

Kommittédirektiv



Flexiblare insatser (exempelvis flexjobb) för att förbättra möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete

Dir.
2017:41

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2017

Sammanfattning

För personer som har en nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning eller sjukdom finns det skäl att se över om det behövs flexiblare insatser (exempelvis flexjobb) för att förbättra möjligheterna att komma i arbete eller behålla ett arbete. Det kan handla om personer vars förmåga att utföra ett arbete varierar över tid. Det är särskilt viktigt att analysera förutsättningarna för unga inom målgruppen.

En särskild utredare ska studera dessa frågor och föreslå åtgärder om så behövs. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera målgruppens förutsättningar på arbetsmarknaden, särskilt de ungas,
- kartlägga och analysera hur incitamentsstrukturerna och andra insatser för att ta eller behålla ett arbete fungerar för målgruppen,
- kartlägga hur liknande insatser till arbete för målgruppen ser ut i ett antal jämförbara länder, exempelvis de danska fleksjobben,
- vid behov överväga och föreslå förändringar som behövs för att förbättra möjligheterna för målgruppen att få eller behålla ett arbete.

Utredaren ska även se över möjligheten och behovet av lönestöd till en befintlig arbetsgivare som har fullgjort sitt rehabiliteringsansvar för en arbetstagare vars arbetsförmåga har försämrats under pågående anställning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

Hur kan situationen för personer som har svårt att få eller behålla ett arbete förbättras?

Arbete skapar förutsättningar för självständighet och självbestämmande, men också tillgång till de sociala nätverk som arbetskamrater innebär. Samhället har ett ansvar att skapa förutsättningar för att även de som har en nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning eller sjukdom ska kunna få arbete eller behålla en anställning.

Funktionshinderpolitiken syftar till full delaktighet i samhällslivet samt jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning, såväl kvinnor som män. Hinder för delaktighet ska undanröjas. I artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beskrivs rätten till arbete. Även FN:s Agenda 2030 pekar tydligt ut arbetsmarknadspolitiken som ett område där behov av insatser för personer med funktionsnedsättning särskilt behövs. De statliga myndigheterna och kommunernas ansvar och insatser är en viktig del av arbetet för att uppnå de funktionshinderpolitiska målen.

De lönestöd och andra insatser som riktar sig till gruppen är viktiga eftersom de bidrar till att utjämna skillnader i möjligheter till sysselsättning och förvärvsinkomst i förhållande till andra personer på arbetsmarknaden. Vid Arbetsmarknadsdepartementet bedrivs ett arbete med att förtydliga lönestödets inriktning med ett tydligt fokus på alla individers möjligheter att utveckla sin arbetsförmåga. Regeringen har i budgetpropositionen 2017 lämnat förslag om att det bör finnas tre olika lönebidrag och skyddat arbete (prop. 2016/17:1, utg.omr 14, bet. 2016/17: AU 2, rskr. 2016/17: 128). Lagändringarna kommer att träda i kraft 1 juli 2017.

Avsikten är att återkomma med förtydliganden av stöden utifrån den inriktning som presenterades i departementspromemorian Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (Ds 2016:14).

Det finns därutöver anledning att se över behovet av mer ändamålsenliga och flexibla insatser (exempelvis flexjobb) för dem som har nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning eller sjukdom. Kunskap om situationen på arbetsmarknaden för den aktuella målgruppen måste öka och förutsättningarna för dem att få eller behålla ett arbete måste förbättras. Det gäller särskilt de unga. Eventuella jämställdhetsaspekter bör beaktas.

Det finns även skäl att se över möjligheten till och behovet av lönestöd till en befintlig arbetsgivare som har fullgjort sitt rehabiliteringsansvar för en arbetstagare vars arbetsförmåga har försämrats under pågående anställning och som därför riskerar att inte kunna återgå till arbetet.

Befintligt regelverk bör utgöra en utgångspunkt för utredningens arbete och förslag.

Uppdraget om flexibla insatser (exempelvis flexjobb) för dem som har en nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning eller sjukdom

Hur ser förutsättningarna ut på arbetsmarknaden – motsvarar utbudet av insatser det behov som finns?

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) rapport Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015 (Rapport 2016:1) är deltagandet i arbetskraften betydligt lägre bland personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga än bland befolkningen totalt. Andelen personer med nedsatt arbetsförmåga var 62 procent 2015 jämfört med 84 procent för befolkningen totalt (16 – 64 år). Det finns stora skillnader även när det gäller andelen sysselsatta och arbetslösa. Andelen sysselsatta bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga var 54 procent jämfört med 78 procent i befolkningen totalt (16 – 64 år). Andelen arbetslösa

var närmare 13 procent bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga jämfört med 8 procent av befolkningen totalt.

För de ungdomar som står längre från arbetsmarknaden, såsom unga med nedsatt arbetsförmåga, syns ingen tydlig förbättring av arbetsmarknadsläget. Av personer med aktivitetsersättning som fyller 30 år går ungefär tre fjärdedelar då över till sjukersättning. Riksrevisionen har i rapporten Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet? (RiR 2015:7) granskat om systemet med aktivitetsersättning är effektivt för att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Slutsatsen är att syftet med ersättningen inte uppnås. Riksrevisionens granskning visar att behovet av insatser som i dagsläget finns för individer med aktivitetsersättning inte tillgodoses av nuvarande utbud vare sig genom kommunernas dagliga verksamhet, Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering eller de aktiviteter som Försäkringskassan beviljar särskild ersättning för. Framför allt saknas det insatser för unga med aktivitetsersättning som står långt från arbetsmarknaden. Här befinner sig enligt Riksrevisionen sannolikt de som inte har rätt till daglig verksamhet i en särskilt utsatt situation. Vidare gäller att av dem som inte omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), förkortad LSS, och som inte deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen (cirka 48 procent av gruppen) har endast var fjärde person en aktivitet med stöd från Försäkringskassan. Riksrevisionen bedömer det dessutom som tveksamt om dessa aktiviteter fungerar som ett steg mot arbetslivet. Riksrevisionen gör bedömningen att de insatser som samordningsförbunden finansierar fyller en viktig funktion när det gäller att aktivera unga med aktivitetsersättning. Det saknas dock samordningsförbund i ett fyrtiotal av landets kommuner. Av Riksrevisionens granskning framgår att insatserna inte är tillräckligt ändamålsenliga för dessa personer.

Mot denna bakgrund finns det ett behov av en fördjupad kartläggning och analys av förutsättningarna på arbetsmarknaden för dessa personer. Det kan handla om personer vars förmåga att utföra ett arbete kan variera över tid. Det finns ett

särskilt behov av mer kunskap om situationen på arbetsmarknaden för unga personer med sådan nedsatt arbetsförmåga.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera målgruppens förutsättningar på arbetsmarknaden,
- särskilt uppmärksamma förutsättningarna på arbetsmarknaden för unga personer som ingår i målgruppen,
- analysera om utbudet av insatser motsvarar målgruppens behov, och
- belysa skillnader som beror på kön.

Incitament och insatser som underlättar för personer att komma i arbete eller att kunna behålla ett arbete

Försäkringskassan ansvarar inte bara för försäkringstillämpningen i sjukförsäkringen, utan har också ett samordningsansvar för rehabilitering. Det innebär i korthet att myndigheten ska utreda rehabiliteringsbehov och verka för att nödvändiga åtgärder vidtas av hälso- och sjukvården, arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen och av andra ansvariga.

Den som får sjukersättning eller aktivitetsersättning har i dag möjlighet att förvärvsarbeta eller studera under en period om högst 24 månader utan att rätten till ersättning prövas, så kallad vilande sjuk- eller aktivitetsersättning. Syftet är att stimulera den försäkrade till att pröva sin arbetsförmåga eller till att börja studera utan att riskera rätten till sin ersättning. En stadig ökning sker framför allt av antalet unga som arbetar med vilande aktivitetsersättning, men ökningen sker från en låg nivå och det är fortfarande endast en liten andel som använder sig av denna möjlighet. Det finns också en provotid för studier med aktivitetsersättning, som trädde i kraft den 1 februari 2017.

Arbetsförmedlingen har ett samlat ansvar för funktionshindersfrågor inom arbetsmarknadspolitiken. Personer med funktionsnedsättning har tillgång till Arbetsförmedlingens hela utbud av olika insatser, men det finns också insatser som är särskilt utformade för personer som har en funktionsnedsättning. En arbetsgivare kan få en del av lönekostnaden subventionerad eller få ersättning för särskilda kostnader vid

anställning av en person som behöver utveckla sin arbetsförmåga under en viss period. Arbetsförmedlingen bedriver sedan lång tid arbetslivsinriktad rehabilitering som innebär att den som är i behov av särskilt stöd ska erbjudas vägledande, utredande, rehabiliterande och arbetsförberedande insatser. Insatserna ska leda till att individerna får en anställning, behåller eller återgår i en anställning.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har enligt sina regleringsbrev för 2017 i uppdrag att i samarbete utreda behovet av och genomföra insatser som förkortar tiden i sjukförsäkringen samt medför att den som är sjukskriven eller har aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmågan och därmed kan återgå i, eller få, arbete. Insatserna ska ske så tidigt som möjligt för de kvinnor och män som bedöms ha behov av aktiva rehabiliteringsinsatser. I uppdraget ingår att skapa goda förutsättningar för övergången till Arbetsförmedlingen för de personer som har nedsatt hälsa men av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga och därmed inte längre har rätt till ersättning från sjukförsäkringen.

SCB:s ovan nämnda rapport visar att det finns tecken på att arbetsmarknaden inte är tillräckligt tillgänglig eller flexibel för att fungera för alla. En stor del av dem som inte har sysselsättning uppger också att de skulle kunna utföra ett arbete om arbetet anpassades efter den enskildes förutsättningar. Det är främst anpassade arbetsuppgifter, anpassat arbetstempo och anpassad arbetstid som efterfrågas. Bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har 76 procent behov av anpassning eller stöd för att kunna utföra sitt arbete.

Arbetsförmedlingens möjlighet att lämna lönebidrag under eller i direkt anslutning till en befintlig osubventionerad anställning är i dag mycket begränsad. Tre situationer då detta är möjligt är

- när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft hel aktivitetsersättning,
- när en person som tidigare har haft lönebidrag i samma anställning får sin arbetsförmåga begränsad inom tre år

från det att stödet upphörde, och på nytt är i behov av ett sådant stöd, och

- när en arbetsgivare anställer en person med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som lämnar en anställning som inte har finansierats med lönebidrag.

En förutsättning, i den sistnämnda situationen, är att den som anställs är långtidssjukskriven från sin anställning och att arbetsgivaren har fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet men arbetstagaren ändå inte bedöms kunna återgå till anställningen.

Riksdagen har tidigare tillkännagivit att regeringen bör överväga om det finns situationer när det kan vara befogat med lönebidrag i ett pågående anställningsförhållande (bet.1999/2000:AU1, rskr. 1999/2000:83). Tidigare regering har prövat frågan om möjligheten att lämna lönebidrag i bestående anställningsförhållanden och funnit att det kan finnas negativa effekter i form av bl.a. inskränkningar i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar som gör att det inte bör göras några förändringar i denna del (prop. 2007/08:1, utg.omr. 13, bet. 2007/08: AU1, rskr. 2007/08:73). Funka-utredningen (SOU 2012:31) har lämnat förslag om att göra det möjligt att lämna lönebidrag i befintlig anställning och som i korthet innebär att lönebidrag skulle kunna lämnas till befintlig arbetsgivare som fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet för en arbetstagare vars arbetsförmåga försämrats under pågående anställning.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över de incitamentsstrukturer och insatser som finns för att stödja personer att komma i arbete eller behålla ett arbete.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur incitamentsstrukturerna och andra insatser för att ta eller behålla ett arbete fungerar för målgruppen,
- analysera om och i så fall hur lönebidrag under eller i anslutning till en befintlig anställning kan lämnas utan att arbetsgivarens rehabiliteringsansvar inskränks, och
- lämna de eventuella författningsförslag som behövs.

Eventuella förslag ska analyseras i förhållande till det arbetsrättsliga regelverket. Förslagen ska vara förenliga med i dag

gällande regelverk och inte medföra några förändringar av rättsläget på det arbetsrättsliga området. Eventuella jämställdhetsaspekter bör beaktas.

Hur ser andra jämförbara länders system ut – t.ex. de danska fleksjobben – och vilka erfarenheter kan dras av dessa?

De europeiska länderna har valt olika strategier för att stödja personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden. Statliga regleringar, handlingsplaner med frivilliga överenskommelser och ekonomiska incitament till arbetsgivare är några. Sverige och övriga nordiska länder har länge arbetat mest med inkludering genom omfördelning av resurser till arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Erfarenheter från den danska modellen med fleksjob har också beaktats i arbetet med att förtydliga lönestödets inriktning.

Supported Employment är ett samlingsnamn för en viss typ av arbetsrehabiliteringsinsatser för personer med funktionsnedsättning. Arbetssättet växte fram i vård- och stödsystemet i USA under 1980-talet och används i dag i många länder och har viss spridning i de nordiska länderna, exempelvis i Sverige. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan fick 2013 i uppdrag att initiera projekt för att pröva arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser i enlighet med metoden Supported Employment (dnr S2013/6630/SF). Uppdraget redovisades i mars 2017.

Fleksjobbordningen infördes i Danmark i början av 2000-talet och är ett arbetsmarknadspolitiskt program med syfte att förebygga förtidspensioneringar, bl.a. genom en subventionerad anställning som kallas fleksjob på danska. Grunden i de danska fleksjobben är att arbetsgivaren betalar för det effektiva arbete som arbetstagaren utför, medan det offentliga står för resten av lönen upp till ett tak. Lönen motsvarar en heltid, oberoende av den faktiska arbetstiden och nedsättningen i arbetsförmåga. Anställningsvillkoren ska vara avtalsenliga.

Fleksjobben innebär i regel nedsatt arbetstid liksom anpassning av arbetssituationen, exempelvis lägre arbetstempo, färre arbetsuppgifter, vilopausar, fysiska hjälpmedel eller stödperson. Insatsen har också sedan införandet förändrats genom att tydli-

gare riktas till personer med mycket begränsad arbetsförmåga (de som löper störst risk att gå i förtidspension).

Utredaren ska

- kartlägga hur liknande insatser till arbete för målgruppen ser ut och fungerar i ett antal jämförbara länder, exempelvis de danska flexsjoben,
- vid behov överväga och föreslå förändringar som behövs för att förbättra möjligheterna för målgruppen att få eller behålla ett arbete, samt
- lämna de eventuella författningsförslag som behövs.

Eventuella förslag ska analyseras i förhållande till det arbetsrättsliga regelverket. Förslagen ska vara förenliga med i dag gällande regelverk och inte medföra några förändringar av rättsläget på det arbetsrättsliga området. Eventuella jämställdhetsaspekter bör beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att beräkna eventuella konsekvenser som förslagen kan medföra för dem som förslaget berör, inklusive konsekvenser för arbetsgivarnas administrativa kostnader och kostnader för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå finansiering av dessa.

I uppdraget ingår även att belysa om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot International Labour Organisation (ILO), EU eller andra relevanta internationella organ och konventioner, och om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten eller för miljön. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag ska också belysas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med relevanta myndigheter, organisationer samt med arbetsmarknadens parter i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

(Arbetsmarknadsdepartementet)