokumentation i AIS varför ett lönebidrag beviljas. Dokumentationen består ofta av ett konstaterande att lönebidrag är aktuellt på grund av funktionshindret.

Som framgått tidigare är originalakterna mer utförliga i det här avseendet. I vissa akter finns en redovisning av arbetsuppgifter som är olämpliga att utföra på grund av funktionsnedsättningen. Det förekommer även anvisningar om vilka anpassningar som ska göras och vem som är ansvarig för anpassningarna. Alla originalakter är dock inte så utförliga. Många är lika knapphändiga som dokumentationen i AIS.

Enligt regelverket får inte beslut om lönebidrag fattas retroaktivt. Det har dock förekommit sådana beslut men antalet har sjunkit de senaste åren. De intervjuade lönebidragshandläggarna är väl medvetna om att retroaktiva beslut inte får fattas och menar att det inte längre förekommer.

Enligt reglerna får ett första beslut om lönebidrag omfatta högst ett år. Det har dock hänt att det fattats "första-beslut" på upp till tre år. Några sådana beslut har emellertid inte utredningen hittat i de studerade akterna.

Av intervjuerna framgår att besluten normalt gäller ett år eller ibland sex månader. Beslut som omfattar sex månader är förhållandevis vanliga och är då ofta sammankopplade med en provanställning.

Handlingsplaner och överenskommelser

I förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att länsarbetsnämnden i samråd med den som söker ett arbete ska upprätta en individuell handlingsplan, där den arbetssökandes

skyldigheter och planerade aktiviteter redovisas.¹⁰³ I Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter till förordningen anges att en handlingsplan som visar överenskommelser om bidragsnivå, ansvar för kompletterande insatser som t.ex. utbildning, utprovning och anskaffning av hjälpmedel och kamratstödjande insatser ska upprättas.¹⁰⁴ I kriterierna för kvalitetskrav påpekas att den även ska innehålla en plan för utvecklingsinsatser och mål.

Vid genomgången av akterna framkom att det vid de flesta anställningar med lönebidrag finns en överenskommelse om en handlingsplan, som träffats mellan arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den anställde. För drygt var fjärde saknas dock denna plan i AIS. Även om den saknas i AIS kan den finnas som en originalhandling vid arbetsförmedlingen. Handläggaren har i dessa fall inte fört in uppgifter om planen i det datoriserade användarstödet. Ibland hänvisas i AIS till planer som inte är aktuella, utan avser tiden före beslutet om lönebidrag.

Handlingsplanerna och överenskommelserna är ofta inte mer utförliga i originalakterna än i daganteckningarna. Även i originalakterna finns en tydlig tendens till kortfattade standardformuleringar. Det går dock att hitta akter där ett antal konkreta insatser är angivna och även vem som är ansvarig för att insatserna genomförs. Vidare kan överenskommelserna innehålla tydliga delmål som ska uppnås under året.

Ofta saknas dokumentation om individuella mål¹⁰⁵ och aktiviteter samt tidsplaner. Många gånger är planerna endast en beskrivning av det aktuella läget och det enda som framgår är att den berörda personen har en anställning med lönebidrag hos en arbetsgivare.

Det finns dock planer med mål. Exempel på individuella mål för en anställning med lönebidrag är:

- en anställning utan bidrag,
- en anställning i största allmänhet,
- anställningen med lönebidrag.

Det första målet uttrycker en förändring, antingen inom ramen för anställningen eller att en ny anställning utan bidrag på en annan

¹⁰³ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰⁴ AMV:s föreskrifter (AMSFS 2000:006) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹⁰⁵ Mål anges som ett kvalitetskrav i AMS Kriterier för kvalitetskrav för lönebidragshanteringen.

arbetsplats kan bli aktuell. Ibland ska denna förändring vara genomförd på lite sikt där delmål anges om att bidragsnivån ska sänkas fram till dess att bidraget upphör. I andra fall konstateras endast att målet är en anställning utan bidrag.

Även om det finns uttalade mål och delmål som förklarar att lönebidraget är tidsbegränsat beskrivs sällan hur övergången till en osubventionerad anställning ska gå till och när lönebidraget ska upphöra.

De andra två målen pekar inte ut någon förändring utan anger snarare att målet är uppnått, dvs. att personen har fått en anställning med lönebidrag.

Ibland ges en förklaring till varför handlingsplanen inte innehåller några steg mot förändring. En sådan förklaring kan vara att den anställda bara har några få år kvar till pension och att det därmed inte är rimligt att räkna med att bidraget ska upphöra.

I SCB-enkäten fick handläggare vid arbetsförmedlingen svara på frågan om vilken betydelse handlingsplanen har för den enskildes rehabilitering på arbetsplatsen. Av de handläggare som svarade gav 34 procent planen stor betydelse och 10 procent ingen betydelse.

De lönebidragshandläggare utredningen intervjuat har olika syn på handlingsplanerna. För några har de endast liten betydelse och någon menar att de ofta upprättas slentrianmässigt. Planerna anses ändå göra nytta vid omförhandlingarna. Det är t.ex. bra att hänvisa till planerna när bidraget ska sänkas eller när det gäller åtaganden som enligt överenskommelsen ligger på arbetsgivaren.

Några förmedlare framhåller att handlingsplanerna spelar större roll innan anställningen. Uppgiften anses vara mer eller mindre slutförd när en anställning med lönebidrag väl är i hamn.

Uppföljning

Enligt kvalitetskraven ska överenskommelserna följas upp regelbundet. I tabell 3.5.4 redovisas svaren från anställda med lönebidrag på frågan om hur överenskommelser och handlingsplaner följs upp.

Tabell 3.5.4 Hur följs din överenskommelse/handlingsplan upp?

	Kön		Åldersgrupp					totalt
	Man	Kvinna	-29	30-39	40-49	50-59	60-	
Enbart genom samverkan med arbetsgivaren	11 %	9 %	8 %	4 %	10 %	14 %	13 %	10 %
Genom samverkan med arbetsgivaren o arbetsförmedlingen	53 %	54 %	56 %	56 %	52 %	53 %	54 %	53 %
Genom samverkan med arbetsgivaren, arbetsförmedlingen o facket	11 %	8 %	13 %	12 %	7 %	9 %	15 %	10 %
Enbart genom samverkan med arbetsförmedlingen	4 %	6 %	2 %	1 %	5 %	7 %	4 %	5 %
Den följs inte upp	9 %	9 %	4 %	13 %	12 %	7 %	4 %	9 %
Vet inte	12 %	14 %	16 %	15 %	14 %	11 %	10 %	13 %
Uppräknat antal	29 016	23 075	3 668	9 179	15 473	16 723	7 049	52 091
Antal svarande	253	179	54	87	95	94	102	432

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Av uppgifterna i tabellen framgår att för drygt hälften av de svarande följs handlingsplanen upp genom samverkan där både arbetsgivare och arbetsförmedling medverkar tillsammans med den enskilde. Vänder vi på svaret finner vi att vid nästan hälften av uppföljningarna följs inte kvalitetskriterierna.

På frågan om hur ofta överenskommelsen följs upp svarade 65 procent av handläggarna vid Arbetsmarknadsverket att det görs en gång per år.

Tabell 3.5.5 Hur ofta följs överenskommelsen upp?

	storstadskommuner	övriga kommuner	totalt
En gång per år	50 %	69 %	65 %
Två gånger per år	21 %	9 %	12 %
Mer än två gånger per år	2 %	2 %	2 %
Annat antal	28 %	19 %	21 %
uppräknat antal	216	750	967
antal svarande	58	201	259

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Av tabellen framgår att de flesta följs upp en gång per år. Enligt förmedlarna görs denna uppföljning ofta i samband med omförhandlingar och omprövningar av lönebidraget. Vid intervjuerna med lönebidragshandläggare, framgår att uppföljningen av överenskommelsen är en del i omförhandlingarna.

Enligt ett av kvalitetskriterierna ska lönebidragen följas upp inom tre månader från startdag. Dessa uppföljningar ska dokumenteras i AIS med uppgifter om uppföljningssamtal och vidtagna åtgärder. De flesta besluten i aktstudierna är dock förhållandevis gamla och saknar ofta uppgifter om uppföljning efter tre månader.

När det gäller beslut av senare datum är vissa uppföljningar efter tremånader väl dokumenterade medan andra saknar dokumentation. För beslut som saknar dokumentation går det inte att säga om någon uppföljning har ägt rum.

Tremånadersregeln är svår att tillämpa, menar de flesta av de intervjuade lönebidragshandläggarna. Tidsbristen gör att man inte hinner göra en mer noggrann uppföljning. I den mån uppföljning genomförs, görs den per telefon. Två av de förmedlingar utredningen besökte följde överhuvudtaget inte denna regel. De följde upp efter fyra till sex månader.

Omförhandlingar och omprövningar

Enligt regelverket ska bidragsnivåerna omprövas och eller omförhandlas.¹⁰⁶ Målet är att nivåerna successivt ska sänkas för att upphöra efter längst fyra år. Förordningen anger att en förlängning får beslutas endast om det efter särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga.

Av kommentarerna i daganteckningarna framgår att handläggarna räknar med att endast ett fåtal av de 308 personerna i studien kommer att övergå till en anställning utan bidrag. Detta framgår också i genomgången av originalakterna och vid intervjuerna med lönebidragshandläggare.

För några personer uttalas i daganteckningar och originalakter att lönebidraget ska vara tidsbegränsat och att arbetsgivaren har informerats om detta. Vidare finns exempel på att lönebidraget förhandlats ner så lågt att det är på väg att upphöra.

¹⁰⁶ AMS föreskrifter (AMFSEFS 2000:006) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

I SCB-enkäten tillfrågades handläggare vid arbetsförmedlingarna om hur ofta lönebidragen brukar omförhandlas. Enligt svaren omförhandlas 91 procent av lönebidragen en gång per år. Svaren från enkäten visar att det har blivit en fungerande rutin vid flertalet förmedlingar. Samma iakttagelser kan också göras vid aktgenomgångarna.

Många handläggare vid Arbetsmarknadsverket som utredningen talat med anser att omförhandlingarna tar mycket tid i anspråk vid en jämförelse med andra arbetsuppgifter. Det är inte bara själva förhandlingarna som tar tid, utan också resorna till och från arbetsplatsen.

Enligt svaren från enkäten deltar drygt 60 procent av de anställda vid förhandlingarna om lönebidragsnivån. Kvinnorna deltar i större utsträckning än männen; 68 procent för kvinnorna, medan motsvarande andel för männen är 57 procent.

Vad blir då resultatet – vanligtvis – av omförhandlingarna? Frågan ställdes till arbetsgivare.

Tabell 3.5.6 Vad blir vanligtvis resultatet av omförhandlingarna av lönebidragen?

	arbetsgivare – allmän- nyttig organisation	annan arbets- givare	totalt
Bidragsnivån sänks oftast	24,5 %	51,0 %	45,8 %
Oförändrad bidragsnivå	73,5 %	52,5 %	56,5 %
Det har hänt att bidragsnivån höjts	14,3 %	5,9 %	7,5 %

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Anm.: De som svarat har kunnat fylla i mer än ett alternativ, därför redovisar tabellen bara andelar och inte antalet svaranden.

När det gäller allmännyttiga organisationer framkommer att bidraget sänks vid knappt 25 procent av omförhandlingarna. För kategorin annan arbetsgivare är andelen drygt 50 procent. Iakttagelserna från aktstudien uppvisar en större andel sänkta bidrag. Många gånger är dock sänkningen låg och handlar om några få procentenheter. Det händer också att lönebidraget höjs men det tillhör undantagen.

Utgångspunkt vid omförhandlingar

I SCB-enkäten fick handläggarna vid arbetsförmedlingarna svara på frågan om vilken utgångspunkt de har när lönebidraget omförhandlas. Svaren uppvisade stor spridning. Flera hänvisar till överenskommelsen i handlingsplanen och att den ska följas. Den enskildes arbetsutveckling och den nedsatta arbetsförmågan i förhållande arbetsuppgiften har också stor betydelse för många handläggare.

För cirka en femtedel av handläggarna var en tydlig utgångspunkt att lönebidraget skulle sänkas. För dem var det ett överordnat krav. Begränsningen var att anställningen inte skulle hotas.

Några citat ur enkäterna får belysa svaren:

- Att handlingsplanen följs, att sänka bidragsnivån, att utvecklingsinsatser genomförs.
- Bedöma arbetstagarens begränsningar i relation till arbetet.
- Följa upp handlingsplanen, är bidragsprocenten realistisk.
- Utgår från individens utveckling, till det bättre eller sämre, och jobbar för att anpassa bidraget efter den utvecklingen. Oftast resulterar det i en sänkning av bidraget.
- Att den sökande ska få behålla sitt arbete och att rehabiliteringen fortskrider, så att bidraget ska bort.
- En lägre genomsnittlig kostnad för lönebidragen.
- Diskussion med arbetsgivare angående arbetshinder i förhållande till arbetsuppgifter, genomgång av planering angående rehabilitering, förbättringar, försämringar etc.
- Följa upp gjord handlingsplan samt diskutera eventuell positiv eller negativ utveckling, samtal med varje enskild individ samt därefter diskussion med arbetsgivaren om bidragsnivån.

Svaren ger en lite annorlunda bild av omförhandlingarna än den som framträder i aktstudierna. Omförhandlingarna är inte fullt så rutinartade som aktgenomgångarna utvisar. Frågor som rör arbetshinder, arbetsutveckling, handlingsplaner, osv. spelar stor roll. När handläggarna som svarat på SCB-enkäten kommenterar omförhandlingarna, lyfter många fram handlingsplanen som en av utgångspunkterna vid förhandlingarna.

Samtidigt framgår av både enkäten och intervjuerna att handlingsplanen allmänt sett inte har någon stor betydelse i arbetet när anställningen väl är genomförd.

Även intervjuerna nyanserar det mekaniska mönster som aktstudierna ger av omförhandlingarna. Handläggarna lyfter fram att

varje omförhandling utgår från den enskildes perspektiv och ofta kräver mycket förebereelser.

Förlängning av bidraget utöver det fjärde anställningsåret

Enligt förordningen får stödet förlängas utöver det fjärde anställningsåret endast om det efter en särskild prövning har bedömts motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga.

Av aktgenomgångarna framkommer att den särskilda prövningen ofta består av att handläggaren konstaterar att personen på grund av sitt arbetshandikapp behöver fortsatt anställning med lönebidrag. Ibland styr arbetsgivarens ekonomiska förhållanden beslutet så att förmedlaren skriver att arbetsgivaren inte har råd att betala en fortsatt anställning om inte lönebidrag betalas ut.

Tillsammans med medarbetare vid Arbetsmarknadsverket har utredningen diskuterat vilka motiven är när en förlängning utöver fyra år medges och om dessa motiv är förenliga med förordningens intentioner.

De motiv som anfördes var att vissa personer inte får någon förbättrad arbetsförmåga och att de därför behöver fortsatt lönebidrag. När det gäller motiven för förlängningen ansåg handläggarna att dessa inte stämmer överens med förordningens intentioner. Regeln är en kvarleva från 1980-talet. De menade att om regeln om särskild prövning efter fyra år ska finnas kvar måste den moderniseras.

De handläggare som intervjuades är också mycket kritiska till regeln om den särskilda prövningen. I praktiken tillämpas den sällan på det sätt som förordningen föreskriver. En viss fördjupad prövning görs men den skiljer sig i övrigt inte så mycket från de årliga omprövningarna.

Vad ska dokumentationen innehålla?

Dokumentationen i daganteckningarna eller i aktbilagan ska enligt kvalitetskriterierna innehålla:

- utveckling av arbetsförmåga,
- bidragsnivå,
- ny beslutsperiod,
- nästa uppföljningsdatum.

I daganteckningarna och originalakterna brukar nya bidragsnivåer, beslutsperiod och nästa datum för uppföljning anges. I akterna finns ofta en kommentar om arbetsförmågan men sällan en redovisning av hur den utvecklats. Endast i undantagsfall finns det någon dokumentation som visar om arbetsförhållandena har följts upp.

Det framgår inte alltid av akterna om ett arbetsplatsbesök har genomförts. I några fall nämns att uppföljningen sköts genom ett telefonsamtal med arbetsgivaren.

Enligt Arbetsmarknadsverket ska bedömning av bidragsnivåer grundas på uppgifter som kommit fram vid samtal med arbetstagaren och arbetsgivaren. Daganteckningarna och originalakterna ger sällan information om hur bedömning av bidragsnivåer går till. I vissa fall är det uppenbart att arbetsgivare och arbetstagare har diskuterat frågan, i andra åter framgår det att nivån har bestämts av arbetsförmedlingen. Vidare anges ibland arbetsgivarens betalningsförmåga som skäl för att nivån inte har sänkts.

Aktstudierna ger intrycket av att omprövningar och uppföljningar följer ett mekaniskt mönster. De ska genomföras enligt regelboken, dvs. en ny bidragsnivå ska fastställas tillsammans med ett nytt uppföljningsdatum.

Övrigt som rör handläggningen av lönebidragen

Vid utredningens möten med handläggare, både vid seminarier och intervjuer framgår att de flesta tycker att tiden inte räcker till för att uppfylla alla kvalitetskrav som Arbetsmarknadsstyrelsen ställer upp.

Även om man anser att kraven är både riktiga och rimliga beskrivs de av vissa handläggare som pappersprodukter som inte till alla delar är anpassade till den verklighet handläggarna befinner sig i.

Arbetet med lönebidragen tar mycket tid i anspråk. Det gäller både förebereelser inför det första beslutet och genomförandet av omförhandlingarna. Alla förhandlingar måste förberedas väl och även resorna till de olika arbetsplatserna kan ta lång tid. Ska kvalitetskraven förverkligas krävs fler personer som arbetar med lönebidragen.

Många handläggare anser också att dokumentationen tar för mycket tid. I synnerhet om man både ska upprätta såväl original-

handlingar som daganteckningar. Ibland nöjer man sig med att bara göra anteckningen på ett ställe.

Vissa förmedlare efterlyser den möjlighet till fördjupad vägledning och prövning som tidigare kunde ges vid arbetsmarknadsinstitutet.

De förmedlingar utredningen besökte hade delat upp arbetet med lönebidragen på så sätt att vissa handläggare föreberedde och genomförde det första beslutet medan andra sedan övertog arbetet med omförhandlingarna. Vissa lönebidragshandläggare tycker att detta är en bra lösning, eftersom de anser att det är stora skillnader mellan de olika arbetsuppgifterna. Andra ser en fara i att kontinuiteten i arbetet med individens utveckling går förlorad.

I stor utsträckning styrs arbetet med lönebidragen av uppfyllandet av verksamhetens volymmål. Inställningen hos handläggarna är att dessa mål måste uppfyllas. En handläggare beskrev förhållandet som att ibland ska det gasas och då ska nya beslut fattas, ibland ska det bromsas och då är det stopp för nya beslut. Rent generellt framkom vid intervjuerna att volymmålen anses vara ett hinder för god kvalitet i arbetet.

En förmedling som utredningen besökte anser inte att volymkravet är något problem eftersom pengarna för lönebidrag ändå alltid tar slut före budgetårets slut. Resultatet blir istället att enskilda och arbetsgivare får vänta på besluten.

Lönebidragstaket ses av många handläggare som ett hinder i arbetet. Det hämmar möjligheten att finna lämpliga arbeten åt alla som behöver lönebidrag. Vidare anses att taket håller nere lönenivån och att de flesta arbetsgivare anpassar lönen efter detta tak.

3.6 Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare – OSA

Uppdraget

Utredaren ska pröva om nuvarande arbetsmarknadspolitiska program (i detta avsnitt OSA) är effektiva på dagens arbetsmarknad så att personer med nedsatt arbetsförmåga därigenom får det stöd som gör det möjligt för dem att försörja sig genom eget arbete.

Kort bakgrund

Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare – OSA – har funnits sedan 1986. OSA ersatte de kommunala beredskapsarbeten som i första hand riktade sig till arbetssökande med socialmedicinska arbetshandikapp.

I en skrivelse till regeringen i augusti 1981 tog Arbetsmarknadsstyrelsen upp frågor som rörde sysselsättningsförhållanden för denna grupp arbetssökande. Eftersom kommunala beredskapsarbeten gällde för en begränsad tid, sex månader, vore andra arbetsmarknadspolitiska insatser utan denna tidsgräns mer lämpliga. Det förekom att personer gick på beredskapsarbeten period efter period under flera år. Ur den enskildes synvinkel borde det vara bättre med en tydligare formell knytning till *en* arbetsgivare, menade Arbetsmarknadsstyrelsen. Myndigheten föreslog därför ett särskilt lönebidrag som skulle kunna lämnas vid en fast anställning hos en kommunal arbetsgivare.

I propositionen som låg till grund för den nya arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare, OSA, framhölls att lönebidrag inte skulle lösa arbetsmarknadsproblemen för dessa personer.

För socialmedicinskt arbetshandikappade behövdes särskilda insatser, som var nära kopplade till kommunens sociala omsorger enligt socialtjänstlagen. Insatserna skulle istället göras i form av skyddat arbete som kan anordnas av kommuner, landsting och i vissa fall andra offentliga arbetsgivare. Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare borde, enligt propositionen, inte få avse industriell tillverkning.¹⁰⁷

Eftersom OSA gav möjlighet till en mer varaktig anställning än de tidigare beredskapsarbetena underströks i propositionen att rehabiliteringsaspekten i anställningen kunde ges en klarare framtoning. Genom att det är ett skyddat arbete undantas den anställde från tillämpningen av lagen om anställningsskydd.

I budgetpropositionen för 1993/94 föreslog regeringen att målgruppen för OSA skulle utvidgas till att även omfatta personer som är berättigade till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)¹⁰⁸ och personer med psykiska funktionshinder. Också för dessa grupper underströks att arbetet borde ges en nära anknytning till kommunens sociala insatser. I samband med

¹⁰⁷ Prop.1984/85:45 om vissa ekonomisk politiska åtgärder.

¹⁰⁸ Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

denna utvidgning gavs det också möjligt att lämna bidrag med 100 procent av en lönekostnad på maximalt 13 700 kronor.¹⁰⁹

OSA har tidigare finansierats på statsbudgetens utgiftssida på samma sätt som lönebidragen. Från den 1 augusti 2003 är finansieringen av bidraget ändrad från ett kontantbidrag till en kreditering på arbetsgivarens skattekonto.¹¹⁰

Vad säger regelverket?

I förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp regleras två former av skyddat arbete. Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA) och skyddat arbete hos Samhall. Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare innebär att den offentliga arbetsgivaren kan få en lönesubvention om denne ordnar skyddade arbeten åt arbetslösa personer som

- har socialmedicinskt arbetshandikapp,
- är berättigade till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller
- på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från det under längre tid.¹¹¹

I förordningen anges att en anvisning till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare inte får göras om arbetet bedrivs inom en konkurrensutsatt verksamhet eller sektor. Denna regel har ersatt den tidigare begränsningen vad gällde industriell tillverkning. Vidare anges att länsarbetsnämnden regelbundet ska pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till en annan anställning. Till skillnad från anställning med lönebidrag finns dock inga tidsgränser angivna.

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter ställer ytterligare krav på handläggningen av bidraget. Enligt föreskrifterna ska ett första beslut om bidrag få omfatta högst ett år. Varje beslut ska innehålla ett startdatum och ett slutdatum för bidrag. Vidare ska länsarbetsnämnden godkänna det skyddade arbetet och pröva om arbetsupp- gifter och arbetsförhållanden är lämpliga för den sökande.¹¹²

¹⁰⁹ Prop. 1993/94:100, bil. 11.

¹¹⁰ Prop. 2003/2004:100.

¹¹¹ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹¹² AMS föreskrifter (AMSFS 2000:006) om tillämpningen av förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Av Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd framgår även att en överenskommelse bör upprättas som visar bidragsnivå och ansvar för olika kompletterande insatser. Överenskommelsen bör under-tecknas av dem som har medverkat till att anställningen kommit till stånd.¹¹³

Berörda parter på den kommunala och landstingskommunala arbetsmarknaden har träffat ett centralt avtal som reglerar anställningsvillkoren för dem som är anställda med OSA.¹¹⁴

Vi arbetsförmedlingen registreras den som är anställd inom OSA i sökandekategori 43.

Bidragsnivåer och anställningsvillkor

Förordningen medger att bidrag för OSA kan betalas ut för 100 procent av lönekostnaden, dock högst 13 700 kronor. Så höga bidrag är dock sällsynta. Arbetsmarknadsstyrelsens årsrapporter för åren 2000 och 2001 samt Arbetsmarknadsstyrelsens statistik för 2003 visar på en genomsnittlig bidragsnivå på 72 procent. I två kommuner som utredningen besökte låg nivån på 75 procent.

Vissa kommuner har individuella löner, som bl.a. kan anpassas efter nivån på den enskildes a-kassa medan andra har bestämda lönenivåer som utgår från anställningstiden.

Löner och andra anställningsvillkor fastställs vid förhandlingar mellan kommunen och berörda fackliga organisationer.

Det finns ett utbrett missnöje med bidragstaket bland både ansvariga handläggare i kommunerna, arbetsförmedlarna och hos de anställda. Det har kommit fram i samtliga kontakter utredningen haft med de berörda grupperna.

OSA – antal anställda fördelat efter ålder och kön

OSA är i praktiken en angelägenhet för kommunerna. År 2000 var 99 procent kommunalt anställda. Övriga arbetade vid statliga myndigheter.¹¹⁵ Av tabell 3.6.1 framgår hur många som var anställda med OSA 2000–2002 fördelade på ålder och kön.

¹¹³ AMS föreskrifter (AMSFS 2001:20) om tillämpningen av förordningen om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹¹⁴ Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (BEA 01).

¹¹⁵ AMV:s årsredovisning för 2000.

Tabell 3.6.1 Antal anställda OSA 2000 - 2002, fördelning efter kön och ålder.

Antal	man	kvinnor	- 29	30-39	40-49	50-59	60 -
2000	4 107	1 110	309	981	1 757	1 806	364
2001	4 348	1 246	356	1 005	1 843	1 977	413
2002	4 608	1 376	435	1 013	1 934	2 136	466

Källa: AMS, 2003, avser utbetalda bidrag.¹¹⁶

Enligt vad som framgår av tabellen finns det en tydlig skillnad mellan könen. År 2002 var drygt tre gånger fler män än kvinnor anställda i OSA. Drygt 75 procent var äldre än 40 år.

Vid utredningens kontakter med ansvariga för OSA i olika kommuner har flera framhållit att det är en utveckling på gång mot både fler yngre och fler kvinnor i verksamheten.

Vilka arbetshandikapp har anställda i OSA?

År 2002 hade drygt 60 procent av de anställda i OSA socialmedicinska arbetshandikapp. OSA har också, som nämnts tidigare, ursprungligen varit tänkt som en insats för personer med socialmedicinska funktionshinder.

Av utredningens kontakter med kommunerna framgår att OSA domineras av personer med olika former av missbruk. Detta påverkar i hög grad anpassningen av arbetet. Många har ett långt yrkesliv bakom sig och klarar arbetet bra men återfaller under vissa perioder i missbruk.

Arbetsledarna inom OSA-verksamheten har ofta en socialt stödjande roll utöver den traditionella uppgiften att leda och fördela arbetet. Vid utredningens samtal med arbetsledare poängteras att man måste ge mycket stöd på det rent personliga planet.

¹¹⁶ Tabellen redovisar utbetalda bidrag.

Låg utbildningsnivå

Den genomsnittliga utbildningsnivån hos OSA-anställda är låg. År 2001 hade 63 procent endast förgymnasial utbildning.¹¹⁷ Enligt kommunerna har dessutom många av de yngre som anvisas plats i OSA ofullständig grundskoleutbildning.

Omförhandlingar och handlingsplaner

I likhet med lönebidragen omförhandlas OSA oftast en gång per år. Detta bekräftas av svaren på SCB-enkäten där en stor majoritet av arbetsförmedlarna uppgav att årliga omförhandlingar är vanligast. Uppgiften stämmer också med informationen från kommun-kontakterna.

Enligt SCB-enkäten finns det en individuell överenskommelse/handlingsplan för 68 procent av de OSA-anställda. De ansvariga för OSA i två av de kommuner som utredningen besökte uppgav att alla hade handlingsplaner.

Det påpekas dock från vissa kommuner att handlingsplanerna inte spelar någon större roll eftersom förmedlingen lämnar över ansvaret till kommunen när anställningen väl är genomförd.

Övergångar från OSA till annan anställning

Länsarbetsnämnden ska regelbundet pröva om den anställda med OSA kan övergå till annan anställning.

De flesta som lämnar en anställning med OSA går till arbetsförmedlingen och blir registrerade i en ny sökandekategori. Anställning med stöd av lönebidrag ingår också i denna kategori. Andelen som gick från OSA till en anställning med lönebidrag 2002 var knappt 15 procent. Drygt tre procent av dem som lämnade en anställning med OSA fick ett osubventionerat arbete under 2002. Relativt många lämnar OSA varje år. År 2002 uppgick andelen till ca 35 procent.

Den av SCB genomförda enkätundersökningen visade på samma resultat. Arbetsgivarna framhöll att övergångar till annat arbete är sällsynta. Uppgiften bekräftades även vid utredningens kontakter

¹¹⁷ AMS, Prora 2002:3, Årsrapport 2001.

med olika kommuner. För de flesta är OSA en permanent anställning.

Arbetsgivarnas och arbetsförmedlingarnas ansvar

Enligt SCB-undersökningen anser personalen vid arbetsförmedlingarna att arbetsgivarna kan göra mer för att stimulera övergång till en anställning utan OSA. Nästan 90 procent av de handläggare som besvarat enkäten anser att arbetsgivaren borde göra mer för att förbättra arbetsrehabiliteringen och därmed övergångarna till annan anställning.

När utredningen träffat ansvariga för OSA i kommunerna har motsvarande kritik mot arbetsförmedlingen framförts. En vanlig uppfattning är att förmedlingen inte längre tar sitt ansvar när en anvisning till OSA är genomförd.

Det bör dock påpekas att enligt SCB-undersökningen anser drygt 90 procent av förmedlingarnas handläggare att OSA ändå är en viktig insats och bör finnas kvar.

Nya verksamheter utvecklas

Övergångarna från OSA, till vanliga anställningar, med eller utan lönebidrag, är få. I en del kommuner pågår ett arbete med att utveckla OSA. Nya verksamheter startas som bl.a. syftar till att öka övergångarna.

I en kommun har man ett särskilt "arbetslag" inom OSA. Arbetslaget ingår i den ordinarie personalgruppen där det uttalade målet för verksamheten är att få ett vanligt arbete. Enligt uppgifter är andelen årliga övergångar här betydligt större än genomsnittet.

I några andra kommuner förekommer det att personer med OSA-anställning arbetar tillsammans med andra i de ordinarie arbetslagen. Även i dessa fall uppges att andelen övergångar är större än i de traditionella OSA-verksamheterna. De enskilda arbetsplatserna kan ses som en utvecklingsväg, där man börjar i ett arbetslag tillsammans med andra OSA-anställda, för att sedan gå vidare till en arbetsplats där arbetskamraterna har vanliga anställningar.

Det förekommer också att arbetsplatser inom ramen för OSA förläggs till andra arbetsgivare än kommuner, t.ex. hos olika före-

ningar. Både grupper av anställda och enskilda kan erbjudas sådana placeringar. Även dessa OSA- anställningar leder till större andel övergångar enligt de uppgifter utredningen fått.

Konkurrensutsatt verksamhet inom ramen för OSA

Enligt förordningen får OSA inte bedrivas i en konkurrensutsatt verksamhet. Denna regel är svår att tillämpa i praktiken. Utredningen har bl.a. besökt en arbetsplats där anställda i OSA deltagit i produktionen av varor som exporteras till andra länder.

Som andra exempel på sådana anställningar kan nämnas:

- anställning vid lunchrestaurant,
- anställning för reparation och försäljning av begagnade varor,
- anställning för sortering av begagnade kläder för försäljning,
- anställning vid caféverksamhet.

I avsnitt 3.10 om sociala arbetskooperativ redovisas att utredningen tagit del av ärenden, där företagare klagat på kommunala sysselsättningsinsatser. Det har handlat om bageri- och caféverksamhet, verkstäder för snickerier och sömnad, reparationer och försäljning av begagnade cyklar m.m. Konkurrensrådet har i några fall påtalat att de kommunala insatserna riskerar att tränga undan reguljära arbetsplatser.

Det har också framkommit vid kommunkontakterna att en verksamhet behållits i kommunal regi, därför att OSA- anställda bedriver den. I annat fall skulle den läggas ut på entreprenad. Med det perspektivet torde det vara svårt för arbetsförmedlingen och kommunen att hitta verksamheter för OSA som inte kan hamna i konflikt med förordningens konkurrensregel.

3.7 Lönebidrag till redan anställda – för- och nackdelar?

Uppdraget

Utredaren ska 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 ska också föreslå vilka villkor som bör gälla för att lönebidrag ska kunna lämnas i sådana fall. Utgångspunkten ska vara att arbetsgivarens ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för anställda inte får urholkas.

Riksdagen har givit regeringen i uppdrag att överväga om det finns situationer där det kan vara befogat med lönebidrag även i ”ett bestående anställningsförhållande”.¹¹⁸ Regeringen har därefter överlämnat uppdraget till denna utredning.¹¹⁹

Vad säger regelverket?

Lönebidrag får lämnas om det bedöms att en person med nedsatt arbetsförmåga inte kan få eller behålla ett arbete, om inte stödet lämnas och personens behov inte kan tillgodoses genom andra insatser än lönebidrag eller skyddat arbete. Bidraget får lämnas vid nyanställning eller när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft hel tidsbegränsad sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring.¹²⁰ Lönebidrag får, enligt förordningen, även lämnas när en arbetstagare som tidigare haft en anställning med lönebidrag får sin arbetsförmåga försämrad inom tre år från det att lönebidrag senast lämnades och det finns behov av att lönebidrag på nytt lämnas. Lönebidrag får lämnas även för en arbetstagare som övergår från skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare till en annan anställning hos arbetsgivaren.¹²¹

Arbetsmarknadsutskottet konstaterade i ett betänkande hösten 1999 att lönebidrag är en lönesubvention som kommit till för att stödja *nyanställning* av personer med arbetshandikapp. Utskottet

¹¹⁸ Bet. 1999/2000:AU1, rskr. 1999/2000:83.

¹¹⁹ Dir. 2002:22.

¹²⁰ Lagen (1962:381) om allmän försäkring.

¹²¹ 26 §, Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

ansåg trots det att man bör överväga om det finns situationer när det kan vara befogat att bevilja lönebidrag även under en pågående anställning. Utskottet understryker samtidigt att en sådan möjlighet inte får innebära att arbetsgivarens allmänna ansvar för arbetstagarens rehabilitering minskar.¹²²

Arbetsgivarens ansvar

Arbetsgivaren har, enligt lagen om allmän försäkring, ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen av sina anställda och ska även se till att åtgärder vidtas. Arbetsgivaren ska stå för den del av finansieringen som gäller insatser inom eller i anslutning till den egna verksamheten. Arbetsprövning, arbetsträning, utbildning och omplacering är exempel på sådana insatser.

Enligt arbetsmiljölagen¹²³ ska arbetsgivaren i sin verksamhet ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar att utföra arbetsuppgiften. Det kan göras t.ex. genom anpassning av arbetsförhållandena, anskaffning av arbetshjälpmedel, förändring av arbetsorganisationen eller förändring av arbetstiderna. Arbetsgivaren ska också se till att det finns en lämplig arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

Anställningsskyddslagen anger att uppsägning av en anställd ska vara sakligt grundad. Av förarbetena till anställningsskyddslagen¹²⁴ och Arbetsdomstolens praxis framgår att nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning eller sjukdom i princip inte godtas som saklig grund för uppsägning. Om det emellertid rör sig om en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra arbete av någon betydelse, kan dock en uppsägning anses vara sakligt grundad.

I framför allt mindre företag med begränsade omplaceringsmöjligheter kan det av olika skäl uppstå svårigheter för arbetsgivaren att finna en lösning för en anställd som förlorat stora delar av sin arbetsförmåga.

¹²² Bet. 1999/2000:AU1, rskr. 1999/2000:83.

¹²³ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹²⁴ Prop. 1981/82:71.

Har funnits tidigare ...

En möjlighet att bevilja lönebidrag under pågående anställning fanns under ett begränsat antal år på 1990-talet, från juli 1994 – december 1998. Åtgärden var tillfällig i avvaktan på att arbetsmarknadsläget skulle förbättras. Den gällde i vissa begränsade fall för anställda med arbetshandikapp som riskerade att förlora anställningen och i samband med det bli långvarigt arbetslösa vid personalminskningar eller omstruktureringar av verksamheten. Lönebidrag kunde enligt bestämmelserna för den tillfälliga åtgärden omfatta högst 500 personer per månad. Under år 1998 omfattades i genomsnitt 225 personer per månad av denna åtgärd till en kostnad av 30,2 miljoner kronor.¹²⁵

... och har beröringspunkter med Galaxen

Galaxen är en särskild verksamhet inom byggbranschen som i vissa delar har beröringspunkter med diskussionen om ett eventuellt lönebidrag för redan anställda. Verksamheten bygger på att branschens parter har tagit ett särskilt ansvar för att byggnadsarbetare som fått ett arbetshandikapp ska rehabiliteras genom arbete. Det betyder att personer med arbetshandikapp som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa och som har dokumenterad anknytning till bygg-, anläggnings-, väg- och bygghantverkssektorerna ges möjlighet till rehabilitering genom arbete via en anställning med lönebidrag i ett regionalt Galaxenbolag.¹²⁶

Galaxen har verksamhet i hela landet och i samtliga län finns en länsgrupp för anpassningsfrågor inom byggnadsverksamheten – LAB. I LAB ingår parterna på den lokala byggarbetsmarknaden och Länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen. Representanter för företagshälsovården och försäkringskassan kan adjungeras.

Byggarbetsnämnden i respektive län följer galaxenverksamheten avseende planering, dimensionering, resurstilldelning och resultat.

¹²⁵ AMV:s årsredovisning för 1998.

¹²⁶ Föregångare till dagens galaxenverksamhet är en försöksverksamhet "Strukturstöd till byggbranschen" som statsmakterna reglerade i en särskild förordning. I försöksverksamheten som pågick under åren 1986-1992 samverkade branschens parter och arbetsförmedlingarna i utvecklingen av samverkansformerna. Fr.o.m. 1992 lämnas statsbidrag enligt regler-na i den förordning som styr lönebidrag.

Vilka resultat uppnås?

De som lämnar verksamheten för en heltidsanställning utan lönebidrag har i medeltal varit anställda i Galaxen i drygt tre år.¹²⁷ I slutet av december 2002 var 1 483 personer anställda i Galaxen. Totalt 404 personer lämnade verksamheten 2002. Av dessa gick 90 personer till ordinarie, osubventionerad anställning i branschen och 10 personer till en ordinarie, osubventionerad anställning utanför byggbranschen.

Övriga som lämnade Galaxen 2002 påbörjade utbildning, blev långtidssjukskrivna, eller fick ålderspension, sjukpension och sjukbidrag, m.m. Drygt 100 personer lämnade Galaxen i brist på anpassat arbete.¹²⁸

Arbetsgivare med erfarenhet av att en anställd fått nedsatt arbetsförmåga

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) genomförde år 2000, på regeringens uppdrag, en undersökning om arbetsgivares erfarenheter att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga. Även arbetsgivare med erfarenhet av att en redan anställd fått nedsatt arbetsförmåga ingick i undersökningen.

Enligt undersökningen hade, under andra hälften av 1990-talet, 17 procent av arbetsgivarna erfarenhet av en situation då en arbetstagare, genom sjukdom eller olycka, drabbats av ett funktionshinder som medfört arbetshandikapp. Nära hälften av dessa arbetsgivare vill:

se en förändring av den politik som berör detta område. Förändringarna som önskas är i första hand ökade möjligheter till olika former av ekonomiskt stöd, och då helst i form av lönebidrag och bidrag till anpassning av arbetsplatsen. Arbetsgivarna efterfrågar även förändringar i samarbetet med olika myndigheter, t.ex. kortare handläggningstider. Denna grupp av arbetsgivare efterfrågar även mer information. Det gäller i första hand vilka rättigheter de har till statliga stöd, men även vilka skyldigheter de har mot den anställda i den uppkomna situationen.¹²⁹

¹²⁷ Årsredovisning för 2001 för CentralGalaxen Bygg AB.

¹²⁸ Statistik från Galaxen, 2003.

¹²⁹ IFAU, Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv, Helena Knutsson, Kristian Persson, Forskningsrapport 2001:5.

Enligt undersökningen är de åtgärder som en arbetsgivare vidtar när en anställd får nedsatt arbetsförmåga främst anpassningar av arbetstiden och anpassningar eller förändringar av arbetsuppgifterna. Men arbetsgivarna säger även att det är svårt att omplacera och hitta andra möjliga arbetsuppgifter till den anställde. Av de arbetsgivare som ingick i denna del av undersökningen hade ca en fjärdedel fått någon form av ekonomiskt stöd från staten, t.ex. ekonomiskt stöd till arbetshjälpmedel eller lönebidrag.

Medarbetare vid Arbetsmarknadsverket – om för- och nackdelar ...

För utredningens överväganden om bl.a. för- och nackdelar med ett eventuellt lönebidrag för redan anställda har tre seminarier med medarbetare vid Arbetsmarknadsverket genomförts. Medarbetare i Arbetsmarknadsverket har diskuterat frågor om:

- Vilka för- respektive nackdelar ett eventuellt lönebidrag till redan anställda skulle kunna innebära,
- Hur stort behovet bedöms vara,
- Vid vilka situationer ett lönebidrag för redan anställda skulle behövas,
- Vilka avgränsningsproblem gentemot andra politikområden/regelverk och andra aktörer som skulle kunna uppstå,
- Vilka villkor som skulle gälla för ett sådant bidrag.

Vad anser då medarbetarna vid AMV om ett eventuellt lönebidrag för redan anställda? Här nedan redovisas resultatet av diskussionerna.

... vilka för- respektive nackdelar skulle ett eventuellt lönebidrag till redan anställda innebära?

I tabell 3.7.1 presenteras en sammanställning av de för- och nackdelar med lönebidrag för redan anställda som diskuterats vid seminarierna.

Tabell 3.7.1 För- och nackdelar med lönebidrag för redan anställda

Fördelar	Nackdelar
– den anställda är kvar på arbetsplatsen, slipper sluta och börja om igen på en annan arbetsplats för att få lönebidrag,	– arbetsgivaren kan utnyttja systemet för att få bidrag,
– samma arbetskamrater och sociala miljö,	– svårigheter om Af har brist på pengar,
– lättare att få anpassad arbetstid och arbetsuppgifter,	– risk för särskilt "lönestat" i t.ex. kommuner,
– trygghetsfaktor för andra anställda,	– risk för sämre löneutveckling,
– förhindrar arbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden,	– risk för sämre utveckling av arbetsuppgifterna,
– trygghet för den anställda att arbetsgivaren fortsätter att ta ansvar,	– ett uppdämt behov kan bli följden,
– att Af kan "marknadsföra" nyanställningar vid förhandling av redan anställda arbetsgivaren kan se det positiva med att ha en anställd med funktionshinder och ev. anställa fler personer med arbets-hinder,	– ekonomiskt kännbart för samhället,
– skapar löneutrymme för att nyanställa ytterligare en person med arbetshandikapp,	– 4-årsgränsen kan vara svår att tillämpa på en redan anställd,
– bra rent samhällsekonomiskt att arbeta istället för att finnas i en åtgärd utanför arbetslivet,	– stoppar inflödet, när man "marknadsför" nya kanske arbets-givaren vill titta på de redan an-ställda,
– skapar mjukare arbetsklimat, förståelse för olikheter individer emellan,	– tidskrävande åtgärd,
– rörlighet på arbetsmarknaden,	– höga krav på utredning innan an-ställda kan få lönebidrag, svårt för en enskild handläggare att hinna med hela utredningen,
– i stället för arbetslöshet,	– kan utnyttjas på ett felaktigt sätt,
– kommer inte till arbetsförmedlingen,	– det är kanske inte lämpligt för indi-viden att återgå till samma arbets-plats,
– man kan behålla jobbet efter skada, allvarlig sjukdom, etc.	– efterfrågan på eller behovet av åtgärden blir större än tillgången,
– minska antalet sjukskrivningar,	– att arbetsgivaren fjärrmar sig från arbetsmiljöansvaret,
– minska antalet förtidspensionärer.	– får inte ta över arbetsgivaransvaret,
	– inläsningseffekt,
	– risk för att arbetsgivarens rehabiliteringsansvar urholkas.

... hur stort bedöms behovet vara?

Rent generellt är det svårt att bedöma behovet av en möjlighet att bevilja lönebidrag under pågående anställning. De försök till uppskattningar som ändå gjordes var allt ifrån att behovet "inte är så väldigt stort" och "vi får inte många förfrågningar i dag" till att det finns "ett mycket stort uppdämt behov" av en sådan åtgärd. Behovet bedömdes också kunna öka om möjligheten införs.

Några av de som bedömer att behovet sannolikt är mycket stort relaterar detta till de stora sjukskrivnings- och ohälsotalen.

... vid vilka situationer skulle ett eventuellt lönebidrag för redan anställda behövas?

Lönebidrag behövs när Försäkringskassan och arbetsgivaren har vidtagit alla åtgärder inom sina respektive ansvarsområden och alla möjligheter till omplacering har prövats. Det ska finnas ett utlåtande från facket att den anställde står inför risken att bli uppsagd på grund av arbetshandikappet. Syftet ska vara att motverka att individen sägs upp från sin anställning.

... vilka avgränsningsproblem gentemot andra politikområden/regelverk och andra aktörer skulle kunna uppstå?

Att det kan uppstå avgränsningsproblem gentemot andra politikområden och regelverk var de flesta överens om.

Man menade att reglerna behöver bli tydligare beträffande vad som är arbetsgivarens ansvar och vad som är Försäkringskassans ansvar i dessa frågor. Det händer att läkare och Försäkringskassan bedömer individens arbetsförmåga på ett annat sätt än Arbetsförmedlingen och relaterar till en arbetsmarknad som, enligt flera medarbetare, inte är realistisk eller som inte ens finns. Frågan är vid vilken situation eller tidpunkt Arbetsförmedlingen ska ta över.

Även "rättviseaspekten" lyftes fram – på vilka grunder ska ett företag få bifall till en sådan åtgärd och ett annat avslag? Ska det finnas olika regelverk för stora respektive små företag? Vilka eventuella undanträngningseffekter kan ett lönebidrag för redan anställda riskera ge upphov till?

Flera ansåg också att det är viktigt med tätare samverkan mellan Arbetsförmedlingen och övriga aktörer för att vars och ens ansvarsområde ska bli tydligare.

... och vilka villkor skulle gälla?

Villkoret för att bevilja ett lönebidrag för redan anställda är, enligt medarbetarna, att individen är "färdigutredd". Arbetsgivaren ska ha tömt ut alla andra möjligheter och kunna erbjuda individen ett särskilt anpassat arbete. Det är mycket viktigt att kontrollera att arbetsgivaren har gjort det som ligger inom ramen för arbetsgivarens eget ansvar. Några ansåg att det bör genomföras en opartisk rehabiliteringsutredning. Hos större arbetsgivare ska den anställde först ha prövat flera olika arbetsuppgifter.

Några menade att bidraget, liksom för lönebidrag rent generellt, ska lämnas i relation till funktionshindret och arbetsuppgifterna. Men vissa tyckte att villkoret för att bevilja lönebidrag för redan anställda bör vara att arbetsgivaren nyanställer en annan person som är arbetslös. Flera talade för att det bör finnas krav på någon form av motprestation om lönebidrag ska lämnas för en redan anställd.

Det framfördes även att det bör finnas ett tak för insatsen – både antalsmässigt och procentuellt. Åtagandet ska vara tidsbegränsat och genomföras i samverkan med arbetsgivaren, företagshälsovården, fackliga organisationer, m.fl.

Det ansågs viktigt med noga dokumenterade överenskommelser om tid, procentsatser m.m. men även att det är viktigt att prioritera. Det är angeläget att i första hand använda en sådan insats för de individer som har "en realistisk chans" att komma tillbaka i arbete.

Anpassningsgrupper – igen!

Vid diskussionerna om ett eventuellt lönebidrag för redan anställda har även de "gamla" anpassningsgrupperna kommit på tal. Flera har föreslagit att en "modern" form av anpassningsgrupper skulle kunna fungera som värdefulla forum för bedömningar och diskussioner om ett eventuellt lönebidrag under pågående anställning.

Vad är anpassningsgrupper?

Arbetet med att förbättra arbetsförhållandena för personer med särskilda svårigheter på arbetsmarknaden har bedrivits på olika sätt under många år. Det som ofta förenat de olika insatserna är försöken att hitta former för samverkan mellan de inblandade parterna.

Exempel på samverkan för anpassning av arbetsplatser och arbetsuppgifter, är den år 1965 inrättade arbetsrehabiliteringsgruppen (ARG-gruppen) vid Norrbottens Järnverk. ARG-gruppen bestod av representanter för arbetsförmedlingen, försäkringskassan samt företagets personalavdelning och företagsläkare.¹³⁰ Redan tidigare hade särskilda partssammansatta grupper föreslagits för att bl.a. bevaka den äldre arbetskraftens problem.¹³¹

Med stöd av 1971 års sysselsättningslag¹³² började s.k. anpassningsgrupper byggas upp. Länsarbetsnämnderna medverkade till att sådana grupper bildades vid arbetsplatser med fler än 50 anställda.

I anpassningsgrupperna skulle den lokala arbetsförmedlingen samråda med arbetsgivaren och berörda fackliga organisationer för att öka anställningsmöjligheterna för äldre och för personer med arbetshinder. På sikt skulle också branschvisa eller ortsvisa anpassningsgrupper byggas upp för företag med färre än 50 anställda.

I ett cirkulärmeddelande från Arbetsmarknadsstyrelsen exemplifierades följande arbetsuppgifter för anpassningsgrupperna:

- opinionsbildning och attitydpåverkan på arbetsplatsen,
- information till chefer och personalanställare om arbetsmarknadspolitiska hjälpmedel, arbetskraftsutbud, m.m.,
- information till anställda om behov av omplaceringar för att behålla arbetskraft och kunna nyanställa personer med arbetshinder,
- ge förslag till åtgärder för att underlätta intern omplacering,
- genomgång och kartläggning av arbetsplatsen för att klarlägga vilka arbetsuppgifter som kan utföras av äldre och personer med arbetshinder,
- klarlägga vilka förändringar som kan behöva göras på arbetsplansten,

¹³⁰ Trygghet i anställningen, SOU 1973:7.

¹³¹ Arbetsmarknadspolitik, SOU 1965:9.

¹³² Lagen (1971:202) om vissa åtgärder för att främja sysselsättning av äldre arbetstagare på den öppna arbetsmarknaden.

- undersöka i vilken omfattning arbetsmarknadspolitiska hjälpmedel kan utnyttjas för nyanställning,
- bevakning av lediga arbetstillfällen som är lämpade för äldre och arbetshandikappade vid omplaceringar, m.m.

Regeringen föreslog 1973¹³³ att 1971 års sysselsättningslag skulle ersättas av den s.k. främjandelagen¹³⁴. Därigenom fick anpassningsgrupperna ett nytt lagstöd, även om det varken i denna lag eller i 1971 års sysselsättningslag framgår att anpassningsgrupper ska inrättas.

Efter en tid började anpassningsgrupperna kritiserats för att de ägnade sig mer åt arbetsplatsernas interna problem istället för nyanställningar. Sysselsättningsutredningen skrev att anpassningsgrupperna ”i liten eller ingen utsträckning sysslar med frågor som rör inplacering.”¹³⁵ Vidare konstaterades att en stor del av grupperna inte genomförde några sammanträden.

Från arbetsförmedlarnas sida framfördes synpunkter på att de i anpassningsgrupperna ofta stod ensamma i en konflikt med arbetsgivarna och de fackliga organisationerna när det gällde nyanställningar. Vid utredningens kontakter med Arbetsmarknadsverkets medarbetare har också framkommit att arbetet med anpassningsgrupperna var tidskrävande.

Anpassningsgrupperna kom även att bli en väg ut från arbetsplatsen för en del anställda med nedsatt arbetsförmåga. Istället för fortsatt anställning erbjöds personerna att sluta för att få del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser.¹³⁶

Vid mitten av 1980-talet började avvecklingen av anpassningsgrupperna. Enligt förslag från Samverkanskommittén skulle delar av anpassningsgruppernas uppgifter övertas av arbetsplatsernas skyddskommittéer.¹³⁷

Grundtanken i Samverkanskommitténs förslag var att åtgärder för redan anställda är ett ansvar för parterna medan arbetsförmedlingarna renodlat skulle ägna sig åt frågor som rör nyanställningar.

¹³³ Proposition (1973:129) med förslag om anställningsskydd, m.m.

¹³⁴ Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

¹³⁵ Arbete åt handikappade, SOU 1978:14.

¹³⁶ Blomqvist/Dalkild-Öhman. På Lönearbetets bakgård. Arbetslivscentrum, 1987.

¹³⁷ Arbetsanpassning, Ds A 1984:2.

Riksförsäkringsverkets och Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering

Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen har på uppdrag av regeringen lämnat två förslag till en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering som bl.a. gäller möjlighet för anställda att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser.¹³⁸

Det ena förslaget gäller personer som har en anställning och som pga. nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom inte kan omplaceras till andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.

De båda myndigheterna anser att 8 § i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program¹³⁹ kan förtydligas så att personer som efter sjukdom inte kan omplaceras eller där arbetsplatsen inte kunnat anpassas med hänsyn till nedsatt arbetsförmåga bör anses tillhöra en grupp som riskerar att bli arbetslösa. Därmed skulle de kunna anvisas till arbetsmarknadspolitiska program.

Det andra förslaget gäller lönebidrag för funktionshindrade som har en anställning. Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen menar att stöd behöver riktas till personer som har en anställning men inte kan återgå till tidigare arbetsuppgifter och för vilka nya eller anpassade arbetsuppgifter behöver skapas för att möjliggöra återgång i arbete även hos samma arbetsgivare. Möjligheten skulle, enligt förslaget, gälla personer som varit sammanhängande sjukskrivna minst sex månader.

Lönebidrag skulle, enligt förslaget, lämnas utifrån nu gällande regler för lönebidrag även för funktionshindrade med anställning. För att kunna genomföra detta krävs en regeländring i förordningen om särskilda insatser för arbetshandikappade¹⁴⁰ med tillägg om målgrupp och anställningsform.

I uppdraget aktualiserades även de nya krav på samverkan som myndigheterna ställs inför när ansvarsfördelningen för att nå en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering förändras. Förslag till utformning av sådan samverkan – på central, regional och lokal nivå – redovisades i uppdraget. Bland annat föreslogs genomförandet av en strukturerad process med regelbundna beredningsmöten där arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gemensamt diskuterar vilka personer som ska erbjudas åtgärder.¹⁴¹

¹³⁸ Arbetsanpassning, Ds A 1984:2.

¹³⁹ Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹⁴⁰ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹⁴¹ RFV:s och AMS förslag till en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering, Uppdrag enligt regeringsbeslut lll 6 2003-01-23, N2003/459/A, Dnr AMS 03-1034-30.

Temporär form av anställningsstöd

Många långtidssjukskrivna har ett arbete de inte kan gå tillbaka till. För att underlätta för dessa personer att komma tillbaka i reguljär sysselsättning föreslog regeringen våren 2003 att en temporär form av anställningsstöd ska inrättas. Detta stöd innebär en tidsbegränsad subvention av lönen för långtidssjukskrivna som får anställning hos en annan arbetsgivare. Stödet gäller för långtidssjukskrivna personer vars rehabiliteringsansvar har förts över till Försäkringskassan. Stödet beräknas omfatta i genomsnitt 3 000 personer.¹⁴²

3.8 Allmännyttan

Uppdraget

Utredaren ska granska och bedöma effekterna av de särskilda regler som gäller för allmännyttan, vilket innebär att undersöka om särskilda ansökningar föreligger och är relevanta som underlag för beslut samt om arbetsgivaren lever upp till de krav som är en förutsättning för undantaget.

Utredaren ska också föreslå sådana ersättningar och villkor för allmännyttiga organisationer så att de även fortsättningsvis kan erbjuda meningsfulla arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp.

Särskilda regler för allmännyttiga organisationer

Grundregeln är att lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren till högst 80 procent av arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad. Till allmännyttiga organisationer finns det emellertid möjligheter att lämna högre bidrag. Lönebidrag för den som är anställd hos en allmännyttig organisation får lämnas med högst 90 procent. Den del av bidraget som överstiger 80 procent får beviljas om:

¹⁴² Prop. 2002/03:100.

- organisationen lämnat en särskild ansökan om dispens samt anger och styrker att den är en allmännyttig organisation i enlighet med den fastställda definitionen, och
- arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och bidrar till att den anställde kan utvecklas, rehabiliteras och förbättra sin arbetsförmåga, och
- arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen.¹⁴³

Allmännyttiga organisationer har sedan lönebidraget infördes 1980, med ett undantag, kunnat få lönebidrag utbetalat till en högre nivå än andra arbetsgivarkategorier.¹⁴⁴

Behovet av en definition

Så länge nivån på lönebidraget bestämdes av vilken kategori arbetsgivaren tillhörde diskuterades behovet av en definition av allmännyttiga organisationer. Frågan har berörts av flera olika utredningar, bl.a. av Sysselsättningsutredningen 1978¹⁴⁵ och Handikappkommittén 1983.¹⁴⁶

Den definition som tillämpades fram till 1991 byggde i huvudsak på lagen om arvsskatt och gåvoskatt.¹⁴⁷ Där framgår vilka organisationer m.fl. juridiska personer som är befriade från gåvoskatt och som med denna skattebefrielse som utgångspunkt definierades som allmännyttiga organisationer.

När lönebidragssystemet förändrades och blev flexibelt 1991 skulle bidragsnivån inte längre bestämmas av vilken kategori arbetsgivaren tillhörde eller av arbetsgivarens ekonomiska möjligheter att anställa personal. Bidraget blev istället beroende av individens behov och förutsättningar med hänsyn till arbetsförmågan i den aktuella anställningen. Bland annat därför ansågs det vid den tidpunkten inte längre nödvändigt med en definition av allmännyttiga organisationer.

¹⁴³ 28 §, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga.

¹⁴⁴ Den enda arbetsgivarkategori som fått högre bidragsnivå än de allmännyttiga organisationerna är statliga arbetsgivare som under perioden 1980-1991 fick lönebidrag med 100 procent.

¹⁴⁵ Arbete år handikappade, delbetänkande av Sysselsättningsutredningen, SOU 1978:14.

¹⁴⁶ Introduktionsstöd och lönebidrag, delbetänkande av Handikappkommittén, Ds A 1983:14.

¹⁴⁷ 38 §, lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt.

Skärpning av regelverket

Reglerna för hur höga bidragsnivåerna fick vara skärptes därefter stegvis under första hälften av 1990-talet. Riksdagen beslutade 1995 att nya lönebidrag skulle få lämnas med högst 80 procent av lönekostnaden för den som anställdes från och med den 1 juli 1995. Under hösten samma år skärptes reglerna ytterligare vilket innebar att lönebidrag som förlängdes efter de första fyra åren fick uppgå till högst 80 procent. Detta fick framför allt konsekvenser för många anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer. Antalet varsel och uppsägningar steg eftersom organisationerna hade begränsade möjligheter att klara de ökade kostnaderna.

Arbetsmarknadsutskottet, som hittills inte varit berett att diskutera nya särlösningar för allmännyttan, hade nu blivit bekymrat över utvecklingen. Utskottet föreslog därför på eget initiativ en tillfällig lösning av problemet för att förhindra uppsägningar av anställda inom allmännyttan. Samtidigt uppmanade utskottet regeringen att presentera förslag till en långsiktig lösning av frågan.¹⁴⁸

LOSAM-utredningen

Regeringen tillsatte en utredare med uppgift att bl.a. lämna förslag till förändringar av regelverket för att förhindra uppsägningar av anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer. Utredaren skulle:

lägga fram förslag till en bidragskonstruktion i syfte att bibehålla handikappades sysselsättningsmöjligheter hos denna arbetsgivarkategori utan att förändringen medför negativa inlåsningseffekter och höga bidragsnivåer. Lönebidraget ska inte uppfattas som ett ensidigt för- eningsstöd. Vidare ska förutsättningarna för att i ökad omfattning placera arbetshandikappade med lönebidrag hos kommunala och privata arbetsgivare kartläggas.¹⁴⁹

Utredningen som kallades LOSAM-utredningen, lämnade förslag till nya regler om bidragsnivåer vid anställning med lönebidrag i allmännyttiga organisationer. Förslaget innebar att organisationerna skulle komma att särbehandlas. En sådan särbehandling

¹⁴⁸ Bet. 1995/96:AU15.

¹⁴⁹ Dir. 1996:56, Stödformerna anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen.

innebar att en definition av allmännyttiga organisationer aktualiseras på nytt.¹⁵⁰

Särregleringen

Den särreglering som riksdagen och regeringen därefter beslutade om bygger på statsmakternas tidigare bedömning att de allmännyttiga organisationerna utgör en betydelsefull arbetsmarknad för arbetshandikappade. I den mån organisationerna kan erbjuda lämpliga arbetsuppgifter och goda arbetsförhållanden ansågs de medverka till att personer med arbetshandikapp kan göra en aktiv och viktig arbetsinsats. Vissa allmännyttiga organisationerna har dock en svag ekonomisk situation vilket innebar svårigheter att bära en generell sänkning av lönebidragsnivån. Det fanns därför skäl att särskilt stödja anställningar inom de allmännyttiga organisationerna. Både arbetsmarknadsutskottet och regeringen underströk i sammanhanget att det inte var fråga om att generellt stödja en betalningssvag arbetsgivarkategori.

Regeringen framhöll att det är de allmännyttiga organisationer som har svårt att klara av de ökade kostnader som en högsta bidragsnivå på 80 procent innebär som i första hand ska omfattas av dispensen.¹⁵¹

Samtidigt sade arbetsmarknadsutskottet att syftet med förslaget var att få till stånd en långsiktig lösning både för den enskilde individen och för de allmännyttiga organisationer som omfattas av dispensen om högre bidrag. Utskottet anförde att

varken den enskilde eller den allmännyttiga organisationen ska behöva känna en otrygghet vid en omprövning. Har förutsättningarna inte ändrats bör den högre ersättningen regelmässigt gälla även fortsättningsvis.¹⁵²

¹⁵⁰ Aktivt lönebidrag, Ett effektivare stöd till arbetshandikappade, delbetänkande av LOSAM-utredningen, SOU 1997:5.

¹⁵¹ Prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:AU7y.

¹⁵² Bet. 1996/97:AU7y.

Kriterier för dispens

En förutsättning för att en allmännyttig organisation ska beviljas ett lönebidrag som överstiger 80 procent är att organisationen ansöker om dispens efter ett särskilt ansökningsförfarande. Dispensen baseras i sin tur på att organisationen definieras som en allmännyttig organisation. Definitionen, som utgår från reglerna om beskattning av ideella föreningar, har därmed en central betydelse i detta sammanhang.

Som ett exempel på att definitionen av en allmännyttig organisation kan vara problematisk kan nämnas att Riksrevisionsverket (RRV) år 2000 uppmanade en länsarbetsnämnd att överväga om berörda handläggare behöver utbildning i att tolka reglerna för lönebidrag till allmännyttig organisation. Riksrevisionsverket konstaterade i samband med den årliga revisionen att det fanns tveksamhet om bedömningen av vad som avses med en allmännyttig organisation i de fall organisationen även bedriver näringsverksamhet. Enligt Riksrevisionsverket kan konsekvenserna av oklarheter i detta avseende bli att lönebidrag betalas ut med för höga belopp.¹⁵³

LOSAM:s förslag

LOSAM-utredningen föreslog att begreppet allmännyttig organisation skulle definieras utifrån reglerna om beskattning av ideella föreningar.¹⁵⁴ Med stöd av denna definition kunde det sedan avgöras om en ideell organisation var att betrakta som allmännyttig eller inte. Även om de fackliga organisationerna i skatterättsligt hänseende inte är att betrakta som allmännyttiga organisationer menade LOSAM att de även fortsättningsvis skulle betraktas som sådana.

Riksdagen och regeringen instämde i utredningens förslag och AMS fick i uppdrag att utfärda närmare föreskrifter om vad som avses med allmännyttiga organisationer. AMS föreskrifter och allmänna råd behandlas längre fram i detta avsnitt.

¹⁵³ RRV, Revisionspromemoria, 2000-02-29, Dnr 30-1999-1748.

¹⁵⁴ Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Närmare om ideella föreningar

Trots att det genom åren har funnits flera förslag till reglering innehåller svensk rätt ingen civilrättslig lagstiftning om ideella föreningar. Istället har frågor om bildande och drivande av ideella föreningar i stor utsträckning fastslagits genom rättspraxis.

Utmärkande för ideella föreningar är deras frivilliga karaktär. Att vara medlem ska vara frivilligt. En ideell förening har ett ideellt ändamål eller bedriver ideell verksamhet. Föreningen ska inte, som en ekonomisk förening, främja medlemmarnas ekonomiska intressen.

Ideella föreningar brukar delas in i två huvudgrupper. En grupp består av föreningar som främjar ett annat syfte än medlemmarnas ekonomiska intressen. Exempel på sådana föreningar är idrottsföreningar, föreningar för religionsutövning, föreningar som bedriver politisk verksamhet och föreningar som har som syfte att bedriva välgörenhet. Den andra gruppen består av föreningar vars verksamhet i och för sig syftar till att främja sina medlemmars ekonomiska intressen, men som inte utövar ekonomisk verksamhet i lagens mening. Som exempel kan nämnas fackföreningar och branschföreningar.

Något register för ideella föreningar finns inte och registrering är heller inte ett krav för att en ideell förening ska få rättskapacitet.¹⁵⁵ Näringsdrivande ideell förening ska dock registreras i handelsregistret.

Ideella föreningar har även möjlighet att begära hos skattemyndigheten att få ett organisationsnummer enligt lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.¹⁵⁶

Ideella föreningar och skattelagstiftningen

Vilken betydelse har då definitionen av ideella föreningar för vilka skatteregler som gäller för allmännyttiga organisationer?

Lagstiftningen drar en bestämd gräns mellan ideella föreningar som uppfyller vissa preciserade krav och övriga ideella föreningar. Den förstnämnda gruppen är skattemässigt gynnad genom direkta begränsningar i skatteskyldigheten, medan den andra är obegränsat skatteskyldig.

¹⁵⁵ Mervärdesskatt i ett EG-rättsligt perspektiv, betänkande av Mervärdesskatteutredningen, SOU 2002:74.

¹⁵⁶ Lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

För att bli begränsat skatteskyldig måste en ideell förening uppfylla vissa krav (ändamåls-, verksamhets-, öppenhets- och fullföljdskravet). En allmännyttig organisation som uppfyller dessa krav är således endast begränsat skatteskyldig för sina inkomster.

Allmännyttiga ideella föreningar och särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

Definitionen av allmännyttiga ideella organisationer inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga preciseras ytterligare i Arbetsmarknadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter och allmänna råd.

Enligt föreskrifterna ska en allmännyttig organisation:

- ha till huvudsakliga syfte att – utan begränsning till viss familjs, vissa familjers, organisationens medlemmars eller andra personers ekonomiska intressen – främja allmännyttiga ändamål,
- i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodose ändamål som avses i första punkten,
- inte vägra någon att bli medlem eller på annat sätt medverka i verksamheten om inte med hänsyn till verksamhetens omfattning, syfte eller annan orsak, särskilda skäl motiverar det samt,
- att verksamheten i sin helhet eller så gott som i sin helhet svarar mot avkastningen av organisationens tillgångar.

Ett ändamål anses vara allmännyttigt om verksamheten:

- främjar försvarsändamål,
- främjar vård och uppfostran av barn,
- lämnar understöd för beredande av undervisning eller utbildning,
- utövar hjälpverksamhet bland behövande,
- främjar vetenskaplig forskning och nordiskt samarbete samt därmed jämförbara ändamål som religiösa, välgörande, sociala, politiska, fackliga, konstnärliga, idrottsliga och kulturella ändamål.

Organisationen ska i sin ansökan om lönebidrag själv ange att den är en allmännyttig organisation och samtidigt styrka att den uppfyller de krav som gäller för dispensen.¹⁵⁷

Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av begreppet ideell allmännyttig förening

Att en organisation har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål bör, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, innebära att minst 75–80 procent av verksamheten är inriktad på ändamålet eller ändamålen i fråga.

Exempel på föreningar som normalt har ändamål som uppfyller kraven på att vara allmännyttiga är:

- föreningar för gymnastik, sport, skytte och friluftsliv och supporterklubbar till allmännyttiga föreningar,
- föreningar för konst, litteratur och musik,
- föreningar för ungdomsverksamhet, barn och sommarkolonier, scoutverksamhet, frivilliga försvarsorganisationer, studieförbund,
- folketshusföreningar, bygdegårdsföreningar, hembygdsföreningar och liknande,
- registrerade trossamfund däribland Svenska kyrkan, de politiska partierna, nykterhetsföreningar, föreningar för social hjälpverksamhet och handikappföreningar.

Ett ändamål som har en alltför säregen karaktär eller som direkt strider mot vad som från allmän synpunkt kan anses vara acceptabelt, bör inte godkännas som allmännyttigt.

Det kommersiella inslaget i verksamheten bör vid en helhetsbedömning (i tillämpliga fall över en längre tidsperiod) inte uppgå till mer än högst 15–20 procent för att inte diskvalificera organisationen som allmännyttig.

För att lönebidrag ska kunna betalas ut till en allmännyttig organisation krävs att föreningen är en juridisk person, dvs. att den har stadgar och styrelse och kan visa vem som företräder organisationen.¹⁵⁸

¹⁵⁷ 11–13 §§, AMS föreskrifter (AMSFS 2000:006) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹⁵⁸ AMS allmänna råd om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

För att omfattas av särregleringen krävs alltså att organisationen motsvarar definitionen enligt beskrivningen ovan.

Finansiering av särregleringen?

Den beslutade särregleringen med möjlighet till högre bidragsnivåer i de allmännyttiga organisationerna skulle finansieras genom en sänkning av den genomsnittliga bidragsnivån hos andra arbetsgivarkategorier.

Regeringen bedömde därför att den genomsnittliga bidragsnivån för andra arbetsgivare, dvs. exklusive de allmännyttiga organisationerna, skulle minska. Nivån fick uppgå till högst 60 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden. Regeringen framhöll samtidigt att det var viktigt att de genomsnittliga bidragsnivåerna även för de allmännyttiga organisationerna skulle sjunka på sikt.¹⁵⁹

Förändringar av bidragsnivåerna 1997 – 2002

Av tabell 3.8.1 framgår utvecklingen av de genomsnittliga bidragsnivåerna i de allmännyttiga organisationerna och bidragsnivåerna hos övriga arbetsgivare, exklusive allmännyttan åren 1997–2002.

Det kan konstateras att den genomsnittliga bidragsnivån för arbetsgivargrupperna exklusive allmännyttan har understigit 60 procent fram till 2002 då den för första gången överskred regeringens målsättning med 0,1 procentenheter.

Tabell 3.8.1 Genomsnittliga bidragsnivåer i procent – alla anställda - i allmännyttiga organisationer respektive alla arbetsgivarkategorier exklusive allmännyttan 1997–2002

År	Genomsnittliga bidragsnivåer i %, i allmännyttiga organisationer	Genomsnittliga bidragsnivåer i %, alla arbetsgivare exklusive allmännyttan
1997	78,5	58,9
1998	79,1	59,9
1999	78,9	59,6
2000	77,2	58,1
2001	76,2	58,4
2002	76,5	60,1

Källa: AMS, 2003.

¹⁵⁹ Prop. 1996/97:150.

Även den genomsnittliga bidragsnivån i de allmännyttiga organisationerna har sjunkit, helt i enlighet med regeringens intentioner.

Åldersgrupper och kön

Som redan framgått har regeringens målsättning uppnåtts. De genomsnittliga bidragsnivåerna i allmännyttan har minskat. Detta gäller dessutom för samtliga åldersgrupper och för både män och kvinnor med undantag för män i åldersgruppen upp till 29 år. Se tabell 3.8.2. För denna grupp har den genomsnittliga bidragsnivån ökat med tre procentenheter jämfört med 1997.

Tabell 3.8.2 Genomsnittlig bidragsnivå i procent för anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer 1997–2002

År	Män – ålderskategorier, genomsnittlig bidragsnivå i %					Kvinnor – ålderskategorier, genomsnittlig bidragsnivå i %				
	- 29	30-39	40-49	50-59	60 -	- 29	30-39	40-49	50-59	60 -
1997	80,0	78,3	78,1	78,5	78,9	80,6	78,0	77,8	79,0	79,6
1998	81,9	79,1	78,9	78,9	79,4	81,1	78,6	78,6	79,3	79,9
1999	82,1	78,7	78,9	78,5	79,5	80,7	78,6	78,5	79,0	79,4
2000	81,3	76,9	76,9	76,8	77,5	78,0	77,3	76,8	77,5	78,5
2001	80,3	75,9	76,3	75,8	76,4	77,3	76,0	76,0	76,1	77,7
2002	83,0	75,6	76,6	76,0	76,8	76,9	76,6	76,2	76,4	77,4

Källa: AMS 2003

För de yngsta kvinnorna i allmännyttan har utvecklingen gått i motsatt riktning – de genomsnittliga nivåerna har minskat.

Skillnader mellan länen

Vid en länsvis jämförelse av de genomsnittliga bidragsnivåerna i allmännyttan framgår att samtliga län utom två hade lägre nivåer 2002 än 1997. År 2002 är det bara tre län som har genomsnittliga bidragsnivåer över 80 procent. Den högsta genomsnittliga nivån uppgick till 80,9 procent.

Allmännyttans andel av arbetsmarknaden

Statsmakternas bedömning våren 1997 av de allmännyttiga organisationernas betydelse som arbetsmarknad och arbetsgivare för personer med nedsatt arbetsförmåga, byggde bl.a. på att en tredjedel av samtliga anställda med lönebidrag fanns i allmännyttan. De allmännyttiga organisationerna utgjorde därmed en stor andel av arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga. Åren 1997 t.o.m. 2002 har emellertid andelen anställda med lönebidrag i allmännyttan minskat successivt. Se tabell 3.8.3.

Tabell 3.8.3 Andelar i procent och antal anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer 1997–2002

År	andelar i %*	antal anställda*
1997	31,8	14 417,4
1998	30,2	14 699,0
1999	29,5	14 609,3
2000	28,7	13 776,5
2001	26,5	13 414,8
2002	21,4	11 469,0

Källa: AMS, 2003.

* Avser genomsnitt för jan.–dec. av antalet vid mitten av månaden.

Minskningen av andelen anställda i allmännyttan gäller båda könen och samtliga åldersgrupper vilket framgår av tabell 3.8.4.

Tabell 3.8.4 Andelar i procent anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer 1997–2002

År	Män – ålderskategorier, andelar i %*					Kvinnor – ålderskategorier, andelar i %*				
	- 29	30-39	40-49	50-59	60 -	- 29	30-39	40-49	50-59	60 -
1997	10,4	19,2	29,1	34,6	40,9	21,8	29,7	36,3	44,3	49,2
1998	10,2	18,2	27,4	32,6	40,2	20,0	28,5	35,2	42,4	47,6
1999	10,2	17,1	26,8	31,4	39,4	20,1	27,2	33,9	41,4	47,3
2000	9,6	16,0	25,1	31,0	38,0	18,1	25,8	33,1	40,3	46,6
2001	8,6	14,5	22,6	28,6	34,6	16,1	23,8	30,3	37,6	44,1
2002	6,6	11,5	17,9	23,0	27,2	11,0	19,7	25,0	29,9	36,1

Källa: AMS, 2003.

* Avser genomsnitt för jan. – dec. av antalet vid mitten av månaden – fördelat på kön och åldersgrupper.

Samtidigt har antalet anställda med lönebidrag i enskilda företag ökat.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen har det varit en medveten strävan att andelen anställda med lönebidrag hos allmännyttan ska minska. Skälet till denna strävan är de allmännyttiga organisationernas i allmänhet sämre betalningsförmåga. Genom en ökning av andelen anställda med lönebidrag hos andra arbetsgivarkategorier med större betalningsförmåga ökar också på sikt möjligheterna till fortsatt anställning utan subventioner.¹⁶⁰

Anställningsformer

Samtidigt har även andelen tillsvidareanställda i allmännyttan minskat och andelen tidsbegränsat anställda ökat något mellan 2001–2002.

Tabell 3.8.5 Anställda med lönebidrag* i allmännyttiga organisationer – olika anställningsformer – andel i procent 2001–2002

Anställningsform	2001			2002		
	Alla	män	kvinnor	alla	män	kvinnor
tillsvidare	86,1	86,6	85,6	83,6	84,4	82,7
viss tid, längre än 6 mån	8,3	7,9	8,8	9,6	9,0	10,2
högst 6 mån	5,5	5,5	5,6	6,8	6,6	7,1

Källa: AMS, 2003.

* Avser 31 oktober respektive år.

Andelen män som är tillsvidareanställda är något större än andelen kvinnor.

Avslutade anställningar och övergångar

En sida av anställningar med lönebidrag i allmännyttiga organisationer som ofta förs på tal är risken för den s.k. ”inläsnings-effekten”. Den ena aspekten av inläsningseffekten kan sägas bestå av att möjligheten till övergång till osubventionerad anställning av ekonomiska skäl är mindre hos allmännyttan än hos andra arbets-

¹⁶⁰ Arbetsmarknadsverkets årsredovisning för 2002.

givare. Den andra aspekten är ofta sämre möjligheter till utveckling och rehabilitering i arbetet samt förändring och utveckling av arbetsuppgifterna.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen är andelen övergångar beroende på dels arbetsmarknadens utveckling i stort och betalningsförmågan hos arbetsgivaren, dels på hur aktiv och framgångsrik arbetsförmedlingen är i sitt arbete med att stegvis minska nivån på lönebidraget.¹⁶¹

Antalet anställda med lönebidrag som avslutade sin anställning hos allmännyttan ökade varje år under 2000–2002. De flesta personer gick tillbaks till arbetsförmedlingen och registrerades i en ny sökandekategori. Få har gått över till arbete utan stöd.

Bidragsnivåerna i allmännyttan

Vid diskussioner om lönebidraget i allmännyttan är det, enligt utredningens erfarenhet, främst frågor och problem rörande bidragsnivåerna och det s.k. lönebidragstaket som kommer upp på bordet. Även möjligheten att förhandla ner bidragsnivåerna är en sådan fråga. Det konstateras att regelverket för det flexibla lönebidraget är svårt att tillämpa fullt ut på många allmännyttiga organisationer. Skälet är att organisationerna oftast inte har ekonomiska förutsättningar att ta ett större betalningsansvar när lönebidraget sänks. Det läggs mycket tid på förhandlingar om lönebidragets nivå i enlighet med regelverket även där förutsättningar för en sänkning egentligen saknas.

Detta förhållande bekräftades bl.a. av medarbetare vid Arbetsmarknadsverket som utredningen talat med. Ett antal handläggare menar att de, utan att uppnå några egentliga resultat i form av minskningar av bidragsnivåerna, får lägga ner mycket tid och resurser på att genomföra omförhandlingar för anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer. Flera menade att arbetsinsatsen för att genomföra omförhandlingen inte står i proportion till minskningen av bidragsnivån. Dessutom skapar omförhandlingarna oro och osäkerhet hos både anställda och arbetsgivare.

I flera remissyttranden över Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till nytt regelverk för allmännyttan¹⁶² framhålls att lönebidrag är en

¹⁶¹ AMS, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2001, Prora 2002:2.

¹⁶² AMS 2001, Slutredovisning av Lönebidragsprojektet, Uppdrag 1.4 enligt regeringens regleringsbrev för år 2000.

förutsättning för många organisationer att kunna anställa personer med arbetshandikapp. Systemet är därmed också i många fall en förutsättning för organisationer att genomföra socialt viktig verksamhet för medlemmarna i organisationerna. Många allmännyttiga organisationer utför, enligt remissyttrandena, ett viktigt arbete men saknar ekonomiska möjligheter att själva finansiera anställningar. Om subventionsnivån skulle minska riskerar många arbetshandikappade att bli arbetslösa. Organisationerna framhåller att de erbjuder möjligheter till arbete för många personer med nedsatt arbetsförmåga som annars inte skulle vara aktiva på arbetsmarknaden.

Medarbetare vid Arbetsmarknadsverket om särregleringen av allmännyttan

I SCB-undersökningen fick arbetsförmedlarna svara på frågan om det, enligt deras uppfattning bör finnas särskilda regler för allmännyttiga organisationer. Som framgår av tabell 3.8.6 anser totalt 76 procent av de svarande att det bör finnas särskilda regler för allmännyttan. Det framgår också att det är skillnad mellan svaren från handläggare som arbetar i storstadskommuner respektive övriga kommuner. Fler arbetsförmedlare utanför än i storstadskommunerna är positiva till särregleringen.

Nästan tre fjärdedelar av de arbetsförmedlare som svarat ja på frågan angav just föreningarnas ekonomiska situation som motiv för detta.

Tabell 3.8.6 Bör det, enligt din uppfattning, finnas särskilda regler för allmännyttiga organisationer när det gäller nivåerna på lönebidrag? Svar från handläggare

svarsalternativ	storstads-kommuner	övriga kommuner	alla
ja	64%	79%	76%
nej	20%	9%	12%
vet inte	16%	11%	13%
uppräknat antal	228	754	982
antal svarande	61	202	263

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

De skäl som flera av de svarande framförde för att det bör finnas särskilda regler för allmännyttan är att den arbetsökande därmed får meningsfull sysselsättning och organisationerna får den hjälp de behöver. Allmännyttan är, enligt de svarande, en stor potentiell arbetsmarknad som ger möjligheter till fler personer med nedsatt arbetsförmåga att få anställning. Många möjligheter att hitta lämplig anställning för funktionshindrade försvinner om nivåerna på bidraget sänks. I synnerhet i små orter har arbetsförmedlingen behov av att använda föreningar som arbetsgivare eftersom arbetsmarknaden där ofta är begränsad. Även själva nyttan för allmänheten används som ett argument genom att aktiva föreningar är värdefulla för samhället och för att de ska kunna fungera krävs personal. Man menar också att organisationerna har många lämpliga arbeten för arbetshandikappade och någon handläggare ansåg att det är viktigare att funktionshindrade får meningsfulla arbeten än att alla föreningens inkomster ska gå till lönekostnader. Enligt de svarande finns det många bra individuellt utformade arbetsuppgifter för personer som inte skulle få jobb om inte särregleringen av allmännyttan fanns.

De handläggare som svarade nej på frågan menade att intentionerna med det flexibla lönebidraget ska gälla alla arbetsgivare oavsett betalningsförmåga. Genom särregleringen speglar lönebidraget inte den faktiska arbetsförmågan och går inte att förhandla ned. Man menar att stöd till föreningarna ska finansieras på annat sätt.

Allmännyttiga organisationer – arbetsgivare och arbetsmiljö

En förutsättning för allmännyttan att få den högre bidragsnivån är att organisationerna uppfyller kraven på god arbetsmiljö enligt arbetsmiljölagen. Vid en anställning med lönebidrag ska arbetsförmedlingen försäkra sig om att arbetsmiljön är godtagbar.

Bilden av allmännyttiga organisationers förutsättningar att erbjuda goda anställningar varierar dock. LOSAM-utredningens sammanfattade iakttagelser och bedömning 1997 av organisationernas möjligheter att leva upp till kraven var att:

små föreningar, som ofta har en lönebidragsanställd som arbetar ensam, inte har särskilt goda förutsättningar att leva upp till sitt ansvar som arbetsgivare, vare sig arbetsrättsligt eller ur arbetsmiljösynpunkt. Det måste anses som olämpligt, framförallt med tanke på löne-

bidragets rehabiliterande syfte att en anställd arbetshandikappad arbetar i en olämplig miljö och utan sociala kontakter. Samma krav i dessa avseenden måste naturligtvis ställas på allmännyttiga organisationer som på alla andra arbetsgivare.¹⁶³

Efter statsmakternas beslut om särregleringen har organisationernas arbetsmiljö och rollen som arbetsgivare kommenterats och beskrivits i flera olika sammanhang. I bl.a. Arbetsmarknadsstyrelsens rapport med förslag till nytt regelverk för de allmännyttiga organisationerna, i remissinstansernas yttranden över rapporten, i dokumentationen från en undersökning som Handelstjänstemannaförbundet (HTF) genomförde 2002, liksom i dokumentationen av den enkätundersökning som genomfördes i Luleå kommun 2002¹⁶⁴ har frågorna behandlats. De beskrivningar – positiva som negativa – som lämnas om arbetsmiljön och arbetsuppgifterna, organisationernas ekonomiska beroende av lönebidragssystemet och den anställdes beroende av allmännyttan som arbetsmarknad överensstämmer i stort med varandra.

I remissyttrandet över Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till nytt regelverk för allmännyttan säger en organisation att det ofta är arbetsförmedlingarna som övertalar föreningarna att ta emot anställda med lönebidrag. Ibland handlar det om föreningar som saknar erfarenhet av att vara arbetsgivare och som inte har tillräckligt med lämpliga arbetsuppgifter. Organisationen framhåller att man från arbetsförmedlingarnas sida ofta utgår från – helt riktigt i många fall – att föreningar kan erbjuda ett större omhändertagande i sin verksamhet bl.a. genom att det finns ideellt verksamma medlemmar, vilka tar ett större socialt ansvar än andra.

Andra remissinstanser framhåller att det är bra om det ställs högre krav på arbetsgivarna och att det borde finnas ett särskilt stöd till organisationer som är ovana att ta ett arbetsgivaransvar. I ett av remissyttrandena ifrågasätts om det alltid är rätt arbetsgivare som får lönebidraget. Ofta har den fackliga organisationen kommit in sent och dess yttrande uppmärksammas inte alltid.

¹⁶³ SOU 1997:5, Aktivt lönebidrag, Ett effektivare stöd till arbetshandikappade, delbetänkande av LOSAM-utredningen, s. 190.

¹⁶⁴ Karin Blomberg, Arbetsmarknadsenheten, Luleå kommun, Att vara lönebidragsanställd i föreningslivet, 2002.

Vad tycker medarbetarna vid Arbetsmarknadsverket?

I SCB-undersökningen behandlades även frågor om arbetsmiljön i allmännyttan. I enkäten till handläggarna fanns en fråga om skillnaden beträffande arbetsvillkoren för de anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer och hos andra arbetsgivare. Av de svarande ansåg 34 procent att det inte är någon skillnad mellan olika arbetsgivarkategorier, medan 38 procent tyckte att arbetsvillkoren hos allmännyttan oftast är sämre. Endast 16 procent menade att arbetsvillkoren hos allmännyttan oftast är bättre.

Oftast bättre

Många har motiverat sina svar med att organisationerna tar större hänsyn till den anställdes nedsatta arbetsförmåga. Det är oftast mindre arbetsplatser med större flexibilitet och mer varierande och lämpliga arbetsuppgifter. Uppgifterna är ofta specialanpassade för den anställda. Det är ett lugnare tempo, lägre krav, friare upplägg av arbetet samt friare arbetstider. Några menar att arbetsmiljön och arbetsledningen ofta är bättre än hos andra arbetsgivare och att det finns bra avtal och försäkringar.

Oftast sämre

Här har handläggarna i första hand motiverat sina svar med att organisationerna erbjuder sämre arbetsmiljö. Det gäller lokaler, utrustning, arbetstider, arbetsledning m.m. De anställda är ofta lämnade att arbeta ensamma med oklara direktiv angående arbetsuppgifterna. Det finns begränsade möjligheter till fortbildning, lönen är lägre, arbetsledningen är sämre och arbetsgivaren är ovan att hantera arbetsrättsliga frågor. Förutom att många arbetsplatser innebär ensamarbete är många andra arbetsplatser små med få arbetskamrater. Den dåliga ekonomin innebär att möjligheterna till rehabilitering, utveckling, löneutveckling och fortbildning är små eller obefintliga. Möjligheten till alternativa arbetsuppgifter är sämre. I ett av svaren anfördes att de anställda "konserveras" och inte törs ge sig ut på den "skarpa" arbetsmarknaden.

Följs kraven för särregleringen?

Förutom att granska och bedöma effekterna av de särskilda regler som gäller för allmännyttan ingår i utredningens uppdrag att undersöka om kraven för särregleringen av allmännyttan följs. Det innebär bl.a. att undersöka om det finns särskilda ansökningar för bedömning av om organisationen är berättigad till dispens. Liksom att undersöka om arbetsgivarna lever upp till de övriga krav som är en förutsättning för särregleringen.

I en stickprovsundersökning som utredningen genomförde ingick totalt 165 ärenden från 21 arbetsförmedlingar. Arbetsförmedlingarna representerade storstad och landsbygd och är geografiskt spridda över landet, från norr till söder. Undersökningen genomfördes genom att förmedlingarna fick besvara frågor om egna beslut om bidragsnivåer i intervallet 81–90 procent hos allmännyttiga organisationer. Anställningarna valdes ut slumpvis. Svar på frågorna skulle lämnas för varje enskild anställning.

Finns det en särskild ansökan?

Att det finns en särskild ansökan om dispens från arbetsgivaren ska markeras i beslutsunderlaget i AIS.¹⁶⁵ I 88 av de 165 undersökta beslutsunderlagen fanns markeringen om att det fanns en särskild ansökan från arbetsgivaren. I 37 ärenden fanns det inte någon sådan markering och i 40 ärenden kommenterades frågan på annat sätt. Av några av svaren framgick att kryssmarkeringen i beslutsunderlaget ofta endast finns med på förstagångsbeslutet.

Uppfylls kraven för dispens?

Hur gör arbetsförmedlingen för att tillförsäkra sig om att organisationen uppfyller kraven för särregleringen i enlighet med Arbetsmarknadsstyrelsens definition?

Av svaren framgår att arbetsförmedlingarna går tillväga på olika sätt. Det finns inte något enhetligt systematiskt förfaringsätt för kontrollen av att organisationen uppfyller kraven för dispens.

I många fall handlar det om att förmedlaren har personlig kännedom om organisationen. Det kan också vara organisationer

¹⁶⁵ Arbetsmarknadsverkets informationssystem, AIS.

som är allmänt kända eller kända av arbetsförmedlingen. Man tar del av stadgar, verksamhetsberättelse, ekonomisk redovisning och årsmötesprotokoll. Andra kontrollerar om organisationen finns med i regelverket som exempel på allmännyttig organisation. Ett annat sätt är att gå via länsstyrelsens föreningsregister, kontroll av organisationsnummer och genom fackliga kontakter.

I flera svar framgår att arbetsförmedlingen samverkar med kommunen och att de föreningar och ideella organisationer som finns förtecknade i kommunens register är godkända.

Flera av de svarande går helt på den sökandes egen uppgift om att den är en allmännyttig organisation i enlighet med definitionen.

Arbetsmiljö och arbetets utformning?

I stickprovsundersökningen frågades även hur arbetsförmedlingen gjort för att bedöma om anställningarna uppfyller förordningens krav beträffande arbetets utformning och arbetsmiljön. Det vill säga att:

- arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och bidrar till att den anställde kan utvecklas, rehabiliteras och förbättra sin arbetsförmåga, och
- arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen.

I flera fall anges att man har personlig kännedom om arbetsplatsen och organisationen. Många av de sökande har först arbetsprövat på arbetsplatsen och handläggarna har besökt arbetsplatsen. I vissa fall har besöken genomförts tillsammans med olika specialister som ergonomer, arbetskonsulenter och medicinska experter samt experter från Af Rehab, Försäkringskassan, m.fl. Tillsammans med arbetsgivaren har arbetsförmedlingen i flera fall kommit överens om lämpliga arbetsuppgifter, eventuella förändringar som t.ex. behov av utbildning, arbetshjälpmiddel, rehabilitering, etc. I vissa fall har godkännandet av arbetsplatsen gjorts i dialog med den fackliga organisationen.

Man tittar på arbetslokalen, om det finns toalett, pausrum, omklädningsrum, om det förekommer ensamarbete eller inte, arbetsledning, m.m.

I ett svar sägs att respektive handläggare avgör utifrån sina kunskaper och erfarenheter. I vissa fall har man tagit hjälp av arbets-

terapeuter/sjukgymnaster för att den enskilda arbetsplatsen ska bedömas som fullgod ur arbetsmiljösynpunkt. ”Men något allmänt arbetsmiljö-kunnande tror jag inte finns utan man får lita till känslan av att det är rimligt.”

Samverkan mellan föreningar – två exempel

Utredningen har, liksom flera utredningar tidigare, uppmärksammat flera problem som är förknippade med de allmännyttiga organisationernas roll som arbetsgivare. På olika ställen i landet har initiativ tagits för att förbättra möjligheterna för allmännyttan att vara goda arbetsgivare. Ett sätt att lösa detta problem är att föreningarna samverkar i sin egenskap av arbetsgivare. Utredningen har tagit del av flera olika initiativ för sådan samverkan. Här lämnas två exempel så som de har utvecklats i Hofors och i Varberg.

Anledningen till att en ”eldsjäl” i *Hofors* tog initiativet till samverkan var föreningarnas behov av hjälp med sin administration. Ett projekt startades med stöd av EU-medel, pengar från Arvsfonden och företagsstöd. Alla handikapporganisationer på orten inbjöds att delta. Syftet var dels föreningarnas behov av administrativt stöd, dels att ge arbete under goda villkor åt långtidsarbetslösa människor med funktionshinder.

Resultatet blev en arbetsplats med 20 personer anställda som sköter administrationen åt ett antal organisationer. Det är projektet som är arbetsgivare och arbetet leds av en anställd arbetsledare. Vissa av de anställda arbetar delar av arbetstiden i projektets lokal och delar hos den förening som de sköter administrationen åt. En strävan är att ca 20 procent av de anställda varje år ska gå över till andra anställningar.

Projektet syftar till att både föreningarna och de anställda ska ha nytta av denna samverkan. De anställda får en arbetsgivare som har bättre förutsättningar att fungera i sin roll. Möjligheterna till utveckling i arbetet förbättras genom att det byggs upp gemensamma resurser och genom att de anställda hjälper varandra i arbetet. Ingen behöver längre arbeta ensam på sin arbetsplats.

Som en del i kompetensutvecklingen har deltagarna i projektet haft möjlighet att delta i olika utbildningar. Dessa utbildningar har genomförts i samarbete med arbetsförmedlingen.

Den stora vinsten för föreningarna är att de inte behöver ta ett arbetsgivaransvar som kan vara mycket tungt för en liten förening.

Vidare blir de inte längre beroende av endast en person för sin administration. Många föreningar är mycket sårbara om den anställde t.ex. blir sjuk och ingen annan kan träda in i dennes ställe. Den nya organisationen gör det enklare att snabbt få ersättare.

Varbergs Föreningsråd som bildades 1983 är en stödförening till ideella föreningar i kommunen. Föreningsrådet som har 118 medlemsföreningar är ett eget företag men är samtidigt en ideell förening. Inledningsvis var dock kommunen huvudman. Kommunen lämnar fortfarande ekonomiskt stöd.

I februari 2003 hade Föreningsrådet 120 personer anställda. Nio personer arbetar med föreningens egen administration, medan de övriga anställda är placerade hos olika föreningar runt om i kommunen. Den förening som är medlem ansöker hos föreningsrådet om att få personal placerad hos sig. De anställda har anställning med lönebidrag och arbetar som kanslist, vaktmästare och föreningsassistenter.

När det uppstår behov av omplacering lyckas föreningsrådet i de flesta fall att lösa det. Vid långtidssjukskrivningar används ofta platsen för att någon annan ska få möjlighet att arbetspröva. Föreningsrådet tar även för övrigt, när det är möjligt, emot personer som får arbetspröva. Andelen övergångar till osubventionerat arbete är ca 6 procent. För den som vill pröva ett annat arbete finns möjlighet till tjänstledighet. Den anställde har rätt att byta arbetsplats inom Föreningsrådet.

Föreningsrådet är arbetsgivare och har det fulla arbetsgivaransvaret. En person i medlemsföreningens styrelse ska utses att ha arbetsmiljö- och arbetsledningsansvar.

Satsningarna i Hofors och Varberg är några exempel av flera på hur föreningar kan samverka som arbetsgivare och skapa gemensamma arbetsplatser för anställda med lönebidrag i allmännyttan.

Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till ändrat regelverk för lönebidrag hos allmännyttiga företag och organisationer

År 1998 gav regeringen Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att föreslå ett framtida regelverk för lönebidrag i allmännyttiga organisationer. Arbetsmarknadsstyrelsen genomförde uppdraget i ett projekt som kallades Lönebidragsprojektet.

I maj 2001 överlämnades förslaget till regeringen. Förslaget har remissbehandlats och därefter överlämnats till denna utredning för fortsatt beredning.

Arbetsmarknadsstyrelsens förslag

Arbetsmarknadsstyrelsen föreslog att de befintliga lönebidragsnivåerna vid anställningarna med lönebidrag hos allmännyttiga organisationer fr.o.m. 2002-01-01 inte längre skulle omprövas.

För att ta tillvara de arbetstillfällen som kan erbjudas arbetshandikappade inom allmännyttan skulle det skapas ett nytt alternativ till lönebidraget där särskild hänsyn skulle tas till allmännyttans förutsättningar att vara arbetsgivare. Bidrag skulle kunna lämnas med ett fast belopp som inte förändras över tiden. Ett sådant belopp borde, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, svara för en betydande del av lönekostnaden. Den allmännyttiga organisation som erbjuder en anställning bör ha möjlighet att budgetera för sina åtaganden, utan den osäkerhet som det flexibla lönebidragssystemet innebär. Den anställda skulle ha lön och anställningsvillkor enligt kollektivavtal och inte behöva vara orolig för att eventuellt förlora sin anställning vid varje omförhandling.

Bidragets konstruktion bör, enligt förslaget, vara ett fast belopp per dag, där tjänstgöringsgrad och lönenivå är avgörande för stödets storlek. Stödet skulle utformas som ett anställningsstöd och kunde utformas som en skattekreditering enligt samma konstruktion som övriga anställningsstöd.

För att få ta del av stödet skulle organisationerna uppfylla de krav på arbetsplatsen som fastställs av Arbetsmarknadsstyrelsen i samverkan med parterna inom organisationsområdet.

Volymbegränsning

Arbetsmarknadsstyrelsen menade att ett nytt anställningsstöd där subventionsnivån förutsätts vara hög med hänsyn till att det riktar sig till allmännyttiga organisationer. Stödets storlek bör begränsas till sin volym med hänsyn till möjligheterna att få en anställning på den vanliga arbetsmarknaden.

Anvisningstid

Den maximala anvisningstiden borde, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, bestämmas utifrån vad som är arbetsmarknadspolitiskt överblickbart och motiverat ur individens perspektiv. Samtidigt ges arbetsgivarna inom allmännyttan stabila planeringsförutsättningar för sin verksamhet. Med tanke på dels målgruppen, dels de allmännyttiga organisationernas förutsättningar borde därför den maximala anvisningstiden kunna vara längre än två år.

Anställningsstöd hos allmännyttiga organisationer – två alternativ

Arbetsmarknadsstyrelsen lämnade förslag till två alternativ till utformning av anställningsstöd hos allmännyttiga organisationer.

Alternativ 1

I den takt som nuvarande lönebidrag hos allmännyttiga företag och organisationer minskar ges ett nytt utrymme för anställning med det nya anställningsstödet. En tillsvidareanställning med ett fast anställningsstöd och en relativt hög subventionsnivå förutsätter att det är personer med ett mer omfattande arbetshandikapp som kommer ifråga.

Alternativ 2

Anställningsstödet hos allmännyttiga företag och organisationer kan lämnas för två olika anställningsformer.

1. En viss volym kan vara tillsvidareanställningar för personer enligt alternativ 1.
2. Den andra formen är ett anställningsstöd för tidsbegränsade anställningar som kan motsvara behovet av en övergångsarbetsmarknad för arbetshandikappade. Denna form av tidsbegränsade anställningar bör, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, kunna kombineras med utvecklingsinsatser exempelvis varvat arbete och utbildning. Målgruppen kan vara arbetshandikappade som finns inom aktivitetsgarantin, men också andra arbetshandikappade som kan ha behov av att komma igång i arbetslivet under mer anpassade former. Gemensamt för målgruppen ska vara att det bedöms att möjligheter till anställningar på övriga arbetsmarknaden finns inom en nära framtid.

Anställningsstöd till visstidsanställningar bör vara tidsbegränsade till exempelvis högst tre år. En handlingsplan med utvecklingsinsatser och tydlig målsättning för anställningen ska finnas. Denna form av anställningsstöd ska av arbetsförmedlingen följas upp regelbundet och den enskilde är skyldig att lämna sin plats när lämpligt alternativ kan erbjudas. Med utvecklingsinsatser och aktiv uppföljning från arbetsförmedlingen kan en ökad genomströmning medföra ett effektivt volymutnyttjande.¹⁶⁶

Vad sade remissinstanserna?

Förslaget till ändrat regelverk för allmännyttiga organisationer sändes på remiss till handikapporganisationer, till ett flertal föreningar och organisationer samt till arbetsgivarorganisationer och fack.

Flera av remissinstanserna var kritiska till förslaget medan andra var mer positiva. Flera saknade mer djupgående konsekvensanalyser och konkretiseringar av förslagen. Flera remissinstanser pekade även på att det är svårt eller omöjligt för många allmännyttiga organisationer att tillgodogöra sig ett anställningsstöd som lämnas via skattekrediteringar.

Många välkomnade dock ett stöd med hög subventionsnivå och längre anvisningstider än i dagen system.

Om Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till finansieringsmodell

Ekonomistyrningsverket har, i enlighet med sitt uppdrag, även beskrivit konsekvenserna av alternativa finansieringsmodeller för allmännyttiga organisationer. Ekonomistyrningsverket belyser bl.a. konsekvenserna av Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till anställningsstöd hos allmännyttiga organisationer.¹⁶⁷

¹⁶⁶ AMS, 2001, Slutredovisning av Lönebidragsprojektet, Uppdrag 1.4 enligt regeringens regleringsbrev 2000.

¹⁶⁷ ESV 2003:19, Finansieringsmodeller för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Om anställningsstöd

Anställningsstöd finns i flera olika former. Det är länsarbetsnämnden som anvisar arbetssökande till anställning med anställningsstöd. Stödet lämnas med ett bestämt belopp per arbetsdag. I samband med anvisningen beslutar länsarbetsnämnden om stödets storlek i kronor per dag samt om stödperiodens längd.

Anställningsstöd handläggs och hanteras i princip på samma sätt som lönebidrag. Skillnaden är att bidraget inte utbetalas till arbetsgivaren och finansieras med anslag utan tillgodoförs arbetsgivarens skattekonto och finansieras i form av nedsättning av skatter på en inkomstitel.

Arbetsgivaren ska lämna underlag till länsarbetsnämnden för beräkning av det stödbelopp som ska krediteras skattekontot. Underlaget ska lämnas inom 60 dagar efter den arbetsmånad som stödet avser. Arbetsmarknadsstyrelsen lämnar uppgifter till Riksskatteverket (RSV) om det stödbelopp som en arbetsgivare har rätt till så att Riksskatteverket ska kunna tillgodoföra beloppet på arbetsgivarens skattekonto. Arbetsgivaren deklarerar periodens moms, skatter och arbetsgivaravgifter men betalar inte hela det deklarerade beloppet. Ett belopp som har deklarerats men som inte är betalt kvittas på så sätt mot tillgodofört anställningsstöd på skattekontot.

Allmännyttan och finansiering på inkomstsidan

Finansiering i form av nedsättning av skatter, där stödet av Riksskatteverket tillgodoförs arbetsgivarens skattekonto, kan inte utnyttjas generellt av alla arbetsgivarkategorier. Allmännyttan är en sådan arbetsgivarkategori. Storleken på de lönebidrag som dessa arbetsgivare har för anställda med nedsatt arbetsförmåga överstiger de skatter och arbetsgivaravgifter som ska betalas till staten. Bidraget för många allmännyttiga organisationer torde därför inte kunna finansieras genom nedsättning av skatter. Ekonomistyrningsverket har tagit fram följande räkneexempel för att illustrera detta förhållande. Se figur 3.8.1.

Figur 3.8.1 Räkneexempel

Antal anställda: 3	
Grundlön: 13 700 kr	
Lönebikostnader: 42 procent	
Skatt: 30 procent	
Arbetsgivaravgifter: 33 procent	
<hr/>	
Grundlön	41 100 kr
Lönebikostnader	17 262 kr
Summa lönekostnad	58 362 kr
Lönebidrag (80 procent)	46 690 kr
<hr/>	
Preliminärskatt	12 330 kr
Arbetsgivaravgifter	13 563 kr
Summa arbetsgivaravgifter och skatter	25 893 kr

Källa: ESV, 2003.

Av beräkningarna framgår att arbetsgivaren har rätt till lönebidrag för perioden på 46 690 kronor medan de skatter och arbetsgivaravgifter som arbetsgivaren ska betala till skattemyndigheten är 25 893 kronor. Det innebär att lönebidraget inte kan kvittas mot periodens skatter och arbetsgivaravgifter. Modellen med finansiering genom nedsättning av skatter skulle i detta fall innebära att Riksskatteverket måste dels tillgodoföra skattekontot 25 893 kronor, dels betala ut mellanskillnaden på 20 797 kronor till den berörda arbetsgivaren. Ekonomistyrningsverket anser att en ordning där stödet delvis tillgodoförs arbetsgivarens skattekonto, delvis betalas ut av Riksskatteverket inte är vare sig lämplig, enkel eller kostnadseffektiv.

Löpande kontroller och avstämningar mot beslut om lönebidrag, bidragets storlek, den faktiska lönekostnaden, m.m. är inte beroende av om lönebidraget utbetalas till arbetsgivaren som ett bidrag och finansieras från anslag eller, om bidraget genom nedsättning av skatter tillgodoförs arbetsgivarens skattekonto. I båda alternativen ska arbetsgivaren löpande inkomma med rekvisitioner som visar arbetsgivarens lönekostnad och därigenom storleken på det bidrag som ska utbetalas eller tillgodoföras skattekontot.

3.9 Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

Uppdraget

Utredaren ska pröva om det finns särskilda skäl att bibehålla det särskilda stödet för start av näringsverksamhet inom ramen för arbetsmarknadspolitiken men också pröva om det finns andra finansieringsmöjligheter för stödet.

Ungefär tio procent av de sysselsatta i befolkningen totalt var egna företagare år 2002. Andelen var lika stor bland personer med funktionsnedsättning som utan. Av de egna företagarna med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga var männen dubbelt så många som kvinnorna.¹⁶⁸

Av de arbetsmarknadspolitiska insatserna som riktar sig till personer med nedsatt arbetsförmåga är det särskilt stöd vid start av näringsverksamhet som har funnits längst. Personer med funktionshinder har sedan 1915 kunnat beviljas särskilt stöd vid start av näringsverksamhet – tidigare kallat näringshjälp. Inledningsvis krävdes att den person som beviljades stödet hade en fullständig och effektiv utbildning i det aktuella yrket. Detta krav upphörde efter hand. Stödet kunde tidigare lämnas dels som lån, dels som bidrag. Ett av motiven för näringshjälpen var att personer med funktionshinder hade vissa svårigheter att få lån i bank.

Arbetsmarknadsstyrelsen om start till nyföretagande

Det finns två arbetsmarknadspolitiska stöd som kan beviljas vid start av näringsverksamhet. Det ena är stöd vid start av näringsverksamhet, eller starta eget-bidraget, och är tillgängligt för alla arbetssökande. Det andra är särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och är endast tillgängligt för personer med nedsatt arbetsförmåga.

I regleringsbrevet för år 2000 fick Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka möjligheter och eventuella hinder som finns för att alla potentiella företagare bland de arbetslösa ska kunna få bidrag för start av näringsverksamhet.

¹⁶⁸ AMS och SCB, Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, 4:e kvartalet 2002, Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:3.

I Arbetsmarknadsverkets redovisning av uppdraget underströks att Arbetsmarknadsverkets uppdrag i första hand är att förmedla arbetssökande till lediga platser och förbättra den arbetslöses möjligheter att få ett reguljärt arbete. Arbetslinjen innebär, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, att arbetssökande med yrkesutbildning och yrkeserfarenhet som efterfrågas på arbetsmarknaden i första hand ska anvisas arbete – inte bli företagare. Först därefter kan det bli aktuellt att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, exempelvis start av näringsverksamhet. Bidrag till start av näringsverksamhet ges för att den enskilde ska kunna bryta sin arbetslöshets-situation, inte i uttalat näringspolitiskt syfte.¹⁶⁹

Vad säger regelverket?

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet innebär ekonomiskt stöd till arbetslösa personer med nedsatt arbetsförmåga som har kostnader för att skaffa utrustning, m.m. vid start av ett företag. Om näringsverksamheten kan antas ge ett väsentligt tillskott till försörjningen kan ett belopp på högst 60 000 kr per person betalas ut. Beloppet har varit detsamma sedan den 1 juli 1994.¹⁷⁰ Summan är skattepliktig intäkt i rörelsen. Stödet ska utformas så att det är förenligt med förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten¹⁷¹ och får kombineras med stöd till start av näringsverksamhet (starta eget-bidraget).

Om näringsverksamheten läggs ned eller säljs inom tre år efter det att stödet lämnades ska mottagaren betala tillbaka pengarna. Om det finns särskilda skäl kan länsarbetsnämnden befria mottagaren helt eller delvis från återbetalningsskyldigheten. Om det finns särskilda skäl kan länsarbetsnämnden befria mottagaren helt eller delvis från återbetalningsskyldigheten.¹⁷²

Beslut om särskilt stöd vid start av näringsverksamhet fattas av länsarbetsnämnden i det län där rörelsen etableras.¹⁷³ Innan beslutet ska en utredning genomföras och dokumenteras. Som underlag för länsarbetsnämndens bedömning ska den sökande redovisa den pla-

¹⁶⁹ AMS redovisning av uppdrag K enligt regeringens regleringsbrev för år 2000.

¹⁷⁰ Förordningen (1994:372) om ändring i förordningen (1987:409) om bidrag till arbets-hjälpmedel m.m.

¹⁷¹ 3-4 §§, Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁷² 22-24 §§, Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹⁷³ 5 §, AMS föreskrifter (AMSFS 2000:006) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

nerade verksamhetens etableringskostnader och finansieringsplan. Med etableringskostnader avses kostnader för anskaffning av inventarier, maskiner, lager, annonsering m.m. Vid utredningen ska länsarbetsnämnden även ta hänsyn till om den sökande har skulder som påverkar möjligheten att bedriva verksamheten.

Länsarbetsnämnden ska informera om de skatteregler som gäller för stödet och att den sökande ska ta kontakt med skattemyndigheten på etableringsorten. Länsarbetsnämnden ska även kontrollera om den avsedda verksamheten kräver tillstånd från t.ex. länsstyrelsen, byggnadsnämnden, hälsovårdsnämnden, polisen eller yrkesinspektionen.¹⁷⁴

Rutiner för handläggning

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsens rutiner för handläggning av stödet ska den sökande till länsarbetsnämnden, utöver vad som framgår ovan, lämna:

- en fullständig beskrivning av affärsidén,
- en beskrivning av branschen, nischen, marknaden,
- uppgift om vad bidraget ska användas till,
- en investeringskalkyl och
- en resultatbudget för ett år framåt.

Affärsidén och investeringskalkylen bör, enligt Arbetsmarknadsverket, bedömas av en utomstående konsult. Dessutom rekommenderas att den sökande genomgår en kurs för start av näringsverksamhet och/eller praktiserar hos en konsult eller arbetsgivare inom ett lämpligt affärsområde.¹⁷⁵

Liten omfattning

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet har mycket liten omfattning jämfört med övriga insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga. Det gäller både beträffande kostnaderna för utbetalningarna och antalet personer som fått bidraget. Under 2002 var det totalt 429

¹⁷⁴ 8–10 §§, AMS administrativa föreskrifter om handläggningen av ärenden om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

¹⁷⁵ AMS, Rutiner för handläggning av särskilt stöd vid start av näringsverksamhet.

personer, varav 192 kvinnor och 237 män, som fick del av stödet. De sökande som 2002 fått särskilt stöd vid start av näringsverksamhet uppdelade på kön och åldersgrupper framgår av tabell 3.9.1.

Tabell 3.9.1 Antal sökande som 2002 fått särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, kön och åldersgrupper

Åldersgrupper	kvinnor	män
- 29	13	20
30-39	68	74
40-49	73	82
50-59	35	56
60-	3	5
Totalt	192	237

Källa: AMS, 2003.

De flesta besluten gällde både kvinnor och män i åldersgruppen 40–49 år.

I tabell 3.9.2 framgår inom vilka branscher verksamheterna etablerades och hur många bidrag som utbetalades till verksamheter inom respektive bransch samt fördelningen mellan kvinnor och män.

Tabell 3.9.2 Antal personer under 2002 som fått särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

Bransch	totalt antal	kvinnor	män	andel i %
Jordbruk, skogsbruk och fiske	25	11	14	6 %
Tillverkning och utvinning	60	29	31	14 %
Byggverksamhet	21	1	20	5 %
Handel- och kommunikation	124	43	81	29 %
Finansiell verksamhet, företags-tjänster	57	22	35	13 %
Utbildning och forskning	4	2	2	1 %
Utbildning och forskning	30	21	9	7 %
Vård och omsorg	108	63	45	25 %
Personella tjänster och renhållning				
Andel kvinnor och män i procent	100 %	45 %	55 %	-
Totalt antal personer	429	192	237	-

Källa: AMS, 2003.

Verksamheterna har etablerats främst inom branscherna handel- och kommunikation (43 kvinnor och 81 män) samt personella tjänster och renhållning (63 kvinnor och 45 män).

Kombineras med andra insatser

Det har tidigare nämnts att särskilt stöd vid start av näringshjälp får kombineras med det s.k. starta eget-bidraget. Som exempel kan nämnas att det i Uppsala län år 2001 fattades totalt tjugotre beslut om särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Samtliga var kopplade till beslut om starta eget-bidrag. Alla sökande beviljades dessutom det maximala beloppet på 60 000 kronor.¹⁷⁶ Ytterligare ett exempel är att av de 429 sökande som fick beslut om det särskilda stödet under 2002 hade 202 under året även fått beslut om bidrag för start av näringsverksamhet.

Men även kombinationer av andra stöd förekommer såsom stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, stöd till personligt biträde och särskilt introduktions- och utbildningsstöd.

Geografiska skillnader

Beslut om särskilt stöd vid start av näringsverksamhet fattades 2002 av samtliga länsarbetsnämnder utom en. Det är stora skillnader mellan länen i antalet beslut. I Skåne län fattades 30 procent av samtliga beslut 2002. Länsarbetsnämnderna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län stod tillsammans för 56 procent av alla beslut om insatser.

Finansiering

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet finansieras ur det särskilda anslag som är avsett för särskilda insatser för arbetshandikappade. Av tabell 3.9.3 framgår vad bidraget kostat varje år under budgetåren 1999–2002. Dessutom framgår bidragets procentuella andel av den totala anslagsförbrukningen.

¹⁷⁶ AF Länsrehabilitering, Arbetsmarknadspolitiska program för arbetshandikappade i ett jämställdhetsperspektiv, Uppsala län 2001.

Tabell 3.9.3 Total kostnad för åtgärden särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, 1999–2002

Budgetår	Tkr	% av den totala anslagsförbrukningen
1999	36 298	0,5 %
2000	31 359	0,5 %
2001	24 360	0,4 %
2002	25 641	0,4 %

Källa: AMS, 2003.

Kostnaden för de totala utbetalningarna minskade kraftigt mellan 1999 och 2001 för att därefter öka något 2002. Utbetalningarna står fr.o.m. 2001 för en minskande procentuell andel av den totala anslagsförbrukningen.

Uppföljning

För att förbättra uppföljningen av särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och andra stöd av mindre omfattning, införde Arbetsmarknadsstyrelsen i januari 2002 nya moduler i AIS. Tidigare fanns det endast manuella rutiner för uppföljning och internkontroll av dessa insatser. Från och med 2002 är det nu möjligt att, liksom för lönebidrag och OSA, följa upp även dessa stöd på individnivå.¹⁷⁷

Resultat?

En viktig fråga är hur arbetslösa som startar företag med någon form av arbetsmarknadspolitiskt stöd klarar sig jämfört med övriga personer som startar företag. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen har företag som startas av arbetslösa med stöd från arbetsförmedlingen i form av starta egetbidraget i genomsnitt lika stor chans att vara verksamma efter tre år som övriga nystartade företag.¹⁷⁸

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen spelar därmed stöd till start av näringsverksamhet en viktig roll för nyföretagande i landet. År 2000 fick 21 procent av alla nya företagare starta egetbidrag.

¹⁷⁷ AMS kvartalsrapport 2002:2, bil. 6.

¹⁷⁸ AMS, Arbetsmarknadspolitiska program årsrapport 2001, Prora 2002:3.

Andelen kvinnor som fick stödet (30 procent) var större än andelen män (18 procent).

Utredningen har däremot inte funnit några dokumenterade redovisningar av resultaten av de verksamheter som fått det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet.

Medarbetare vid Arbetsmarknadsverket om det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet

Merparten av de medarbetare vid Arbetsmarknadsverket som utredningen talat med menar att det finns för få beslut om åtgärden för att kunna göra en bedömning av den. I SCB-undersökningen fick handläggarna frågan om de personer som fått stödet oftast har goda förutsättningar att driva företag. Andra frågor var om de som fått bidraget prövat andra arbetsmarknadspolitiska stöd innan beslutet och om de som fått bidraget brukar komma tillbaka till arbetsmarknadspolitiska program inom de närmaste tre åren efter beslutet.

Att det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet är en sällan använd insats understryks av enkätsvaren. En tredjedel av de svarande hade inte någon erfarenhet av handläggning av stödet.

Många av de personer som fått beslut om särskilt stöd vid start av näringsverksamhet har deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program innan beslutet fattades. Se tabell 3.9.4. Start av eget företag är alltså inte den första arbetsmarknadspolitiska åtgärden som en arbetssökande deltar i för att komma i arbete och bidra till den egna försörjningen.

Tabell 3.9.4 Har de som får bidraget prövat andra arbetsmarknadspolitiska stöd innan beslutet?

	storstads- kommuner	övriga kommuner	Totalt
ofta	63 %	61 %	61 %
ibland	35 %	37 %	37 %
nästan aldrig	2 %	2 %	2 %
uppräknat antal	190	616	816
antal svarande	51	165	216

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Angående frågan om bidragstagarnas förutsättningar att driva företag menar mer än hälften av handläggare som svarat att dessa ofta är goda. Uppfattningen om individens förutsättningar för företagande är mer positiv beroende på om handläggaren arbetar i en "övrig kommun" än i en storstadskommun. Endast tre procent av handläggarna anser att de som fått bidraget nästan aldrig har goda förutsättningar att driva företag.

Tabell 3.9.5 Tycker du att de som får bidraget oftast har goda förutsättningar att driva företag?

	storstads- kommuner	övriga kommuner	Totalt
ofta	47 %	59 %	56 %
ibland	49 %	39 %	41 %
nästan aldrig	4 %	3 %	3 %
uppräknat antal	190	597	787
antal svarande	51	160	211

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

På frågan om de som fått bidraget brukar komma tillbaka i arbetsmarknadspolitiska program inom de närmast tre åren efter bidragsbeslutet har bara sex procent av handläggarna svarat att det ofta är så. Tjugofem procent av handläggarna har svarat att de som fått bidraget nästan aldrig kommer tillbaka till arbetsmarknadspolitiska program inom de närmaste tre åren.

Tabell 3.9.6 Brukar de som får bidraget komma tillbaka i arbetsmarknadspolitiska program inom de närmaste tre åren efter bidragsbeslutet?

	storstads- kommuner	övriga kommuner	Totalt
ofta	6 %	4 %	4 %
ibland	68 %	72 %	71 %
nästan aldrig	26 %	25 %	25 %
uppräknat antal	175	590	765
antal svarande	47	158	205

Källa: Enkätundersökning genomförd av SCB, 2003.

Skillnaderna mellan svaren från handläggare som arbetar i storstadskommuner och i övriga kommuner är små.

Finansieringsmodellen

Ekonomistyrningsverket har på uppdrag av utredningen analyserat finansieringsmodellen för särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Ekonomistyrningsverket bedömer att nuvarande finansieringsmodell av det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet är lämplig och bör kunna användas även i fortsättningen.

Enligt Ekonomistyrningsverket skulle en finansiering på statsbudgetens inkomstsida i form av nedsättning av skatter eller avdrag på arbetsgivaravgifter innebära att bidragstagaren måste kvitta bidraget mot framtida inbetalningar av skatter och avgifter. Bidragstagaren behöver dock stödet som ett etableringsstöd för att kunna starta företaget. Ekonomistyrningsverket bedömer därför att det är olämpligt att låta bidragsmottagaren vänta tills företaget har skatter och arbetsgivaravgifter som ska göra en sådan kvittning möjlig.

3.10 Sociala arbetskooperativ

Uppdraget

Utredaren ska undersöka möjlighet och lämplighet av ett bidrag till s.k. sociala arbetskooperativ inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för funktionshindrade.

Utredaren ska i detta sammanhang föreslå vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska betraktas som ett socialt arbetskooperativ och därmed kunna komma ifråga för eventuellt bidrag. Utredaren ska också redovisa eventuella undanträngningseffekter och risker för konkurrensnedvridning.

Kooperationen och de politiska ambitionerna de senaste två decennierna

Den kooperativa idén och företagsformen har en gammal tradition i vårt land. Av många förknippas sannolikt kooperativt företagande med konsumentkooperationen och bondekooperationen som båda är stora företag inom sina respektive verksamhetsområden. Parallellt med dessa har det också skapats andra kooperativ. De har ofta startats genom lokala initiativ och inte sällan byggt på ett engagemang för att rädda skolor, butiker och arbetstillfällen i glesbygden.

Under de senaste två decennierna har det funnits en politisk ambition att stärka olika former av kooperativ verksamhet. Ett exempel på detta är regeringens direktiv i maj 1986 till den så kallade Folkrörelseutredningen¹⁷⁹ vars huvuduppgift var att föreslå åtgärder som underlättar för folkrörelser, föreningar och kooperativ att ta ett ökat ansvar för vissa verksamheter som helt eller till större delen bedrivs i offentlig, framför allt kommunal regi.

I motioner till riksdagen och i betänkanden från näringsutskottet under 1980- och 1990-talen framgår även att det råder en bred politisk enighet om betydelsen av kooperativt företagande. Som exempel kan nämnas att näringsutskottet gjorde följande bedömning:

I den rådande ekonomiska situationen med hög arbetslöshet kan den kooperativa företagsformen vara ett alternativ till andra typer av företag. Detta ställer krav på att lagstiftning och stödåtgärder anpassas till de särskilda villkor som gäller för kooperativ verksamhet.¹⁸⁰

Kooperativa rådet¹⁸¹ beslutade i mitten av 1980-talet att skapa ett system för kooperativ utveckling. Som ett resultat av detta började lokala kooperativa utvecklingsorgan – LKU – byggas upp med stöd av statliga bidrag. Syftet var att skapa bättre betingelser och etableringsmöjligheter för kooperativt företagande. I dag finns 24 lokala kooperativa utvecklingscentrum som arbetar med kostnadsfri information och rådgivning om kooperativt företagande. LKU har även ett uppdrag att främja utvecklingen av den s.k. sociala ekonomin.

¹⁷⁹Dir. 1986:17, Utredningen om ett ökat ansvar för folkrörelser, föreningar och kooperativ.

¹⁸⁰Bet. 1993/94:NU15.

¹⁸¹Kooperativa rådet var ett samarbetsorgan för kooperativ utveckling. Rådet fanns inom dåvarande Civildepartementets verksamhetsområde.

I december 1994 tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över om de kooperativa företagsformerna var missgynnade i jämförelse med andra företagsformer. Utredaren konstaterade¹⁸² att alla associationsformer ska ha likvärdiga villkor och att kooperativa företag inte ska gynnas framför andra företag men inte heller missgynnas. Det handlar exempelvis om att statliga myndigheter i informationsmaterial och blanketter på ett bättre sätt måste ta hänsyn till förekomsten av kooperativa företag. Vidare fann utredaren att lagstiftningen innehöll regler som kan missgynna kooperativt företagande. Bland annat gällde det bestämmelser i skattelagstiftningen och lagen om ekonomiska föreningar som begränsar föreningarnas möjligheter att skaffa fram nödvändigt kapital för sin verksamhet.

Regeringen presenterade därefter i maj 1997 en proposition om kooperativt företagande. I denna konstaterades att kooperativa lösningar har vuxit fram inom områden som tidigare inte har haft någon Kooperation. Regeringen framhöll att den kooperativa företagsformen kan vara lämpad för grupper som annars har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns skäl, anförde regeringen, ”att tro att kooperativt företagande kan bli en ny närings- och sysselsättningspolitisk kraft.”¹⁸³

I april 1997 gav regeringen Statskontoret ett uppdrag att se över stödet till den kooperativa utvecklingen. Statskontoret skulle bl.a. föreslå åtgärder för att öka kunskapen om den kooperativa företagsformen bland de myndigheter och andra organ som har till uppgift att stödja nyföretagande. Syftet var att mer effektivt stimulera etablering av kooperativ.

Hösten samma år redovisade Statskontoret sina förslag. Förslagen handlar bl.a. om kunskapsspridning om kooperativt företagande och om ökad samverkan mellan lokala kooperativa utvecklingscentrum och berörda myndigheter. I ett avsnitt som rör samverkan med arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnden sade Statskontoret att ”ökad samverkan mellan LKU och arbetsförmedlingen skulle minska den okunskap som råder också inom myndighetsfären om den kooperativa företagsformen och leda till att fler arbetslösa som önskar starta kooperativ erhåller starta eget-bidrag”.¹⁸⁴

¹⁸² Attityder och lagstiftning i samverkan, SOU:1996:31.

¹⁸³ Prop. 1996/97:163, Den kooperativa företagsformen.

¹⁸⁴ Stöd till kooperativ utveckling, Statskontoret 1997:17.

Statskontoret menade också att ett samarbete mellan länsarbetsnämnderna och LKU skulle kunna vara en lösning för en del arbetslösa arbetshandikappade. Att starta kooperativ eller bli knutna till redan existerande kooperativ kunde vara ett sätt att komma i arbete eller sysselsättning.

Arbetsmarknadsstyrelsen och kooperativ verksamhet

Som ett resultat av Statskontorets förslag fick Arbetsmarknadsstyrelsen i januari 1998 ett uppdrag av regeringen att:

- identifiera formella och informella hinder i befintliga regler inom arbetsmarknadspolitiken och i tillämpning av dessa som försvårar för arbetssökande att starta kooperativa företag,
- föreslå åtgärder för att ta bort de hinder som identifierats,
- redovisa vilka ytterligare åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som skulle kunna vidtas för att uppmuntra arbetssökande att starta kooperativa företag med samma syfte och omfattning som arbetssökande uppmuntras starta egna företag.

I arbetet skulle risken för eventuell konkurrensnedvridning orsakad av arbetsmarknadspolitiska insatser beaktas.

Arbetsmarknadsstyrelsen redovisade uppdraget i mars 1998¹⁸⁵ och konstaterade att regelverket inte reser hinder för kooperativ verksamhet. Mot den bakgrunden föreslogs inga ändringar. Arbetsmarknadsstyrelsen skulle dock verka för att informationen om kooperativ ökade vid utbildning av den egna personalen och i det egna informationsmaterialet.

Social ekonomi

I en genomgång av den kooperativa verksamheten bör också begreppet social ekonomi beröras. Social ekonomi, som blev en officiell term inom EU 1989, har en klar koppling till diskussionen om kooperativa satsningar.

En interdepartemental arbetsgrupp har definierat social ekonomi på följande sätt:

¹⁸⁵ Uppdrag i fråga om kooperativ i arbetsmarknadspolitiken, AMS 1998-03-20.

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

Arbetsgruppen konstaterade också att verksamhetsformerna inom den sociala ekonomin skulle kunna erbjuda särskilda möjligheter för människor som inte får anställning på annat sätt, eller som annars inte skulle starta företag.

Som framgår av definitionen omfattar begreppet social ekonomi betydligt fler verksamheter än som ryms inom ramen för kooperationen. Enligt arbetsgruppen är social ekonomi en

övergripande beskrivning av verksamheter och organisationer av viss karaktär, som skiljer sig från de verksamheter och organisationer som beskrivs av begreppen offentliga sektorn och privata näringslivet.¹⁸⁶

Strukturfonderna

När Sverige blev medlem i EU 1995 öppnades också möjlighet att få tillgång till de s.k. strukturfonderna och genom dessa fonder genomfördes satsningar inom den sociala ekonomin. Detta har bidragit till utvecklingen av kooperativa verksamheter. Som framgår längre fram i detta avsnitt finns det sociala arbetskooperativ som är finansierade genom EU-medel. Sociala Kooperativ-projektet som drivs av ett antal handikapporganisationer och Föreningen kooperativ utveckling får delar av sina medel från Växtkraft Mål 3.¹⁸⁷

Den kooperativa företagsformen - några grundläggande beskrivningar

Även om den kooperativa företagsformen har gamla traditioner i Sverige, finns det ingen entydig definition av vad den står för. Själva ordet härstammar från latinet och betyder samverkan.

¹⁸⁶ Social ekonomi- Den tredje sektorn, Näringsdepartementet, Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling, 1999.

¹⁸⁷ Bo Blideman Från smörknivar till internet. Svenska ESF-rådet och Sociala kooperativ-projektet.

Definitionen i lagen om ekonomiska föreningar¹⁸⁸ bygger på Kooperationsutredningens beskrivning av vad som kännetecknar Kooperation.

Kooperation är en företagsform organiserad av och för att grupper av personer genom ekonomisk verksamhet ska kunna tillgodose sina intressen på områden där de som exempelvis kunder, leverantörer, boende eller sysselsatta har direkt engagemang.¹⁸⁹

Den internationella Kooperativa Alliansen definierar begreppet på följande sätt:

En kooperativ förening är en fristående sammanslutning av personer som frivilligt samverkar för att tillgodose sina gemensamma ekonomiska, sociala och kulturella behov och önskemål genom ett samägt och demokratiskt styrt företag.¹⁹⁰

De båda definitionerna uppvisar stor samstämmighet i själva innehållet. Den kooperativa verksamheten innebär ekonomisk samverkan för att tillgodose medlemmarnas intressen.

Medlem – ägare och nyttjare

Medlemmarna i en kooperativ företagsform har en dubbel relation till företaget genom att de både har rollen som ägare och som nyttjare av det som företaget tillhandahåller. Rollen att vara både ägare och nyttjare är en viktig teoretisk grund för kooperativ verksamhet.¹⁹¹ I en konsumentkooperation innebär den att medlemmen köper varor som säljs i den kooperativa butiken och äger denna tillsammans med övriga medlemmar. För arbetskooperativet gäller att medlemmen arbetar i kooperativet samtidigt som han eller hon också är delägare av det.

Även om kooperativet är en företagsform är inte kapitalavkastningen det viktigaste, utan istället att tillgodose medlemmarnas behov. I arbetskooperativet handlar det om att erbjuda medlemmarna ett meningsfullt arbete. Detta framgår av bl.a. följande beskrivning av arbetskooperativ:

¹⁸⁸ Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

¹⁸⁹ SOU 1981:69.

¹⁹⁰ Internationella Kooperativa Alliansen, IKA, Faktablad utgivet av Kooperativa Institutet, 1995.

¹⁹¹ Sven-Erik Sjöstrand, Om företagsformer, EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet, 1993.

I ett arbetskooperativ deltar man med sin arbetsinsats för en gemensam målsättning. Delaktigheten grundar sig på frivillighet och ett personligt ansvar för beslut och arbetsinsatser. För personer som varit utanför arbetsgemenskapen under en längre tid och dessutom kanske varit föremål för andras vård eller åtgärder, är detta en möjlighet att ta makten över sitt arbete och sitt liv.¹⁹²

Sociala arbetskooperativ

Kooperativa företag drivs ofta som ekonomiska föreningar men det finns inga regler som bestämmer detta. I skriften Sociala Arbetskooperativ i Sverige redovisas verksamheten i 63 arbetskooperativ. Knappt hälften av dessa utgörs av ekonomiska föreningar. Andra är ideella föreningar och några drivs som projekt eller kommunala verksamheter. Det förekommer också att sociala arbetskooperativ organiseras som aktiebolag.¹⁹³

De sociala arbetskooperativen är en del av de senaste tio årens utveckling av kooperativt företagande. Våren 2002 fanns cirka 90 sociala arbetskooperativ i Sverige. Drygt 1 000 personer var verksamma i dessa kooperativ och den totala omsättningen uppgick till 60 miljoner kronor.

I mycket stor utsträckning har de sociala arbetskooperativen engagerat människor inom psykiatrin. Detta beror på att många kooperativ inspirerades av de kooperativa satsningarna i staden Trieste i norra Italien. Där startades kooperativa arbetsplatser för att ersätta ett stort mentalsjukhus som lagts ner. Under senare år har även personer med andra funktionshinder bildat kooperativ eller blivit medlemmar i kooperativ.¹⁹⁴

Som redan nämnts har medel från EU spelat en viktig roll i utvecklingen av de sociala arbetskooperativen. I första hand har stödet kommit från Europeiska socialfondens program Mål 3. Tillammans med Allmänna arvsfonden har Växtkraft Mål 3 deltagit i finansieringen av Sociala Kooperativ-projektet. Detta projekt syftar till att stimulera personer med funktionshinder att bilda kooperativ som en metod att skapa arbete utifrån egna förutsättningar.¹⁹⁵

¹⁹² Bo Blideman Från smörknivar till internet. Svenska ESF-rådet och Sociala kooperativ-projektet.

¹⁹³ Sociala arbetskooperativ i Sverige. Sociala Kooperativprojektet, 1999.

¹⁹⁴ Eva Laurelli. Sociala arbetskooperativ, Arbetslivsinstitutet, 2002.

¹⁹⁵ Bo Blideman, Från smörknivar till internet. Svenska ESF-rådet och Sociala kooperativ-projektet.

För att stärka det gemensamma arbetet bland de sociala arbetskooperativen bildades år 2000 de Sociala kooperativens intresseorganisation – Skoopi. I dag är drygt 40 kooperativ medlemmar i Skoopi.¹⁹⁶ Organisationen arbetar med att stärka kooperatörernas roll i företagen, bl.a. i sin egenskap av arbetsgivare och har för det ändamålet år 2003 fått arvsfondsmedel för ett treårigt projekt.

Vad är utmärkande för ett socialt arbetskooperativ?

Sociala arbetskooperativ är inget entydigt begrepp för en viss form av kooperativ verksamhet. Som framgått tidigare kan de drivas både som ekonomiska föreningar, ideella föreningar, projekt eller aktiebolag. Inom ramen för de sociala arbetskooperativen bedrivs traditionellt lönearbete, daglig sysselsättning enligt bl.a. lagen om stöd och service samt rehabilitering. Medlemmarna är därför ofta personer med funktionshinder som har svårt att finna ett arbete på den vanliga arbetsmarknaden.

Många av de sociala arbetskooperativen har uppstått ur kommunala insatser för daglig sysselsättning. Även sedan kooperativen bildats finns oftast den kommunala anknytningen kvar genom att kommunen täcker stora delar av kooperativens kostnader.

Vid en inventering av drygt 40 sociala arbetskooperativ som genomfördes våren 2001 framgår att huvuddelen av "arbetskraften" (63 procent) försörjer sig genom sjukförsäkringssystemet. Endast 12 procent har en anställning. Övriga 25 procent går i arbetsträning med ersättning från försäkringskassan. Vidare framgår det av inventeringen att 20 procent av kooperativen täcker kostnaderna för handledare och lokaler genom försäljning. De flesta kooperativ får bidrag från kommunerna för att täcka dessa kostnader.¹⁹⁷

I rapporten Sociala arbetskooperativ definierar författaren sociala arbetskooperativ på följande sätt:

1. Sociala arbetskooperativ är fristående sammanslutningar av personer som samverkar för att lösa behov av arbete och social gemenskap genom ett samägt och demokratiskt företag. Vinstmotivet är underordnat syftet att utveckla och göra bruk för vars och ens arbetsförmåga och medbestämmande i företagets angelägenheter.

¹⁹⁶ Laurelli, Sociala arbetskooperativ, Arbetslivsinstitutet, 2002.

¹⁹⁷ a.a.

2. Personer som befinner sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden på grund av funktionshinder eller av andra skäl är den dominerande gruppen, bland medlemmarna.
3. De sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet med varu- och tjänsteproduktion för försäljning och de har alltid en relation till offentlig sektor, genom olika typer av stöd, bidrag, försäljning av platser för rehabilitering eller tjänster.

Eftersom de sociala arbetskooperativen har olika inriktningar, delas de in i tre grupper.

1. sociala näringsdrivande arbetskooperativ,
2. sociala arbetskooperativ- övriga,
3. associerade sociala arbetskooperativ.

I tabell 3.10.1 redovisas några viktiga skillnader mellan dessa tre grupper av sociala arbetskooperativ.

Tabell 3.10.1 Skillnader mellan olika sociala arbetskooperativ

	mål/syfte	ersättning till medlemmarna	finansiering	affärsverksamhet
1 - Sociala näringsdrivande sociala arbetskooperativ	vara en arbetsplats	i första hand lön. Även ersättning från socialförsäkringen förekommer	genom försäljningsintäkter och lönebidrag. I vissa fall kommunala bidrag för lokaler och handledare.	affärsverksamhet som vänder sig till den öppna marknaden
2 - Sociala arbetskooperativ- övriga	att för vissa medlemmar vara en arbetsplats, där hälsa och utveckling står i centrum och för andra en social träffpunkt	sjukersättning, rehabiliteringsersättning eller annan ersättning från socialförsäkringen	genom intäkter och bidrag från kommunen	affärsverksamheten utgår från vad medlemmarna tycker är meningsfullt. Riktat sig ofta till allmänheten
3 - Associerade sociala arbetskooperativ	erbjuda aktiviteter utifrån medlemmarnas varierande behov	sjukersättning, rehabiliteringsersättning eller annan ersättning från socialförsäkringen	genom intäkter och kommunala bidrag	affärsverksamheten riktar sig ofta till medlemmarna själva eller erbjuds som service till vissa kommunala förvaltningar

I praktiken är inte alla arbetskooperativ så renodlade som framgår av figuren. Det finns kooperativ som kan ha inslag från alla tre grupperna. Vissa medlemmar i sociala näringsdrivande arbetskooperativ har målet att gå vidare till andra arbetsplatser medan kooperativet för andra är en permanent arbetsplats. Förutom arbete erbjuder dessa kooperativ olika former av praktik och rehabilitering.¹⁹⁸

Utredningen utgår från den bestämning av begreppet sociala arbetskooperativ, som görs i rapporten Sociala arbetskooperativ.

Finansiering

Alla sociala arbetskooperativ är per definition självständiga enheter och bedriver någon form av affärsverksamhet för att få intäkter. Det är dock stora skillnader mellan de olika kooperativen om man ser till hur affärsverksamheten drivs och till de olika intäkternas storlek och fördelning. Intäkterna kan t.ex. komma från:

- försäljning av varor och tjänster till den offentliga sektorn,
- ersättning för platser för daglig verksamhet, rehabilitering,
- service och produktion till kommunen,
- försäljning till allmänheten,
- olika former av projektbidrag, startbidrag från kommunen eller allmänna arvsfonden,
- EU-medel,
- lönebidrag,
- anställningsstöd och
- aktivitetsstöd.¹⁹⁹

Stöd till sociala arbetskooperativ?

I utredningens uppdrag ingår att undersöka möjligheten och lämpligheten av ett bidrag till sociala arbetskooperativ inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med nedsatt arbetsförmåga.

En fråga är om dagens regelverk för dessa insatser är utformat så att det lägger hinder i vägen för kooperativ verksamhet?

Det finns flera exempel på att lönebidrag inte beviljas för personer som arbetar i sociala arbetskooperativ, om de samtidigt är

¹⁹⁸ a.a.

¹⁹⁹ a.a.

medlemmar i kooperativet. Detta skapar naturligtvis problem för kooperativen, eftersom vissa anställningar inte kan genomföras utan bidraget. Som en yttersta konsekvens har personer valt att lämna medlemskapet för att kunna bli anställda med lönebidrag. Regelverket tolkas och tillämpas dock på olika sätt inom Arbetsmarknadsverket. Detta leder till rättsosäkerhet eftersom de sociala arbetskooperativen blir beroende av hur beslutsfattarna tolkar reglerna om lönebidrag.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen²⁰⁰ hindrar inte regelverket personer som vill starta kooperativ att få bidrag för detta. Det finns dock vissa problem eftersom det är flera personer som ska dela på ägarskapet. En delägare i en ekonomisk förening är inte alltid företagare. Några förändringar av reglerna var inte nödvändiga. Där-
emot behövde Arbetsmarknadsstyrelsen satsa mer på intern utbildning och mer information om kooperativ verksamhet

Föreningen Kooperativ Utveckling i Sverige informerar på sin hemsida om att det särskilda stödet vid start av näringsverksamhet kan beviljas när sociala arbetskooperativ bildas.

Medlem – företagare och anställd?

Arbetsmarknadsstyrelsen har i flera budgetunderlag till regeringen föreslagit olika stöd till kooperativen. Förslagen har avsett stöd dels till kooperativet/företaget, dels till kooperatören/den anställda.

I stället för lönebidrag/särskilt anställningsstöd skulle kooperativen kunna få ett driftbidrag, som står i relation till antalet medlemmar/kooperatörer med arbetshandikapp. För att ge verksamheten möjlighet till stabilitet och långsiktig planering menade Arbetsmarknadsstyrelsen att driftbidraget skulle kunna lämnas för en period av två år. Eftersom medlemmarnas arbetsinsatser är begränsade genom den nedsatta arbetsförmågan föreslogs också att en kompensation borde kunna ges på samma sätt som om de varit anställda hos en annan arbetsgivare.

I senare budgetunderlag har Arbetsmarknadsstyrelsen föreslagit att ”de arbetshandikappade kooperatörerna bör få kompensation för den nedsatta arbetsförmågan genom lönebidrag på samma sätt som om de var anställda i ett företag”.²⁰¹

²⁰⁰ AMS, Rapporten Uppdrag i fråga om kooperativ i arbetsmarknadspolitiken, 1998.

²⁰¹ AMS, Budgetunderlag 1999–2001, 2000–2002, 2001–2003, 2002–2004, 2004–2006.

Bakgrunden till Arbetsmarknadsstyrelsens förslag är svårigheten för arbetskooperativ att få tillgång till lönebidrag.

Enligt förordningen innebär lönebidrag ”ekonomiskt stöd till den som är arbetsgivare åt en person med arbetshandikapp som anvisats anställning hos arbetsgivaren”. Själva kärnfrågan är om ett arbetskooperativ kan vara arbetsgivare till en av sina medlemmar eller om kooperatören i egenskap av delägare ska anses som företagare?

En dom från Arbetsdomstolen visar hur det går att se på en anställning och ett medlemskap i en ekonomisk förening. Domen är från 1934 och kan därför antas vara något föråldrad men den är inte bara intressant som kurios.

Målet gällde en ekonomisk förening (Expressföreningen) som enligt sina stadgar hade som ändamål att driva flyttnings- och transportrörelse samt därmed förenad verksamhet. Föreningen ägde två lastbilar. Två personer (Gabrielsson och Börjesson) beviljades medlemskap i föreningen. Deras uppgift var att mot visst särskilt avtalat arvode köra de båda lastbilarna.

Efter att föreningen inträtt som medlem i en arbetsgivarorganisation, blev föreningen bunden av kollektivavtal. Tvist uppstod om de båda chaufförerna (medlemmarna) var att betrakta som arbetstagare och därmed skulle omfattas av kollektivavtalet eller om de skulle betraktas som fristående företagare och föreningen därmed endast var bunden av det villkor som reglerades i deras inträdesansökan.

I domen har arbetsdomstolen uttalat, att en person som arbetar i ett aktiebolags tjänst:

icke kan på den omständigheten, att han är aktieägare i bolaget, grunda anspråk på att intaga någon annan ställning än som i allmänhet tillkommer arbetstagare hos bolaget. Motsvarande förhållande gäller även beträffande medlemmarna i en ekonomisk förening. Gabrielssons och Börjessons ställning som medlemmar i expressföreningen har följaktligen icke befriat denna från skyldigheten att å dem tillämpa avtalet. Genom att avlöna Gabrielsson och Börjesson på sätt som skett har expressföreningen sålunda brutit avtalet, och föreningen är skyldig att till avdelningen utgiva ett allmänt skadestånd för avtalsbrottet.²⁰²

Ett mål i Arbetsdomstolen från 1983 kan vara av större intresse. Rättsfallet gällde om en person som arbetat i ett aktiebolags rörelse, samtidigt som han ägde i det närmaste en tredjedel av

²⁰² AD 1934 nr 148.

aktierna i bolaget kunde betraktas som anställd. Arbetsdomstolen fann att det förelåg ett anställningsförhållande.²⁰³

Det är också intressant att ta del av de resonemang som fördes av 1992 års arbetsrättskommitté, även om förslagen aldrig lades till grund för ändringar i lagen. I ett delbetänkande sägs följande om gränsen mellan arbetstagare och delägare:

En ytterligare fråga som bör uppmärksammas är huruvida delägaren i ett företag även kan vara arbetstagare hos företaget. Frågan får besvaras något olika beroende på företagsformen. I ett aktiebolagsförhållande kan delägaren samtidigt vara arbetstagare hos aktiebolaget. En anställning synes dock förutsätta att vederbörande inte har ett aktieinnehav som ger honom ett bestämmande inflytande över verksamheten. Delägaren i ett handelsbolag torde i normalfallet inte kunna uppfattas som arbetstagare, och detsamma gäller den som är delägare i ett enkelt bolag.²⁰⁴

Enligt lagen om ekonomiska föreningar finns inte några hinder för medlemmar att anställas i sin förening. År 1981 gav det dåvarande Civildepartementet ut en rapport med namnet Att starta kooperativ,²⁰⁵ där det framgår att den som är medlem i en ekonomisk förening inte är utesluten från att teckna anställningsavtal och att en medlems anställningsavtal med sin egen förening inte skiljer sig på något särskilt sätt från andra anställningsavtal.

Väsentligt inflytande

Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring²⁰⁶ kan personer som äger eller är delägare, direkt eller indirekt, i näringsverksamhet som de är personligen verksamma i och som de har ett väsentligt inflytande över, räknas som företagare.

Den som är företagare ska alltså ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Det räcker inte med att vara ägare eller delägare. Frågan är om en enskild medlem i ett kooperativ har ett sådant inflytande. I kooperativ som drivs i form av en ekonomisk eller ideell förening har varje medlem endast en röst. Det finns alltså ingen dominerande ägare, vilket skiljer denna form av företagande från exempelvis det traditionella aktiebolaget. Av AD-domen från 1983

²⁰³ AD 1983 nr 182.

²⁰⁴ Ny anställningsskyddslag, SOU 1993:32.

²⁰⁵ Att starta kooperativ, En handledning, Civildepartementet, 1981.

²⁰⁶ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

framgår att en person kan ha ett betydande aktieinnehav och ändå räknas som anställd.

Det kan också vara intressant att göra en jämförelse med personalägda företag, där delägarna ofta är anställda.

I budgetpropositionen för 1992/93 preciserar statsrådet vad som bör gälla i arbetslöshetsförsäkringen när en person ska anses som företagare:

Enligt min åsikt bör med väsentligt inflytande menas att den arbetslöse har haft ett inflytande på verksamheten totalt som har varit så starkt att det ekonomiska utfallet till stor del beror på dennes kompetens samt de åtgärder och ställningstaganden som han eller hon gjort i verksamheten.²⁰⁷

Som framgår av denna genomgång hindrar inte gällande lagstiftning att en och samma person både är medlem och anställd i ett socialt arbetskooperativ. Däremot kan det inträffa att en kooperatör har en sådan ställning i kooperativet att han eller hon har ett väsentligt inflytande över verksamheten och därmed inte ska betraktas som anställd. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om denne haft ett inflytande på verksamheten totalt som har varit så starkt att det ekonomiska utfallet till stor del beror på dennes kompetens samt de åtgärder och ställningstaganden som han eller hon gjort i verksamheten.

Sociala arbetskooperativ och möjligheten till banklån

Det finns risk för att den kooperativa företagsformen gör det svårare att få banklån till investeringar som kan göra verksamheten mer rationell. Detta har framförts vid utredningens kontakter med representanter för de sociala arbetskooperativen. Almi Företagspartner AB och Nutek sammanfattar förhållandet på följande sätt:

Ofta blir fokuseringen på företagsformen ett hinder som kan innebära att företagsidén inte ens kommer upp till diskussion. Intervjuerna visar också att finansierare kan ha olika förfaringssätt när det gäller kreditgivning till aktiebolag eller ekonomiska föreningar.²⁰⁸

Möjligheterna att få låna har ofta stor betydelse både när det gäller att starta en näringsverksamhet och att sedan utveckla och driva

²⁰⁷ Prop. 1992/93:150, bil. 8.

²⁰⁸ Erfarenheter och möjligheter för särskilda grupper av företagare att utnyttja de finansiella lånesystemen. Rapport från Nutek och Almi Företagspartner AB, 2001.

den vidare. Vid utredningens besök i England framhölls också betydelsen av att kunna få tillgång till medel vid starten av kooperativet.

Stöd till sociala arbetskooperativ – exemplet Italien

I andra europeiska länder förekommer det att sociala arbetskooperativ blir föremål för positiv särbehandling. Inte minst gäller det Italien, där de sociala kooperativen har förmånligare skatteregler än andra företag. De är även befriade från vissa arbetsgivaravgifter för anställda med funktionshinder och kan betala en lön som understiger avtalens regler om lägsta lön. Det finns också möjlighet att göra undantag i reglerna för offentlig upphandling för att gynna de sociala kooperativen.

Stöd till sociala arbetskooperativ – förslag från representanter för kooperativen

Representanter för de sociala arbetskooperativen i Sverige har föreslagit olika särskilda stödinsatser för kooperativen. Ett av förslagen gäller ett kooperativbidrag, som ska kunna täcka hela lönekostnaden upp till ett visst tak. Utöver lönestödet föreslås också ett bidrag för handledarkostnader. Ett annat förslag gäller positiv behandling i samband med offentlig upphandling.

Finansieringsmodeller för bidrag till sociala arbetskooperativ

Ekonomistyrningsverket har på uppdrag av utredningen identifierat finansieringsmodeller för stöd till sociala arbetskooperativ och beskrivit konsekvenserna av dessa.

Om sociala arbetskooperativ kan få lönebidrag för medlemmar med arbetshandikapp anser Ekonomistyrningsverket att stödet bör utformas som lönebidrag och inte som driftbidrag.

Genom lönebidrag ges sociala arbetskooperativ möjlighet och rätt till bidrag inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med arbetshandikapp. Detta genom att de regler och de ekonomiska villkor som gäller för andra arbetsgivar-kategorier tillämpas även för denna associationsform.

Om bidraget till de sociala arbetskooperativen utformas som ett driftbidrag måste det först bedömas om ett sådant driftbidrag kan finansieras från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. Ett driftbidrag kan dock, enligt Ekonomistyrningsverket, få karaktären av ett allmänt stöd till kooperativets verksamhet mer än en subvention till kooperativet som en kompensation för de anställdas nedsatta arbetsförmåga. Ett allmänt driftbidrag kan, enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning, inte lämnas i enlighet med ändamålet för anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade.

Arbetsmarknadsstyrelsen föreslår att driftbidraget ställs i relation till antalet medlemmar/kooperatörer med arbetshandikapp. Medlemmarna/kooperatörerna är emellertid ingen homogen grupp som enkelt kan utgöra en bas för beräkning av driftbidraget. Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning kompliceras förutsättningarna för att kunna utforma stödet i form av driftbidrag av bl.a. följande:

1. kretsen av medlemmar/kooperatörer är inte definierad på ett entydigt sätt så att det omfattar enbart personer med arbetshandikapp,
2. de sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet i varierande grad samtidigt som de får bidrag från olika bidragsgivare. Storleken på verksamhetens intäkter och andra bidrag måste uppskattas och bedömas när storleken på driftbidraget ska fastställas,
3. arbetskraften hos de sociala arbetskooperativen är inte någon homogen grupp. Enbart en mindre del av medlemmarna/kooperatörerna har anställning som kan berättiga till stöd. Enligt en inventering våren 2001 försörjer sig huvuddelen av arbetskraften genom sjukförsäkringssystemet. Endast tolv procent har anställning medan 25 procent går i arbetsträning med ersättning från försäkringskassan,
4. graden av arbetshandikapp kan variera mellan olika medlemmar/kooperatörer,
5. ett allmänt driftbidrag för verksamheten kan vara konkurrensnedvridande och få oönskade effekter inom branschen.

Ska stödet till sociala arbetskooperativ finansieras från anslag eller genom skatter?

Ekonomistyrningsverket anser att oavsett vilken stödform som föreslås för sociala arbetskooperativ bör stödet finansieras från anslaget särskilda insatser för arbetshandikappade. En förutsättning är dock att stöd i form av ett allmänt driftbidrag kan lämnas utifrån det ändamål som anslaget har. För bedömning av finansiering genom anslag eller nedsättning av skatter hänvisas till Ekonomistyrningsverkets överväganden och bedömning för andra stödformer.

En eventuell finansiering på statsbudgetens inkomstsida, i form av nedsättning av skatter, kommer inte att kunna medges för alla sociala arbetskooperativ. Det beror på att det bidrag som kooperativen skulle kunna få ofta skulle komma att överstiga de skatter och arbetsgivaravgifter som kooperativen ska betala till skattemyndigheten. Det innebär att dessa inte har skatter att betala för att kunna kvitta skattebetalningen mot det tillgodoförda stödet på kooperativets skattekonto.

Sociala arbetskooperativ – undanträngningseffekter och konkurrensnedvridning?

Det är svårt att bedöma om verksamheten vid sociala arbetskooperativ, skapar undanträngningseffekter och konkurrensnedvridningar. Vad man närmast kan jämföra med är de klagomål från enskilda företagare som riktats mot Samhall och mot olika kommunala insatser för att skapa sysselsättning. Konkurrensverket har behandlat anmälningar mot Samhall men inte funnit att företagen skapat några konkurrensbegränsningar. Samhalls kontaktråd har även prövat sådana anmälningar och i hälften av dem har Samhall friats.²⁰⁹ Samhallutredningen konstaterar dock i sitt slutbetänkande att det saknas kunskap om effekterna av Samhalls verksamhet när det gäller konkurrensnedvridning.

Utredningen har tagit del av ett antal ärenden, där företagare klagat på kommunala sysselsättningsinsatser, som genomförts enligt lagen om stöd och service och socialtjänstlagen. Det har handlat om bageri- och caféverksamhet, verkstäder för snickerier och sömnad, reparationer och försäljning av begagnade cyklar m.m.

²⁰⁹ Inte bara Samhall, SOU 2003:56.

Konkurrensrådet har i några fall påtalat att de kommunala insatserna riskerar att tränga undan reguljära arbetsplatser. Insatserna har rört ren kommunal verksamhet men det är ibland en mycket liten skillnad mellan den sysselsättning som kommunerna erbjuder och den som erbjuds inom ramen för sociala arbetskooperativ.

Faran för undanträngning är förmodligen störst inom de sociala arbetskooperativ som inte är näringsdrivande med medlemmar som får sin inkomst via socialförsäkringssystemet. De näringsdrivande sociala arbetskooperativen där medlemmarna har en anställning med eller utan lönebidrag, konkurrerar i normalfallet på mer likvärdiga villkor med övriga företag.

Formellt regleras frågor om konkurrens av konkurrenslagen²¹⁰ som bygger på EU:s regler om konkurrens.

Det finns inget totalt förbud om statsstöd i EG-fördraget. Artikel 87.1 i fördraget säger att om

stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrens genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.²¹¹

Det framgår av artikel 87 att stöden inte får gynna vissa företag eller viss produktion. Stöd som lämnas till alla företag och som inte heller får till effekt att vissa företag eller branscher gynnas, är alltså tillåtna.

Frågan om konkurrenssnedvridning och eventuella brott mot EU:s statsstödsregler är dock inte helt besvarad. Vilken betydelse har det att de sociala arbetskooperativen till övervägande del skulle komma att bestå av anställda med lönebidrag? Kan detta förhållande leda till konkurrenssnedvridning och till att denna ägandeform gynnas i jämförelse med andra företag? Det skulle kunna bli fallet om den statliga lönesubventionen leder till att de sociala arbetskooperativen kan hålla lägre priser för sina varor och tjänster än konkurrenterna.

I en förordning från kommissionen av den 12 december 2002 fastslås följande vad gäller lönesubventioner:

Arbetstagare med funktionshinder kan behöva ständig hjälp för att kunna stanna kvar på arbetsmarknaden, vilken kan gå utöver stödet till själva rekryteringen och eventuellt även innebära skyddad anställning.

²¹⁰ Konkurrenslagen (SFS 1993:20).

²¹¹ Artikel 87 i EG-fördraget.

Stödordningar som ger stöd för sådana ändamål bör undantas från anmälningsskyldigheten, förutsatt att det kan visas att stödet är nödvändigt för att kompensera den lägre produktiviteten hos arbetstagaren ifråga, merkostnaderna för att sysselsätta dem eller kostnaderna för att upprätta eller upprätthålla skyddad anställning. Detta villkor är avsett att förhindra att företag som beviljas sådant stöd säljer sina produkter under marknadspris på marknader där det även finns andra konkurrenter.²¹²

De sociala arbetskooperativens grundläggande idé är att erbjuda arbetstillfällen åt människor som står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Lönebidragets konstruktion bygger på att efter en prövning i varje enskilt fall kompensera arbetsgivaren för lägre produktivitet hos den anställde och för att täcka eventuella merkostnader.

3.11 Ungdomar med funktionshinder

Uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete beakta funktionshindrade ungdomars situation.

Det finns ingen bestämd åldersgräns för vilka som ska räknas till gruppen ungdomar med funktionshinder. Utredningen har valt en övre åldersgräns på 29 år. Efter den åldern upphör möjligheten att få aktivitetsersättning som då ersätts av sjukersättning.²¹³ Den lägsta åldern för aktivitetsersättning är 19 år. En del av verksamheten med ungdomar berör också samverkan med skolan.

Yrkesvägledning

Historiskt har Arbetsmarknadsverket haft ett stort ansvar för yrkesvägledningen i skolan. Från början sköttes arbetet av arbetsförmedlingarna men i mitten av femtiotalet satsade Arbetsmarknadsstyrelsen på att utbilda och arvoda en särskild grupp lärare, de s.k. yrkesvalslärarna. I samband med de stora skolreformerna på 1970-talet överfördes ansvaret för studie- och yrkesorienteringen

²¹² Kommissionens förordning 2204/2002.

²¹³ Prop. 2000/01:96, Sjukersättning och aktivitetsersättning.

till skolan. Samtidigt ersattes yrkesvals lärarna av SYO-konsulenter som sedan dess genomför nästan all vägledning för ungdomar.²¹⁴

Ungdomar med funktionshinder – utbildningsnivå

Av olika undersökningar framgår att personer med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga har en sämre situation på arbetsmarknaden än befolkningen i övrigt.

Utbildningsnivån spelar stor roll för möjligheterna att få ett arbete. Av tabell 3.11.1 framgår utbildningsnivån för arbetssökande ungdomar med arbetshandikapp år 2002.

Tabell 3.11.1 Utbildningsnivå bland kvarstående arbetssökande med arbetshandikapp i åldersgruppen –29, 2002

	grundskola	gymnasium	högskola
man	2 691	4 921	362
kvinnor	1 343	3 565	344
totalt	4 034	8 486	706

Källa: AMS, 2003.

Drygt 30 procent av de arbetssökande ungdomarna med arbetshandikapp hade endast grundskoleutbildning. Andelen med gymnasieutbildning uppgick till 64 procent. Därutöver tillkommer fem procent med högskoleutbildning.

Bland övriga ungdomar slutför 76 procent gymnasieskolan.²¹⁵ Arbetssökande ungdomar med arbetshandikapp har alltså en något lägre genomsnittlig utbildningsnivå än övriga ungdomar. En rapport från 2001 visar att personer med funktionshinder i genomsnitt har lägre utbildning än befolkningen i övrigt. Det är dock skillnader mellan olika grupper av funktionshindrade.²¹⁶

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har undersökt hur det har gått för de ungdomar som lämnade grundskolan med låga eller ofullständiga betyg eller som hoppade av gymnasiet.²¹⁷ ESO fann att de som hade skolproblem i grundskolan förvärvsarbetade i betydligt lägre utsträckning än övriga personer i

²¹⁴ Karriärvägledning.se.nu, SOU:45.

²¹⁵ Skolverket, 2001.

²¹⁶ Funktionshinder och välfärd, SOU 2001:56.

²¹⁷ Ds 2003:33, Skolmisslyckande- hur gick det sen?

motsvarande ålder. De ungdomar som hoppat av gymnasiet hade en bättre situation på arbetsmarknaden än de som endast gått ut grundskolan och slutat med låga eller ofullständiga betyg. Däremot gick det sämre för avhopparna än för de ungdomar som hade slutbetyg från gymnasiet.

Ungdomar med funktionshinder – övergången mellan skola och arbetsmarknad

Vid utredningens diskussioner med handläggare vid Arbetsmarknadsverket har handläggarna framfört sin oro över att det blir allt fler elever med funktionshinder som går på gymnasiets individuella program. Dessa elever riskerar, enligt handläggarna, att få stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Enligt Skolverket är det dock svårt att uppskatta hur många elever på det individuella programmet som har ett funktionshinder men det antas vara ett relativt stort antal.²¹⁸

För många elever som hoppar av skolan i förtid, blir vuxenutbildningen ett sätt att ta igen den bristande skolutbildningen. Vissa personer med funktionshinder riskerar dock att bli utestängda från vuxenutbildningen, eftersom de i denna utbildningsform, till skillnad från eleverna i ungdomsskolan, inte har rätt att få stöd för att kompensera funktionshindret.

Från många arbetsförmedlare riktades också kritik mot skolorna för, vad man uppfattade var, bristande vilja att samarbeta med arbetsförmedlingarna i samband med övergången skola – arbetsliv. För att motverka utestängning från arbetslivet redan efter grundskolan behöver, enligt dessa förmedlare, arbetsförmedlingen få möta eleverna innan de slutar grundskolan.

Försöksverksamheten ”Arbete åt unga handikappade”

Budgetåret 1986/87 inledde AMS en försöksverksamhet med särskilda insatser som riktades till ungdomar med funktionshinder. Verksamheten avslutades fyra år senare, för att därefter permanentas. Totalt berördes närmare 5 000 ungdomar av projektet.

Under projektet tilldelades varje länsarbetsnämnd medel för en tillfällig funktion som ungdomssamordnare.

²¹⁸ Rapport 144. Vem tror på skolan. Attityder till skolan, 1997.

Under försöksverksamhetens första år genomfördes ett rikstäckande basprojekt riktat till alla personer med förtidspension eller sjukbidrag i åldern 16–29 år. Syftet var att arbetsförmedlingen skulle hjälpa de ungdomar som hade förutsättningar och intresse att få pröva arbete eller utbildning.

Den andra stora delen i försöksverksamheten gällde insatser för att utveckla samverkan mellan arbetsförmedlingen och skolan för att förbättra planeringen och förberedelserna för funktionshindrade ungdomars inträde i arbetslivet. Syftet var att underlätta övergången från skolan till arbetslivet.

Totalt 900 ungdomar deltog i basprojektet. Vid en uppföljning som genomfördes i november 1990 konstateras att 27 procent av ungdomarna hade arbete.²¹⁹ Därutöver tillkom de ungdomar som gick i någon form av utbildning och var aktuella på nytt vid Arbetsmarknadsinstitut med särskilda resurser (Ami-s) och arbetsförmedlingen. Tillsammans uppgick dessa tre kategorier till ca 40 procent.

När det gällde samverkan mellan skolan och arbetsförmedlingen konstateras efter genomförandet av projektet att:

Jämfört med utgångsläget innebar försöksverksamheten att samarbetet skola- arbetsförmedling gavs fastare former och att planeringsutrymmet för Af:s insatser ökade. Utnyttjandet av resurserna vid Ami-s ökade påtagligt både genom konsultation av olika slag och i form av gruppinsatser.²²⁰

Det framhölls att särskilda resurser för unga handikappade behövs även i framtiden. Vidare presenterades flera exempel på vilka vinster som kan göras med tidig samverkan mellan skola och arbetsförmedling.

Dåvarande generaldirektören vid Arbetsmarknadsstyrelsen skrev i en kommentar att försöksverksamheten lett till att ungdomarna hade kunnat erbjudas lämpliga utbildningsvägar och därmed hade förtidspension kunnat undvikas. Generaldirektören anförde ”att det är av största vikt att detta nya arbetssätt förs ut och tillämpas i den reguljära verksamheten.”²²¹

²¹⁹ Arbete åt unga handikappade, Delrapport 4. Serie V, 1990:5.

²²⁰ Arbete och unga handikappade - Slutrapport från en 4-årig försöksverksamhet, Serie V 1991:1.

²²¹ Vi har byggt broar, AMS.

Dagens verksamhet

När projektet avslutades bestämdes att verksamheten skulle inordnas i det ordinarie arbetet vid Arbetsmarknadsverket. I dag finns det därför särskilda samordnare för "unga handikappade" vid nästan alla länsarbetsnämnder. Samordnarna arbetar i första hand konsultativt gentemot arbetsförmedlingarna. Vid vissa arbetsförmedlingar finns också särskilda ungdomsförmedlare. I Stockholm inrättades en särskild arbetsförmedling för "unga handikappade". En av de länsarbetsnämnder som utredningen har haft kontakt med har också vidareutvecklat sin samverkan med skolan, kommuner och försäkringskassor i sin verksamhet med "unga handikappade".

Länsarbetsnämnderna har prioriterat arbetet med ungdomar med funktionshinder olika högt och både inriktning och resurser varierar stort över landet. På vissa ställen pågår ett aktivt arbete med bra samverkan för att finna arbete till ungdomar med funktionshinder medan det på andra ställen anslås lite tid och lite resurser för ändamålet.

3.12 Information

I utredningsarbetet har också frågor om information om de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med nedsatt arbetsförmåga diskuterats i olika sammanhang. Utgångspunkter för utredningens diskussioner och frågor har varit hur vi genom information och kunskap ska kunna förbättra möjligheterna för personer med funktionshinder att få fäste på arbetsmarknaden.

Det ena gäller behovet av mer allmän information och kunskap på både central och lokal nivå hos de olika aktörerna och organisationerna på arbetsmarknaden. Här handlar det om dels informationen och kunskapen internt, dels om hur man informerar externt.

Enligt en undersökning som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)²²² genomfört saknar många arbetsgivare kunskap om vilka myndigheter de kan vända sig till för att få råd och information om vilka olika stöd som finns och vilka villkor som gäller vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga. Det gäller både arbetsgivare som inte har övervägt att

²²² IFAU, Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv, Forskningsrapport 2001:5, Helena Knutsson och Kristian Persson.

anställa och arbetsgivare som har anställt personer med nedsatt arbetsförmåga.

I detta sammanhang finns det även anledning att återknyta till vad som sägs i avsnitt 3.1 om de statliga myndigheter som på central nivå har ansvar för en samhällssektor och därmed har fått ett särskilt stort ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken ska kunna nås. Dessa s.k. sektorsmyndigheter har till uppgift att samordna, stödja och driva på andra myndigheter inom den egna sektorn. Inom arbetsmarknadsområdet har Arbetsmarknadsstyrelsen sektorsansvaret för handikappolitiken.

Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetsmarknadsverket om information

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen är en av uppgifterna inom ramen för sektorsansvaret att formulera krav på insatser (för funktionshindrade) som riktar sig till myndigheter och verksamheter utanför Arbetsmarknadsverket och som faller inom den arbetsmarknadspolitiska sektorn. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen är skolan, arbetsplatserna och arbetsgivarna de viktigaste områdena för insatser som ligger utanför Arbetsmarknadsstyrelsens primära ansvarsområde.

Angående arbetsgivarnas inställning till att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga säger Arbetsmarknadsstyrelsen att:

Det finns en återhållsamhet hos arbetsgivarna att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga. Kunskaper hos arbetsgivarna om funktionshinder och om vilket stöd som kan lämnas vid anställning av funktionshindrade har stor betydelse för att undanröja hinder.

Arbetsmarknadsstyrelsen menar också att det vilar ett stort ansvar på arbetsgivarna och de fackliga organisationerna att förbättra anställningsmöjligheterna för funktionshindrade.

AMS ska ha en aktiv roll i överläggningar mellan parterna på arbetsmarknaden när det gäller att åstadkomma överenskommelser – särskilt med större arbetsgivare – om att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsmarknadsverkets insatser för att få fler arbetsgivare att vilja anställa personer med arbetshandikapp genomförs till största delen inom ramen för det ordinarie förmedlingsarbetet. Det ingår i arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter att diskutera möjligheten att anställa personer med arbetshandikapp. Det är i huvudsak i

dessa pågående kontakter arbetsförmedlingen marknadsför arbets-sökande personer med nedsatt arbetsförmåga.²²³

Utöver de ordinarie kontakterna genomförs även riktade informationssatsningar till arbetsgivare och intensifierade företagsbesök för att marknadsföra arbetsförmedlingens tjänster och stöd vid anställning. I arbetsförmedlingens prognosarbete ingår att fråga om arbetsgivarnas intresse att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen har dessutom tillgång till särskild kompetens i form av SIUS-konsulenter.²²⁴ Konsulenterna har bl.a. uppgiften att arbeta ute på arbetsmarknaden för att påverka arbetsgivarna och att ge både den arbetssökande och arbetsgivaren stöd vid anställning av en person med funktionshinder. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen har resurserna för SIUS förstärkts i flera län.

Arbetsmarknadsverket genomför även riktade insatser i projektform för att på så sätt påverka arbetsgivarens vilja att anställa personer med funktionshinder.

Från och med hösten 2003 kommer Arbetsmarknadsstyrelsen också att i sina kvartalsvisa undersökningar fråga arbetsgivarna om de har övervägt att anställa en arbetssökande person med nedsatt arbetsförmåga.²²⁵

Det andra området rör information i samband med att arbetsgivaren anställer en arbetstagare med lönebidrag, eller något annat stöd. Här behövs information och kunskap om vad anställningen respektive bidraget innebär och vilka ytterligare arbetsmarknadsstöd arbetsgivaren och den anställde kan få del av.

Ett av kvalitetskraven för handläggning av lönebidrag handlar just om att förbättra informationen i samband med anställningar med lönebidrag.²²⁶

²²³ AMS kvartalsrapport 2002:2, 2002-08-09, Dnr 02-5078-00, bil. 9.

²²⁴ Cirka 200 handläggare vid Arbetsmarknadsverket som ger enskilda stöd inom ramen för Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, SIUS.

²²⁵ AMS, PM, 2003-06-10, AMS återsrapportering till regeringen 16/6 enligt regleringsbrevet, Dnr 03-4880-01.

²²⁶ AMS kvalitetskriterier för handläggning av lönebidrag, 1998.

Lönebidragsprojektet om information

Arbetsmarknadsstyrelsens Lönebidragsprojekt – som tog fram kvalitetskraven – konstaterade att informationen till arbetsgivare kring lönebidragets syfte och villkor var ett problemområde. I sin slutrapport anförde projektet att:

Även om handläggare upplevde att de lämnat information till arbetsgivaren kom i efterhand frågor från arbetsgivaren kring anställningsvillkor och arbetsrättsliga frågor liksom rutiner kring den ekonomiska hanteringen. Det visade sig ofta att arbetsgivare inte haft klart för sig att grunden för anställning av en arbetshandikappad person var att de gängse arbetsrättsliga reglerna gällde. En vanlig föreställning var att "lönebidragsanställning" utgjorde en särskild anställningsform som var kopplad till lönebidraget. Ett annat informationsproblem var försäkringsfrågor i de fall en arbetsgivare inte hade de försäkringar som med automatik följde kollektivavtal. Att lönebidraget i regel lämnas för högst fyra år har visat sig vara ett påtagligt informationsproblem.²²⁷

Enligt Lönebidragsprojektet var det svårt att bestämma om det egentliga problemet var brist på information från arbetsförmedlingen eller om arbetsgivaren glömt bort innehållet i den information som lämnats.

Enligt kvalitetskraven ska arbetsgivaren vid anvisning av en person med nedsatt arbetsförmåga få adekvat information om:

- den arbetssökandes arbetsförutsättningar,
- lönebidragsåtgärdens syfte och målgrupp – bidragstid 4 år med viss möjlighet till förlängning samt uppföljning från arbetsförmedlingen,
- arbetsrättsliga villkor, arbetsgivare – arbetstagare,
- avtalsenliga villkor inklusive försäkringar,
- yttrande från facklig organisation,
- bidragets storlek – bidragsgrundande lönekostnad, nedsättning av arbetsförmåga (resultat av arbetsanalys), omprövning av bidragsnivå – successiv sänkning i relation till ökad arbetsförmåga,
- rekvisition av bidrag – 60-dagarsregeln, arbetsgivarens redovisning till Ekonomitjänster.

²²⁷ AMS 2001, Slutredovisning av Lönebidragsprojektet, Uppdrag 1.4 enligt regeringens regleringsbrev år 2000.

Arbetsmarknadsstyrelsens bedömning 2001 var att handläggarna hade blivit betydligt mer medvetna om betydelsen av att arbetsgivarna får lämplig information. Samtidigt underströks att detta är ett grundläggande kvalitetskrav och att länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna kontinuerligt måste följa upp det. Arbetsmarknadsstyrelsen menade även att detta måste ha stort utrymme i utbildningar för nya handläggare.

Handläggare vid Arbetsmarknadsverket om information

Vid utredningens besök vid olika arbetsförmedlingar våren 2003 diskuterades bl.a. frågan om information i samband med administrationen av lönebidragen. Handläggarna som utredningen talade med menade att arbetsgivarna till anställda med lönebidrag får bra information om vilka villkor som gäller för bidraget. Samtidigt menade man att informationen fortfarande kan bli bättre.

I SCB-undersökningen fick handläggarna svara på frågan om de uppfattade att informationen om lönebidrag från arbetsförmedlingen till arbetsgivaren i samband med nyanställningar oftast är tillräcklig. Enligt enkätsvaren anser totalt 74 procent av handläggarna att informationen till arbetsgivarna är tillräcklig. Det är dock viss skillnad mellan handläggarna i storstadskommuner respektive övriga kommuner. I storstadskommuner anser hela 32 procent av de svarande att informationen till arbetsgivaren om lönebidrag i samband med nyanställningar oftast inte är tillräcklig. Motsvarande andel hos övriga kommuner är 20 procent.

Arbetsgivare om information

I enkätundersökningen fick arbetsgivarna frågor om den information de fått. En fråga gällde hur de fått information om möjligheten att få lönebidrag vid anställning av en person med nedsatt arbetsförmåga på grund av ett funktionshinder. Cirka hälften av arbetsgivarna som svarat på enkäten hade fått informationen av arbetsförmedlingen medan hela 20 procent av arbetsgivarna fått informationen av den arbetssökande.

Följdfrågan var om arbetsgivarna ansåg att informationen var tillräcklig. Svaret på den frågan var att 72 procent av arbetsgivarna

inom allmännyttan och 87 procent av övriga arbetsgivare tyckte att informationen var tillräcklig.

Arbetsgivarna som ansåg att informationen inte var tillräcklig tyckte att det saknades kunskap hos handläggare vid arbetsförmedlingen och att informationen vid anställningen inte var tillräcklig. Det saknades detaljerad information om förutsättningarna i samband med anställning med lönebidrag. Det saknades även information om att anställningen är en vanlig anställning – men att lönebidraget är tidsbegränsat – och att arbetsgivaren har samma ansvar, t.ex. rehabiliteringsansvar, som för alla andra anställda.

I utredningens expertgrupp finns representanter för fack, arbetsgivare och handikapporganisationer. Experterna har inventerat och presenterat vad respektive organisation har gjort för att förbättra situationen på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga. Av experternas redovisningar framgår att mycket har gjorts men samtidigt att mycket fortfarande återstår att göra. Information var just ett område som samtliga tyckte de kunde bli bättre på.

3.13 Internationella utblickar

Under arbetets gång har utredningen besökt de nordiska länderna och England för att studera och jämföra de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Utredningen har också tagit del av en arbetsmarknadspolitisk länderjämförelse som genomförts av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).²²⁸

IFAU:s länderjämförelse och besöken i de nordiska länderna samt England, understryker att det är svårt att göra direkta jämförelser mellan de olika ländernas system. Däremot kan utformningen av de olika systemen inspirera till nytänkande och förslag till förändringar.

Vid besöken träffade utredningen representanter för olika departement och myndigheter samt organisationer och företag med anknytning till det arbetsmarknadspolitiska området.

En gemensam utgångspunkt för de arbetsmarknadspolitiska insatserna i Sverige och besöksländerna är att arbetstslinjen hävdas mycket bestämt. I England formulerades det på följande sätt:

²²⁸ IFAU, Anders Bergskog, Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities. A cross-national comparison, Forskningsrapport 2001:13

“Work for those who can, benefits for those who can’t.”

Olika former av insatser

I Sverige är lönebidraget en stor arbetsmarknadspolitisk insats. I Danmark finns ett stöd som liknar lönebidraget. Den danska motsvarighet till vårt svenska lönebidrag heter fleksjobb. Bidraget till fleksjobb är också direkt knutet till individen, det kan lämnas under lång tid, och följer med när individen byter arbetsgivare utan att något nytt beslut behöver fattas.

Fleksjobben finns hos både privata och offentliga arbetsgivare men strävan är att de i första hand ska finnas hos privata arbetsgivare. En stor del av det praktiska ansvaret ligger hos de danska kommunerna och det är kommunen som erbjuder arbetsgivaren att anställa en person på ett fleksjobb. Lön och övriga anställningsvillkor följer vad som gäller i övrigt på arbetsmarknaden.

I Norge, Finland och England finns olika former av lönestöd men till skillnad från fleksjobben är de begränsade i tiden från några månader till ett par år.

I England är ett program kallat “Work Step” det dominerande. De personer som deltar i programmet ska steg för steg med hjälp av olika insatser som lönestöd, assistans, kompetensutveckling, m.m. få ett vanligt arbete.

Workstep provides support to you and your employer that is tailored to meet your individual requirements, and whenever possible, provides you with the opportunity to progress into unsupported employment. It offers a variety of different job opportunities with a wide range of organisations from small high street shops to national companies. Some employees are also employed in supported factories and business.²²⁹

“Work Step” är inget regelrätt anställningsstöd. Den enskilde befinner sig på en arbetsplats och deltar i arbetet men behöver inte ha en vanlig anställning. Cirka 50 procent av deltagarna får ett arbete när programmet har avslutats.

Tiden med “Work Step” kan variera från några veckor till flera månader. Det utmärkande är att det kombinerar stöd till en arbetsgivare med ett antal skraddarsydda praktiska insatser. Det finns en mängd olika utförare av Work Step, som i sin tur har avtal med

²²⁹ Make it Work. A guide to specialist services for disabled people. Skrift utgiven av Jobcentre Plus.

olika arbetsgivare, som tar emot personer och sätter dem i arbete. Bland utförarna finns bl.a. handikapporganisationer. Den största utföraren är "Remploy", ett företag som närmast kan jämföras med Samhall.

I Norge ägnades en stor del av besöket åt att studera verksamheten vid Arbeidmarkedsbedrifterne, AMB, som till en del påminner om "Work Step".

AMB:s verksamhet är uppdelad i tre faser.

- Fas 1 – en väglednings- och bedömningsfas som uppgår till maximalt 8 veckor.
- Fas 2 – en yrkesträningsfas på maximalt två år.
- Fas 3 – skyddad anställning som kan pågå under individens resterande yrkesverksamma tid.

En "arbeidmarkedsbedrift" har på det sättet hand om både vägledning och arbete.

Till fas 1 remitteras personer från arbetsförmedlingen för fördjupad vägledning och bedömning. Den fördjupade vägledningen och bedömningen utgår från den enskildes behov. Efter fas 1 kan olika insatser bli aktuella. En sådan kan vara fas 2, yrkesträningsfasen, där den enskilde får prova på olika yrken. Av de personer som lämnar fas två går nästan hälften till ett arbete.

Några av de personer som lämnar fas 2 för arbete går till den tredje fasen som är en form av skyddad anställning. Det finns ingen självklar koppling mellan de olika faserna.

Praktiskt stöd

Länderna har olika praktiska stöd för människor som i sitt arbete behöver särskilt stöd för att kunna klara arbetsuppgifterna. I England heter det "Access to Work" och omfattar allt från hjälpmedel och arbetsplatsanpassningar till färdtjänst för att komma till och från arbetet.²³⁰

²³⁰ a.a.

Samordning med andra verksamheter

I flera av länderna finns en strävan att samla arbetsförmedlingen och handläggarna från socialtjänsten samt socialförsäkringen under ett tak. I Finland pågår ett projekt i åtta kommuner. I projektet samverkar arbetsförmedlingen, socialförvaltningen och folkpensionsanstalten. I England genomförs liknande samverkan inom ramen för "Jobcenter Plus", där arbetsförmedlingen och socialförvaltningens service samlas. För många som söker arbete är det viktigt att få svar på frågor som inte endast gäller arbetslivet utan som också har betydelse för möjligheterna att arbeta. Det kan gälla frågor som rör socialförsäkringens område eller möjligheter att få färdtjänst och barnpassning.

Särskilda lagar

I många länder finns det lagar som ska underlätta för människor med funktionshinder att komma in i arbetslivet. Vid besöket i England fick utredningen en genomgång av den engelska diskrimineringslagen²³¹ som har stora likheter med den svenska lagstiftningen på detta område. I Danmark är arbetsgivaren skyldig att kalla den person till anställningsintervju som i sin ansökan talar om att han eller hon har ett funktionshinder. Detta krav har givit resultat. Många får arbete när de väl kommer till anställningsintervju.

Social Firms

I allt fler länder i Europa skapas särskilda bestämmelser för att reglera en företagsform som benämns "Social Firms". När utredningen besökte Finland presenterades idéer om lagstiftning på området. "Social Firms" är företag som förbinder sig att ta ett extra socialt ansvar genom att t.ex. en viss andel anställda ska vara funktionshindrade och/eller ha svårt att få eller behålla ett arbete. Företagen ska verka på en marknad där de säljer sina varor eller tjänster.²³²

I vissa länder ges dessa företag vissa förmåner t.ex. i form av bidrag eller förmånliga skatter. I Finland är tanken att ett socialt

²³¹ Disability and Discrimination Act, DDA.

²³² The Social Firms Directory, 1999

företag ska beviljas stöd för att kunna kompensera för den lägre produktivitet som en anställd har på grund av t.ex. funktionshinder.

”Social Firms” är en förhållandevis väl utvecklad verksamhet i England. Remploy är ett exempel. Bland de företag som ryms inom beteckningen ”Social Firms” finns också sociala kooperativ. England har inga särskilda regler för kooperativ verksamhet men sociala kooperativ kan i vissa fall få förmånliga lån. I övrigt använder de ofta ”Work Step” för att finansiera sina kostnader.

The Disability Symbol

I England finns det sedan början av 1990-talet något som kallas ”The Disability Symbol”. Symbolen har texten ”Positive about disabled people” och administreras av ”Departement for Work and Pensions”. I dag finns det 5 000 företag som har rätt att använda symbolen. Dessa företag har ställt sig bakom ett antal förpliktelser som rör anställningsmöjligheter för personer med funktionshinder. Symbolen används bl.a. i företagets platsannonser.

Synpunkter från handikapprörelsen

Vid besöken i Norge och England träffade utredningen även representanter för handikapporganisationerna.²³³

Från handikapporganisationernas sida riktades kritik mot arbetsmarknadspolitiken i de båda länderna. Den norska organisationen menade att ”Arbeidmarkedsbedrifterna” i första hand ville ha personer som inte hade så omfattande funktionshinder och att utvecklingen i Norge hade missgynnat just den gruppen.

Liknande synpunkter framfördes av de engelska organisationerna. Det gällde att skaffa arbete så snabbt som möjligt till dem som kom till ett jobcenter. De som hade det svårast att få ett jobb fick därför inte tillräckligt stöd utan ställdes utanför. Man menade att regeringarnas olika proklamationer inte gav något resultat.

²³³ Norsk Handikappforbund, NHF, Disability Awareness in Action, DAA samt Scope, en rikstäckande i England för personer med cp-skador.

Kommittédirektiv



Arbetsmarknadspolitiska program för personer med nedsatt arbetsförmåga

Dir.
2002:22

Beslut vid regeringssammanträde den 7 mars 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att analysera de arbetsmarknadspolitiska programmen anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Utredaren skall göra bl.a. följande.

- Pröva effektiviteten i nuvarande program relaterat till dagens arbetsmarknad för arbetshandikappade.
- Analysera det flexibla lönebidragets och OSA:s effekter i förhållande till målen för verksamheten och vid behov föreslå förändringar i utformningen av programmen.
- Pröva ändamålsenligheten i nuvarande finansieringsmodeller och vid behov föreslå alternativ.
- Föreslå åtgärder för att öka övergångarna från anställning med lönebidrag till anställning utan subvention.
- Bedöma och redovisa för- och nackdelar med att medge lönebidrag för redan anställda som efter sjukdom eller skada fått nedsatt arbetsförmåga.
- Föreslå hur regler och ersättningar till allmännyttiga organisationer kan utformas så att arbetshandikappade skall kunna beredas meningsfulla arbetsuppgifter.
- Pröva behovet av fortsatt särskilt stöd vid start av näringsverksamhet inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Vid bedömningar och förslag skall allmännyttan särredovisas och ungdomarnas situation särskilt beaktas.

Bakgrund

Lönebidrag och OSA är två program som ytterst har ett fördelningspolitiskt syfte.

Det har under en lång tid lämnats lönesubventioner till arbetsgivare som anställer arbetslösa arbetshandikappade sökande som anvisas av arbetsförmedlingen. Stödformerna har förändrats och utvecklats genom åren.

Anställning med lönebidrag tillkom genom en sammanslagning av de dåvarande stödformerna arkivarbete och halvskyddad sysselsättning. Arkivarbete förekom främst inom den statliga sektorn samt hos s.k. allmännyttiga organisationer. Dessa arbetsgivare fick hela lönekostnaden täckt av bidrag. Den halvskyddade sysselsättningen hade lägre och successivt avtrappande bidragsnivåer och förekom hos enskilda och kommunala arbetsgivare. Bidragsstrukturen bibehölls när programmen slogs samman. Under 1980-talet infördes en begränsning av målgruppen till att omfatta endast sökande med arbetshandikapp och inte som tidigare även äldre, flyktingar, och andra som hade svårt att få en förankring på arbetsmarknaden.

Lönebidraget har i sin nuvarande form funnits sedan den 1 juli 1991 då också bidragsnivåns koppling till arbetsgivarkategori upphörde (prop.1990/91:100 bil. 12, bet.1990/91:AU12, rskr. 1990/91:165). Bidraget blev flexibelt och avhängigt av den arbetshandikappade personens behov och arbetsförmåga och skulle inte som tidigare avgöras av arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar. Reformen förväntades bl.a. leda till ett ökat kostnadsmedvetande inom Arbetsmarknadsverket, till att antalet övergångar till osubventionerat arbete skulle öka, samt till ökade möjligheter för att tillfredsställa individens önskemål framför allt för de svårast arbetshandikappade. Dessa var tidigare hänvisade enbart till anställningar inom stat och allmännyttiga organisationer. Vidare ansågs det flexibla lönebidraget leda till lägre bidragsnivåer och fler placeringar hos arbetsgivare som kunde anses erbjuda varaktiga anställningar och ökat kostnadsansvar.

Riksdagen har därefter beslutat om vissa förändringar i avsikt att häva ett totalstopp av nya anställningar med lönebidrag och att i en långsammare takt minska omfattningen av bidragsnivåerna (prop.1995/96:96, bet. 1995/96:AU4, rskr. 1995/96:61). Beslutet innebar bl.a. att bidragsnivån vid förlängning av beslut om lönebidrag efter de första fyra anställningsåren inte fick överstiga 80

procent av lönekostnaden. Undantag gjordes för vissa grupper med omfattande arbetshandikapp. LOSAM-utredningen föreslog i sitt betänkande Aktivt lönebidrag (SOU 1997:5) vissa justeringar i regelverket för att öka effektiviteten och kvaliteten i anställningar med lönebidrag. Regeringen beslutade bl.a. att ge AMS i uppdrag att genomföra ett 3-årigt projekt vars syfte var att utveckla metoder, kompetens samt uppföljnings- och utvärderingsinsatser för att förbättra den lokala hanteringen av lönebidrag (prop. 1996/97:150, bet.1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). AMS har slutfört detta uppdrag och i samband därmed genomfört viktiga kvalitetssäkrande insatser bl.a. genom att tillsätta en lönebidrags-samordnare i varje län.

Bestämmelser om lönebidrag finns i 25-31 §§ förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, tidigare benämnt näringshjälp, har kunnat beviljas personer med funktionshinder alltsedan 1915. Inledningsvis krävdes att vederbörande också fått en fullständig och effektiv utbildning i det yrke som var aktuellt. Kravet på utbildning upphörde så småningom. Näringshjälpen kunde lämnas delvis som lån och delvis som bidrag och administrerades av dåvarande Pensionsstyrelsen. Ett av flera motiv för näringshjälpen var att personer med funktionshinder hade vissa svårigheter att få lån i bank. Riksdagen beslutade att näringshjälpen fr.o.m. 1 juli 1962 skulle överföras till Arbetsmarknadsstyrelsen.

Nuvarande regelverk medger att en person med arbetshandikapp som startar eget företag kan få ett bidrag på högst 60 000 kronor till kostnader för att skaffa utrustning eller andra kostnader i samband med starten. Företaget skall antas ge ett väsentligt tillskott till försörjningen. Bidraget kan kombineras med stöd vid start av näringsverksamhet s.k. starta-eget-bidrag.

Bestämmelser om särskilt stöd till start av näringsverksamhet finns i 22-24 §§ förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Situationen inom de arbetsmarknadspolitiska programmen för arbetshandikappade

Alla människor skall ges möjlighet att kunna delta i arbetslivet och få sin försörjning genom eget arbete. Personer med funktionshinder skall ha samma förutsättningar som andra att delta i arbetslivet. Förutsättningen för detta är att eventuella hinder minskas eller undanröjs och att kompensatoriska insatser vidtas för att minska ojämlikheter mellan människor med respektive utan funktionshinder.

De arbetsmarknadspolitiska program som är förbehållna arbetshandikappade är avsedda att ge dem samma rätt och möjligheter att delta i arbetslivet som andra.

Lönebidrag

Det flexibla lönebidraget kräver regelbunden uppföljning och omförhandling av bidragsnivån. Uppföljningen är viktig för att ge arbetsförmedlingen information om situationen på arbetsplatsen för den anställde. Den handlingsplan som undertecknats vid anställningstillfället skall revideras och utvecklas. Storleken på lönebidraget skall diskuteras. Det är en personalkrävande insats för arbetsförmedlingen och ibland en känslig situation för den anställde.

Det belopp som har legat till grund för beräkningen av lönebidraget fastställdes 1992 till 13 700 kronor per månad exklusive lönebikostnader.

Lönebidrag får beviljas i högst fyra år såvida det inte bedöms motiverat med förlängning med hänsyn tagen till den anställdes arbetsförmåga. Målet skall vara att en anställning med lönebidrag skall resultera i en anställning utan lönesubvention. Så kallade övergångar till osubventionerad anställning har legat på ungefär tre procent i genomsnitt per år de senaste åren. Det är önskvärt att antalet övergångar ökar så att fler personer får tillgång till anställning med lönebidrag.

Anställning med lönebidrag används också i stor utsträckning i samband med övergångar från Samhall AB till arbete på den övriga arbetsmarknaden. Under år 2001 gjordes 71 procent av övergångarna med lönebidrag. Det innebär att lönebidragen har stor bety-

delse för att Samhall AB skall kunna hålla uppe volymerna i övergångarna.

Allmännyttan

Av bl.a. historiska skäl finns en mycket stor andel av anställda med lönebidrag hos allmännyttiga organisationer. Dessa arbetsplatser har kunnat erbjuda lämpliga arbeten och utvecklande arbetsuppgifter. Allmännyttiga organisationer har i hög grad medverkat till att människor med arbetshandikapp kunnat göra en aktiv och viktig arbetsinsats och därigenom blivit delaktiga av arbetsmarknaden. Alternativet för många hade varit en förtida pensionering.

Många av de allmännyttiga organisationerna har emellertid en svag ekonomi. LOSAM-utredningen pekade på dessa särskilda förutsättningar och föreslog att de skulle ges möjlighet att få en högre ersättning än andra. Riksdagen beslutade också om en ändring i regelverket fr.o.m. den 1 juli 1997 som medgav en högsta bidragsnivå på 90 procent till allmännyttiga organisationer. Det förutsätter att arbetsgivaren dels särskilt ansöker om detta, dels förbinder sig att uppfylla vissa krav. Det faktum att allmännyttiga organisationer ofta är betalningssvaga har också inneburit att anställningar med lönebidrag hos dessa sällan övergår till anställningar utan bidrag.

På regeringens uppdrag har AMS kommit in med förslag på ett framtida regelverk för allmännyttiga organisationer. Förslaget har remissbehandlats.

Redan anställda

Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen bör överväga om det finns situationer där det kan vara befogat med lönebidrag även i ett bestående anställningsförhållande (bet. 1999/2000:AU1, rskr. 1999/2000:83).

Arbetsgivaren har ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen av sina anställda. I vissa företag kan det av olika skäl uppstå svårigheter för arbetsgivaren att finna en lösning för en anställd som förlorat stora delar av sin arbetsförmåga och därmed väsentligt minskat sitt arbetsutbud.

S.k. sociala arbetskooperativ

Den kooperativa idén har visat sig vara en form som lämpar sig för företagande för personer med vissa funktionshinder.

S.k. sociala arbetskooperativ bedrivs av personer med nedsatt arbetsförmåga. De är huvudsakligen ekonomiska föreningar där deltagarna är huvudintressenter. I juridisk mening kan det vara svårt att särskilja dessa ekonomiska föreningar från andra ekonomiska föreningar. Verksamheten är inriktad på varu- eller tjänsteproduktion och syftet är att därigenom tillvarata vars och ens arbetsförmåga så att det blir möjligt för deltagarna att bidra till sin försörjning.

Lönebidrag får endast lämnas för en person som har ett anställningsförhållande med ett företag. I s.k. sociala arbetskooperativ är kooperatörerna ägare och lönebidrag kan därför inte lämnas med nuvarande regelverk.

AMS har i sitt budgetunderlag för perioden 2002-2004 framfört behovet av ett stöd anpassat till arbetskooperativ där flera av kooperatörerna är arbetshandikappade.

Utvecklingen

Under 1990 fanns i genomsnitt 52 700 personer med arbetshandikapp antingen registrerade som arbetssökande vid arbetsförmedlingarna eller deltagare i konjunkturberoende åtgärder exklusive rekryteringsstöd. Antalet arbetshandikappade inskrivna vid arbetsförmedlingen har därefter ökat. Under 1995 var i genomsnitt 80 900 personer med arbetshandikapp arbetssökande vid arbetsförmedlingen eller återfanns som deltagare i konjunkturberoende program. Motsvarande siffra för 2000 var 64 000 personer varav 46 procent kvinnor och 54 procent män. Under 1990 var antalet anställda med lönebidrag eller OSA 50 700. År 1995 hade antalet ökat till drygt 55 000 personer. 2000 uppgick antalet endast till 54 000 personer. Regeringens mål var minst 56 000 anställda med lönebidrag eller i OSA.

Riksdagen har beslutat att under åren 2000, 2001 och 2002 utöka anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade, UO 13 med 120 miljoner kronor varje år vilket motsvarar ungefär att 1 000 personer ytterligare kan beviljas anställning med lönebidrag. Trots det gynnsamma läget på arbetsmarknaden lyckades inte Arbets-

marknadsverket uppnå de mål som regeringen uppställt för anslaget under 2000 respektive 2001.

Under budgetåret 1991/92 fanns 24 procent av anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer och 1995 var motsvarande tal 34 procent. Andelen sjönk sedan till 28 procent under 2000. Anställningarna i enskilda företag har ökat i motsvarande grad.

Subventionsgraden, inklusive allmännyttan, uppgick totalt i mars 1992 till 70,2 procent, i mars 1996 till 68,9 procent och under 2000 i genomsnitt till 63 procent. Subventionsgraden exklusive allmännyttan var under 2000 i genomsnitt 58 procent.

Uppdraget

Utredaren skall pröva om nuvarande arbetsmarknadspolitiska program är effektiva på dagens arbetsmarknad så att personer med nedsatt arbetsförmåga därigenom får det stöd som gör det möjligt för dem att försörja sig med eget arbete och vid behov föreslå förändringar.

Utredaren skall pröva om målen för det flexibla lönebidraget uppfylls. Utredaren skall analysera finansieringsmodellen för anställning med lönebidrag och OSA. Utredaren skall undersöka om och i vilken mån omförhandlingar av lönebidragsnivåerna genomförs och vilka resultat som uppnås. Vidare skall kvalitet och effektivitet i förhandlingsarbetet belysas.

Utredaren skall föreslå regelförändringar som, inom ramen för tilldelade resurser, dels kan leda till att fler personer med nedsatt arbetsförmåga kan erbjudas anställning med lönebidrag, dels innebär att antalet övergångar från Samhall AB till den övriga arbetsmarknaden ökar och att såväl effektivitet som kvalitet för alla inblandade parter i hanteringen av lönebidragen.

Utredaren skall undersöka vilka motiv som angetts i de fall förlängning av bidraget utöver fyra år har medgivits samt bedöma om dessa motiv överensstämmer med förordningens intentioner, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Utredaren skall föreslå åtgärder som kan innebära att fler anställda med lönebidrag får möjlighet att övergå till osubventionerad anställning.

Utredaren skall 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 skall också föreslå vilka villkor som bör gälla för att lönebidrag skall kunna lämnas i sådana fall. Utgångspunkten skall vara att arbetsgivarens ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för anställda inte får urholkas.

Utredaren skall granska och bedöma effekterna av de särskilda regler som gäller för allmännyttan, vilket innebär att undersöka om särskilda ansökningar föreligger och är relevanta som underlag för beslut samt om arbetsgivaren lever upp till de krav som är en förutsättning för undantaget.

Utredaren skall också föreslå sådana ersättningar och villkor för allmännyttiga organisationer så att de även fortsättningsvis kan erbjuda meningsfulla arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp.

Utredaren skall pröva om det finns skäl till att bibehålla det särskilda stödet för start av näringsverksamhet inom ramen för arbetsmarknadspolitiken men också pröva om det finns andra finansieringsmöjligheter för stödet.

Utredaren skall undersöka möjlighet och lämplighet av ett bidrag till s.k. sociala arbetskooperativ inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för funktionshindrade. Utredaren skall i detta sammanhang föreslå vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en verksamhet skall betraktas som ett socialt arbetskooperativ och därmed kunna komma i fråga för ett eventuellt bidrag. Utredaren skall också redovisa eventuella undanträngningseffekter och risker för konkurrenssnedvridning.

Utredaren skall särredovisa allmännyttiga organisationer i bedömningar och förslag. Utredare skall i sitt arbete även beakta funktionshindrade ungdomars situation på arbetsmarknaden.

Utredaren skall som bakgrund för sina förslag beakta EG:s statsstödsregler.

Utredaren skall också pröva om förslagen har EU-anknytning.

Samråd m.m.

Arbetet skall bedrivas i nära samråd med utredningen Styrning och inriktning av Samhall AB (dir. 2002:34), utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa

insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (dir. 2001:81 med tilläggsdirektiv 2002:20) och den utredning om teckenspråkets ställning som regeringen avser att tillsätta i de delar som berör det arbetsmarknadspolitiska området.

I betänkandet (SOU 2000:5) Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet förespråkas en förändring av inriktningen på arbetsmarknadspolitiken. Utredaren föreslår bl.a. att arbetsmarknadspolitikens ansvarsområde vidgas i syfte att skapa en kompletterande arbetsmarknad för människor med begränsad arbetsförmåga på grund av sjukdom. Vidare föreslår utredaren att en ny form av rehabiliteringsbidrag övervägs till arbetsgivare som anställer personer med begränsad arbetsförmåga. Betänkandet remissbehandlas under våren 2002 och regeringen avser att därefter ta ställning till förslagen. Regeringen kan mot denna bakgrund komma att återkomma med tilläggsdirektiv.

Författningsändringar

Om utredarens förslag medför krav på författningsändringar skall förslag på sådana ändrade regler lämnas.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 22 september 2003.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
arbetsmarknadspolitiska program för
personer med nedsatt arbetsförmåga
(N 2002:05)**

**Dir.
2003:95**

Beslut vid regeringssammanträde den 147 augusti 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen bemyndigade den 7 mars 2002 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera de arbetsmarknadspolitiska programmen anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Utredningen antog namnet Lönebidragsutredningen (N 2002:05). Uppdraget skulle redovisas senast den 22 september 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Utredaren skall i stället redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2003.

(Näringsdepartementet)