

Kommittédirektiv



Dir.
2011:59

Översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utredaren ska lämna ett samlat förslag till hur arbetsmarknadspolitiska insatser bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Utredaren ska i sammanhanget ta ställning till ett antal frågor som rör Samhall AB. Uppdraget omfattar att föreslå såväl förändringar av nuvarande insatser som eventuella nya insatser.

Utgångspunkten för översynen är att insatserna ska komma de personer till del som har störst behov av dem och vara flexibla i relation till individuella behov. Insatserna bör också samverka väl, både sinsemellan och med de generella arbetsmarknadspolitiska insatserna, samt vara kostnadseffektiva och regleras på ett så enkelt och tydligt sätt som möjligt.

I utredningsarbetet bör arbetsgivarnas roll särskilt beaktas.

Utredaren ska lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga. Uppdraget ska redovisas senast den 16 april 2012.

Allmänt om behovet av en översyn

En grundläggande utgångspunkt för regeringens politik är att alla människors kompetens och vilja att arbeta ska tillvaratas på arbetsmarknaden. Det förutsätter att alla människor har möjlighet att delta i arbetslivet utifrån sin förmåga och sina förutsättningar. Sverige ratificerade i januari 2009 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Av konventionen framgår att staterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning kan delta i arbetslivet på samma villkor som andra. De åtgärder som vidtas ska enligt konventionen bl.a. främja möjligheter till anställning och befordran samt bidra till att personer med funktionsnedsättning kan finna, erhålla, behålla och återgå till en anställning.

Principen om likabehandling och icke-diskriminering är av grundläggande betydelse på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Huvuddelen av alla dem som har någon form av funktionsnedsättning har arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De konkurrerar och bidrar på samma villkor som den övriga arbetskraften. För dem som inte har möjlighet att utan stöd etablera sig på arbetsmarknaden är det av avgörande betydelse med väl utformade arbetsmarknadspolitiska insatser.

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga tillhör arbetskraften i betydligt mindre utsträckning än personer utan nedsatt arbetsförmåga. Också sysselsättningsgraden är betydligt lägre, medan arbetslösheten är påtagligt högre. Drygt 168 000 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är i dag inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Ungefär hälften av dem har varit utan arbete i mer än tre år och närmare 82 procent har varit utan arbete minst ett år; att jämföra med 57 procent för övriga inskrivna hos förmedlingen.

För närvarande finns det inom arbetsmarknadspolitiken fem olika former av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga: lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA),

utvecklings- respektive trygghetsanställning samt skyddad anställning hos Samhall AB. Vid sidan av de subventionerade anställningarna finns insatserna arbetshjälpmedel, personligt biträde, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) samt särskilt stöd till start av näringsverksamhet. Samtliga insatser regleras i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Vid årsskiftet 2010/2011 deltog i genomsnitt cirka 87 200 personer i de särskilda insatserna. Genomgående präglas insatserna av en ojämn könsfördelning; cirka 60 procent av deltagarna är män och cirka 40 procent är kvinnor.

Majoriteten av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har funnits under lång tid och har inte förändrats till sin grundläggande konstruktion. Samtidigt har villkoren på arbetsmarknaden och i arbetslivet förändrats radikalt i olika avseenden under de senaste tjugo åren.

Uppdraget

Övergripande

En särskild utredare ska se över de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Den översikt av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som Statskontoret gjort på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet (A2010/803/A) är ett viktigt underlag för utredningen.

Den ojämn könsfördelningen bland deltagarna i de olika programmen bör särskilt beaktas i översynen, liksom EU:s statsstödsregler. Översynen syftar inte till att förändra gränserna för statens arbetsmarknadspolitiska åtagande.

Utredarens övergripande uppdrag är att

- föreslå hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör utformas för att på bästa sätt bidra till att dessa personer i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete.

För utredningsarbetet ska ett antal utgångspunkter gälla. Vidare ska ett antal frågor belysas särskilt. Utredaren har därför följande deluppdrag.

Träffsäkerhet, flexibilitet och kostnadseffektivitet

De arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga måste vara träffsäkra, flexibla och kostnadseffektiva. Det innebär bl.a. att insatserna ska komma de individer till del som behöver dem mest och, så långt som möjligt, anpassas till individuella behov. Vikten av träffsäkerhet och flexibilitet är i första hand en fråga om att optimera individens möjligheter till arbete och utveckling och om de vinster som samhället på ett allmänt plan kan göra. I och med att kostnaderna för olika former av insatser varierar mycket finns emellertid också andra resursaspekter att beakta. Att rätt person erbjuds rätt insats – med rätt subventionsnivå – kan ha betydelse för hur många personer som totalt sett kan få hjälp och stöd inom ramen för tillgängliga resurser. Det är också viktigt att analysera eventuella undanträngningseffekter och hur det kan säkerställas att utbetalningar av medel sker i enlighet med regelverket.

Det är vidare angeläget att analysera hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna på området kan anpassas för att bättre tillgodose nya behov och möta nya utmaningar på arbetsmarknaden.

Unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt sett särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett kritiskt skede för många är övergången mellan skola och arbete eller annan sysselsättning. Antalet unga utan fullständig gymnasieutbildning ökar trendmässigt. En förklaring kan vara den växande gruppen unga med psykiska problem. Fler unga får i dag också olika typer av

s.k. neuropsykiatriska diagnoser – t.ex. Aspergers syndrom och ADHD. Här finns behov av anpassade och individualiserade stödåtgärder av olika slag, inte minst för att vid behov stödja individ – och arbetsgivare – också efter det att en anställning eller praktik kommit till stånd. Andra vars behov bör analyseras särskilt i översynen är personer som har en mindre omfattande, men under överskådlig tid bestående, nedsättning av arbetsförmågan, liksom tidigare sjukskrivna och nyanlända invandrare, vilka har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

I arbetet för att erbjuda individuellt anpassade lösningar för personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden kan sociala företag fylla en viktig funktion. År 2010 beslutade regeringen om en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag. Handlingsplanen innehåller ett antal insatser som ska genomföras i syfte att underlätta för fler och växande sociala företag. Med anledning av handlingsplanen har regeringen lämnat olika uppdrag till flera myndigheter.

Det är angeläget att uppmärksamma inte bara förutsättningarna för individen att ta steget in på arbetsmarknaden, utan också möjligheterna att kvarstå och utvecklas i arbetslivet. I regeringens skrivelse En förnyad arbetsmiljöpolic med en nationell handlingsplan 2010–2015 (skr. 2009/10:28) betonas betydelsen av en bra arbetsmiljö. En arbetsplats med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer är särskilt viktigt för dem som på grund av någon form av psykisk funktionsnedsättning har en svag ställning på arbetsmarknaden. I fråga om arbetsplatsens arbetsmiljöförutsättningar kan arbetsmiljöpolicen och arbetsmarknadspolicen i högre grad behöva samverka.

En förutsättning för att olika former av subventionerade anställningar ska fungera väl, för individen och som arbetsmarknadspolitiskt instrument, är att bedömningen av individens arbetsförmåga i samband med en anvisning är enhetlig och håller hög kvalitet. En fråga med koppling till detta är hur Arbetsförmedlingens kodning av individens funktionsnedsättning fungerar. Det är viktigt att i

utredningsarbetet följa pågående arbete i dessa hänseenden, dels på myndighetsnivå, dels inom Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04).

Utredaren ska

- analysera processen för Arbetsförmedlingens bedömning av en individs nedsättning av arbetsförmågan och hur förmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats,
- analysera och föreslå hur olika insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör utformas för att komma dem till del som bäst behöver dem och innebära ett effektivt och flexibelt stöd för individen,
- särskilt analysera insatsernas innehåll och utformning i relation till unga personer med funktionsnedsättning, och
- analysera hur Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och kontroll av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan utvecklas och förbättras.

Samordning och samverkan

Insatserna på området måste vara samordnade och samverka väl. Det är därför angeläget att närmare analysera relationen mellan de olika insatserna. En viktig aspekt är vilka effekter skillnaderna i subventionsnivå mellan olika insatser för personer med funktionsnedsättning får i olika avseenden.

Det är emellertid också viktigt att se de särskilda insatserna i perspektiv av mer generella arbetsmarknadspolitiska insatser. Utformningen av de generella insatserna kan ha betydelse för Arbetsförmedlingens möjligheter att effektivt arbeta med de särskilda insatserna och arbetsgivares vilja att t.ex. anställa personer med lönebidrag eller motsvarande. Hur olika arbetsmarknadspolitiska insatser, totalt sett, samspelar med varandra är dock inte en fråga för utredningen. Regeringen har denna dag uppdragit åt Statskontoret att kartlägga befintliga

former av subventionerad anställning, inklusive nystartsjobb (A2011/2742/A). Kartläggningen ska ligga till grund för en deskriptiv analys av respektive insats utformning och hur de samspelar med varandra och med andra arbetsmarknadspolitiska insatser vid arbetsplatser. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 januari 2012.

Utredaren ska

- i den mån det bedöms nödvändigt i relation till ovan nämnda redovisning från Statskontoret, analysera hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samverkar med varandra och med mer generellt inriktade former av subventionerad anställning eller motsvarande, i fråga om subventionsnivåer och i övrigt, och
- utifrån det övergripande uppdraget och relevanta delar av Statskontorets redovisning, föreslå eventuella förändringar av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga syftande till bättre samlad verkan.

Enkelhet och tydlighet

Ett ytterligare centralt intresse är att regelverket för insatserna ska vara enkelt och tydligt. Regelverket måste både underlätta för arbetsgivare att erbjuda personer subventionerad anställning och bidra till en effektiv och rättssäker handläggning vid Arbetsförmedlingen. Gällande, relativt komplexa, regelverk kan vara svårt för den enskilda arbetsförmedlaren att känna till och tillämpa. Det kan också vara ett hinder i arbetet för att få arbetsgivare att erbjuda subventionerade anställningar, inte minst när det gäller små och medelstora företag.

Det finns anledning att pröva om antalet former av subventionerad anställning kan minskas. I flera av programmen är den ekonomiska ersättningen till arbetsgivaren konstruerad på samma sätt. Det kan finnas skäl att överväga att slå samman program eller avskaffa något eller några av dem. En särskild

aspekt att beakta i ett förenklingsperspektiv är huruvida insatserna omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Utredaren ska

- analysera och föreslå hur regelverket för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga kan göras enklare och tydligare, och
- ta ställning till såväl antalet former av subventionerad anställning som deras inriktning.

Särskilt om regelverket för lönebidrag

Den form av subventionerad anställning som berör flest personer med funktionsnedsättning är anställning med lönebidrag. Det finns ett antal förhållanden att särskilt beakta i översynen när det gäller lönebidrag.

Antalet anställningar med lönebidrag har minskat sedan 2007. En bidragande orsak kan vara att Arbetsförmedlingen, till följd av önskemål från arbetsgivare, i större utsträckning anvisar personer trygghetsanställningar – vilka parallellt har ökat i antal. Det kan också handla om att arbetsgivare föredrar att anställa en person med nystartsjobb i stället för någon med funktionsnedsättning, som har rätt till lönebidrag.

Regeringen har satt upp ett mål om att antalet övergångar från anställning med lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år. Målet har inte nåtts under senare år. Ungefär hälften av dem som haft en anställning med lönebidrag blir arbetslösa när insatsen upphör.

Anställningar med lönebidrag är i princip avsedda för dem som bedöms kunna öka sin arbetsförmåga i sådan utsträckning att stödet kan fasas ut inom fyra år. En mycket stor del av anställningarna med lönebidrag har dock varat under längre tid än fyra år.

Den högsta bidragsgrundande lönen vid en anställning med lönebidrag är i dag 16 700 kronor. Skillnaden mellan ”taket” i lönebidraget och genomsnittslönen i befolkningen har ökat kraftigt över tid. Endast en liten andel av arbetsgivarna får full

ersättning för den nedsättning av arbetsförmågan som individen bedömts ha. Beloppsgränsen kan vara en bidragande orsak till att lönebidrags- och trygghetsanställningar främst kommer till stånd i låglöneyrken.

Regeringen beslutade nyligen om en ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Ändringen innebär att kravet på att en anvisning till en anställning med lönebidrag endast får ske om lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen lättas upp något. Framöver ska likvärdighet gälla ”i väsentliga delar”. Bakgrunden är följande. Arbetsgivare utan kollektivavtal har tidigare hos de partsägda försäkringsbolagen kunnat teckna nödvändiga tilläggsförsäkringar för anställda med lönebidrag. Detta är dock inte längre möjligt på tjänstemannaområdet. Arbetsförmedlingens arbete att hitta anställningar för personer med lönebidrag har därmed försvårats. Detta är allvarligt. Regeringen vill med förordningsändringen motverka att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att komma i arbete begränsas.

Det är dock angeläget att följa upp att förordningsändringen ger avsedd verkan. Också effekterna på individnivå bör följas upp. Det finns vidare anledning att, i samband med en mer generell översyn av regelverket för de särskilda insatserna, närmare pröva hur reglerna avseende försäkring och andra anställningsförmåner på sikt bör utformas. Utgångspunkten bör vara att regelverket ska främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att komma i arbete samtidigt som den anställde tillförsäkras goda arbetsvillkor. Utgångspunkten bör också vara att det även fortsättningsvis ska vara arbetsgivarens ansvar att personer som anställs med lönebidrag eller motsvarande har det försäkringsskydd som bedöms behövt.

Utredaren ska

- särskilt analysera regelverket för lönebidrag, dess tillämpning och Arbetsförmedlingens svårigheter att få ut personer i arbete med lönebidrag,
- på grundval av analysen, föreslå de förändringar som bedöms nödvändiga,
- följa upp effekterna av den beslutade ändringen avseende försäkringskravet vid anvisning till anställning med lönebidrag, och
- mot bakgrund av uppföljningen, analysera och föreslå hur regelverket för försäkringskydd och andra anställningsförmåner för personer i anställning med lönebidrag eller motsvarande på sikt bör utformas.

Arbetsmarknadsparternas roll

En nyckelfaktor för att de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning ska fungera effektivt, är att parterna på arbetsmarknaden är beredda att bidra till att arbets- och praktiktillfällen skapas. Det är därför viktigt att vara lyhörd för synpunkter från parterna när det gäller utformningen av insatserna.

Arbetsgivarnas inställning är helt avgörande – det är arbetsgivaren som beslutar om en anställning eller en praktikplats kommer till stånd eller inte. Enkla och transparenta regler är som framgått en viktig aspekt i kontakten med arbetsgivarna. God och lättillgänglig information är en annan. Arbetsförmedlingen bedriver redan, på regeringens uppdrag, ett utvecklingsarbete på detta område. I kontakt med arbetsgivare, både privata och offentliga, är det samtidigt angeläget att klargöra betydelsen av att dessa tar ett socialt ansvar och bidrar till ett inkluderande arbetsliv. Regeringen bedömer att det finns anledning att etablera närmare dialog med näringslivet när det gäller möjligheterna att bereda fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet till arbete eller praktik.

Utredaren ska

- inhämta synpunkter från arbetsgivar- och branschorganisationer, enskilda arbetsgivare och fackliga organisationer på hur olika typer av insatser bör utformas för att fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska erbjudas anställning eller praktik,
- analysera vilka faktorer som är avgörande för att privata och offentliga arbetsgivare, av olika storlek och i olika branscher, ska erbjuda subventionerad anställning eller praktik åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
- genomföra särskilda samtal med ledande företrädare för ett antal företag i syfte att identifiera vad företagen kan göra för att bereda fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet till arbete eller praktik och ta fram idéer till hur enskilda företag och det offentliga bättre kan samverka i aktuellt avseende, och
- löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur samtalen fortskrider samt i lämplig form sprida resultaten av dem.

Vissa frågor som gäller Samhall AB

Skyddat arbete hos Samhall AB är en av fem existerande former av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och omfattas därmed av utredningens uppdrag. Vissa frågor kopplade till anställningsformerna inom Samhall AB samt bolagets verksamhet i övrigt bör dock särskilt övervägas.

I budgetunderlaget för 2012–2014 (A2011/1085/A) föreslår Samhall AB att bolagets kärnuppdrag bör utvecklas. Förslaget som benämns ”Nya Samhall” syftar till att skapa förutsättningar för ökad genomströmning i bolaget och bygger bl.a. på:

- att en ny form av tidsbegränsad anställning införs,
- att en mindre del av personalen – den som har störst behov av det – ska ha kvar långvariga anställningar,
- att självfinansieringsgraden ska öka – och den genomsnittliga merkostnadsersättningen per anställd därmed minska, och
- att ett mer flexibelt volymmål införs som ger större möjligheter till konjunkturell anpassning av verksamheten.

Regeringen välkomnar att Samhall AB presenterat förslag om utveckling av bolaget. Förslagen behöver nu analyseras. Grunderna för Samhall AB:s verksamhet har legat fast under lång tid och det finns anledning att pröva olika delar av verksamheten i ljuset av de förändringar som ägt rum på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Utgångspunkten för eventuella förslag till förändringar måste dock vara att Samhall AB:s kärnuppdrag förblir intakt och att otillbörlig konkurrenspåverkan kan undvikas.

Samhall AB kopplar i budgetunderlaget införandet av ”Nya Samhall” till frågan om den s.k. merkostnadsersättning som bolaget får från staten. Tidigare utredningar har konstaterat att det är oklart vad denna ersättning närmare avser. Ernst & Young AB har under 2010 på Arbetsmarknadsdepartementets uppdrag utrett frågan (A2010/3335/A). I sin rapport konstaterar Ernst & Young AB att ett fullt ut ändamålsenligt ersättningssystem bl.a. måste baseras på en bedömning av varje berörd individs arbetsförmåga och behov av utvecklingsinsatser. Ernst & Young AB ser stora praktiska problem med att införa ett sådant system. Därför föreslås på kort sikt att utveckla gällande system för merkostnadsersättning. Det är, som framgått, angeläget att bättre klargöra vad staten faktiskt ersätter Samhall AB för genom den merkostnadsersättning som betalas ut. En modell för merkostnadsersättning till Samhall AB får samtidigt inte innebära orimliga administrativa bördor för bolaget eller Arbetsförmedlingen. Den måste vara möjlig att tillämpa i praktiken och att införa utan omfattande anpassning av Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet.

Utredaren ska

- redovisa för- och nackdelar med Samhall AB:s förslag i budgetunderlaget för 2012–2014 om en framtida modell syftande till ökad genomströmning, samt föreslå hur en sådan modell bäst skulle kunna genomföras,
- efter samråd med Arbetsförmedlingen i relevanta delar föreslå en förändrad modell för merkostnadsersättning till Samhall AB som innebär en stärkt koppling mellan ersättningens nivå och de faktiska merkostnader som följer av bolagets uppdrag och som i högre grad är individbaserad på så sätt att den utgår ifrån nedsättningen av arbetsförmågan hos de anställda, och
- i sammanhanget pröva och, om det bedöms meningsfullt, vidareutveckla de förslag till lösningar som lämnats av Ernst & Young AB.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska utredningen, i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. För eventuella kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska en finansiering föreslås.

Organisation, samråd m.m. samt redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete beakta pågående reformarbete av relevans. Det gäller särskilt reformer som kan komma att beslutas i samband med riksdagens hantering av budgetpropositionen för 2013.

Utredaren ska också ta del av internationella erfarenheter som bedöms ha särskild relevans.

Samråd ska ske med berörda myndigheter, inklusive Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S2010:04), samt med Samhall AB och arbetsmarknadens parter. Utredaren ska också samråda med handikapporganisationerna, inklusive deras ungdomsorganisationer. Det är angeläget att dessa ges goda möjligheter att lämna synpunkter och få information om utredningens arbete.

Utredaren ska lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som är nödvändiga för genomförande av föreslagna åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 16 april 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)