

Aktivt lönebidrag

Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



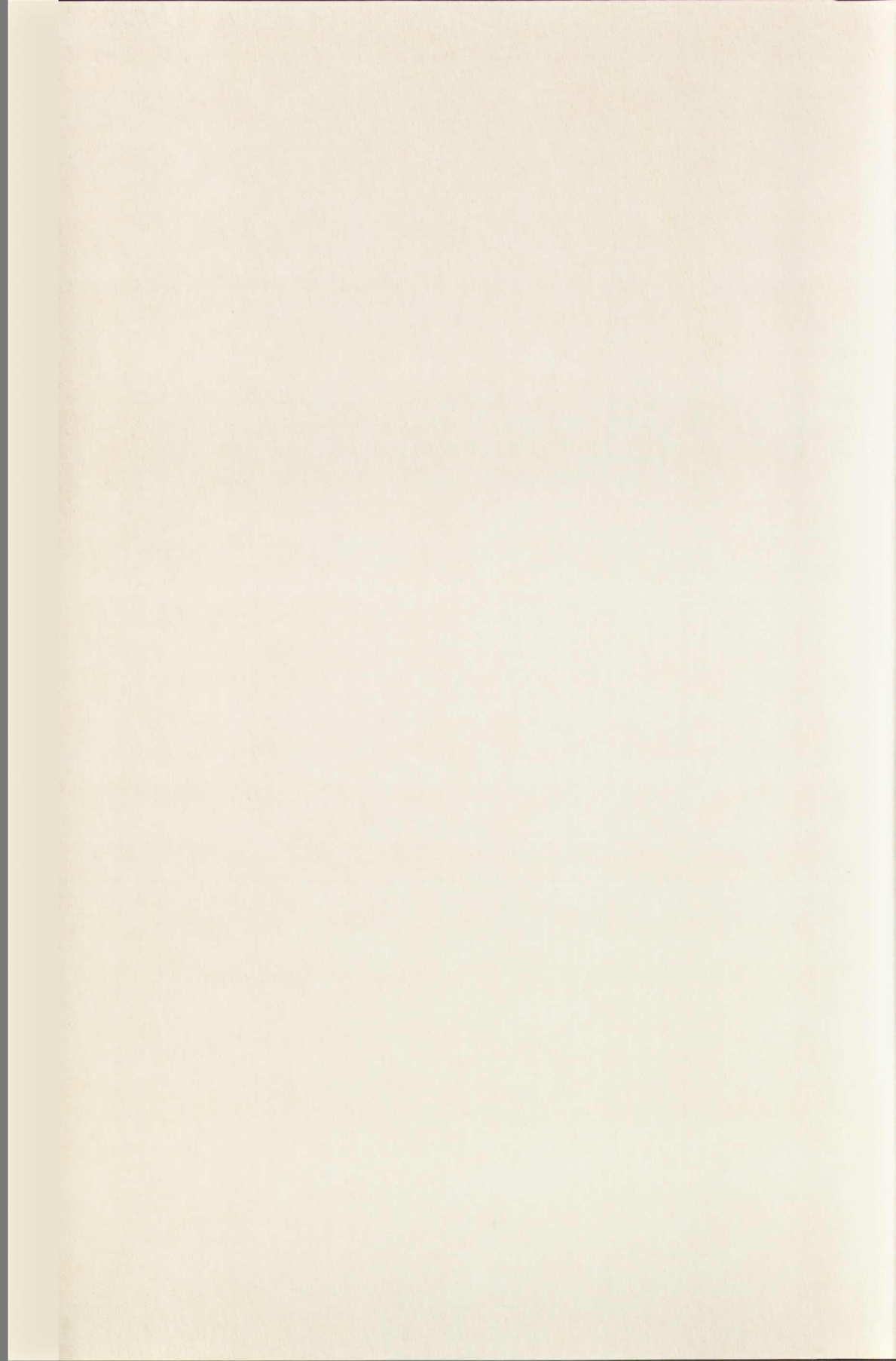
National Library
of Sweden

Delbetänkande av LOSAM-utredningen
SOU 1997:5

Aktivt lönebidrag

Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade

Delbetänkande av LOSAM-utredningen
SOU 1997:5





Statens offentliga utredningar
1997:5
Arbetsmarknadsdepartementet

A: Ref KB
Occ SOU
62

Aktivt lönebidrag

Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade

Delbetänkande av LOSAM-utredningen
Stockholm 1997



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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet Margareta Winberg

Regeringen beslutade den 27 juni 1996 att bemyndiga chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag f.d. riksdagsledamoten Nils-Olof Gustafsson som särskild utredare.

Den 1 augusti 1996 förordnades följande personer att ingå i en refererensgrupp till utredningen. Ombudsmannen Christina Ebbeskog, TCO, överläkaren Lars-Eric Hedström, SACO, ekonomen Håkan Hellstrand, Svenska Kommunförbundet, förhandlingsdirektören Agneta Leijonhufvud, Arbetsgivarverket, utredaren Leif Lindberg, Landstingsförbundet, förbundsordföranden Sven-Eric Lundqvist, Riksförbundet för social och mental hälsa, ombudsmannen Klas Nilsson, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, företagssköterskan Gudrun Sandström, Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, verksamhetsledaren Bertil Sköld, Synskadades Riksförbund, ombudsmannen Thomas Spogardh, Sveriges Dövas Riksförbund, ombudsmannen Anne Thelander, Neurologiskt handikappades riksförbund, handikappkonsulenten Bodil Öberg, De Handikappades Riksförbund, förbundsordföranden Lena Öhrsvik, Reumatikerförbundet och ombudsmannen Berit Örtell, LO

Den 12 augusti 1996 förordnades fil.kand. Gunilla Sahlin, SAF att ingå i referensgruppen.

Som sakkunniga förordnades den 1 augusti 1996

avdelningsdirektören Lisbeth Lidbom, Arbetsmarknadsstyrelsen, ordföranden Margareta Persson, Handikappförbundens Samarbetsorgan och direktören Sören Westin, Samhall AB. Samma dag förordnades departementssekreteraren Håkan Ceder, Socialdepartementet, departementssekreteraren Ulla-Karin Kinell, Arbetsmarknadsdepartementet, kanslirådet Inga-Britt Lagerlöf, Arbetsmarknadsdepartementet och departementssekreteraren Tony Malmborg, Finansdepartementet som experter i utredningen.

Länsdirektören Erik Olsson förordnades som sekreterare i utredningen den 1 juli 1996. Som bitr. sekreterare förordnades Anne Baxter den 29 juli 1996, Peter Udvardy den 5 augusti 1996, Åsa Saltin den 17 september 1996 och Sirje Pädam den 4 november 1996.

Experten Ulla-Karin Kinell har medverkat i utredningens arbete med en redovisning av jämställdhetsaspekter i lönebidragssystemet.

Utredningen har antagit namnet LOSAM-utredningen. Kommittén har tidigare avgivit en Arbetsrapport om lönebidrag inom allmännyttiga organisationer. Rapporten återfinns som bilaga 2 i detta betänkande.

Utredningen skall senast den 1 april 1997 avge förslag i den del av utredningen som rör Samhallkoncernen. Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet Aktivt lönebidrag – Ett effektivare stöd för arbetshandikappade, SOU 1997:5.

Stockholm i januari 1997

Nils-Olof Gustafsson

/Anne Baxter
Erik Olsson
Sirje Pädam
Åsa Saltin
Peter Udvardy

Innehållsförteckning

<i>Förkortningar</i>	5
<i>Sammanfattning</i>	7
1 <i>Uppdraget</i>	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Kort om direktiven	16
1.3 Utredningsarbetets genomförande	18
2 <i>Personer med funktionshinder på arbetsmarknaden</i>	19
2.1 Personer med funktionshinder	19
2.1.1 Definitioner av begrepp	19
2.1.2 Antal personer med funktionshinder/ arbetshandikapp	21
2.1.3 Registrering av arbetshandikapp	22
2.1.4 Särskilda stödformer för sökande med arbetshandikapp	23
2.2 Arbetsmarknadens utveckling under 1990-talet	24
2.2.1 Efterfrågan på arbetskraft	25
2.2.2 Tillgången på arbetskraft	25
2.2.3 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetshandikappade inom Samhall	27
2.2.4 Sammanfattning	29
2.3 Sökande med arbetshandikapp under 1990-talet	29
2.3.1 Antalet sökande med arbetshandikapp	30
2.3.2 Sökande med arbetshandikapp utan arbete	31
2.3.3 Långtidsinskrivna sökande med arbetshandikapp	33
2.3.4 Arbetshandikappade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	34

2.3.5	Vem var sökande med arbetshandikapp i oktober 1966?	40
2.3.6	Arbetshandikappade i arbete under 1966	44
2.3.7	Sammanfattning	47
2.4	Utbetalningar av särskilt stöd för arbetshandikappade	49
2.4.1	Lönebidrag	49
2.4.2	Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA)	50
2.4.3	Arbetshjälpmedel m.m.	51
2.4.4	Samhall AB	53
2.4.5	Sammanfattning	54
3	<i>Lönebidrag – regelutveckling och statistik</i>	57
3.1	Historisk tillbakablick	57
3.1.1	Ett flexibelt lönebidrag	59
3.1.2	Ändringar i lönebidragsförordningen	61
3.1.3	Lönebidragsanställningarnas utveckling under 1990-talet	63
3.1.4	Lönebidragsanställda inom allmännyttiga organisationer	65
3.2	Statistik om lönebidrag	67
3.2.1	Anställda med lönebidrag	67
3.2.2	Beslut om lönebidragsanställningar	77
3.2.3	Lönebidragets kostnader	82
3.2.4	Avgångar från lönebidragsanställningar	86
4	<i>Lönebidrag – nuvarande problem</i>	93
4.1	Lönebidragets flexibilitet och nivåer	93
4.1.1	Genomsnittskostnadens utveckling	93
4.1.2	Af/Ami:s förhandlingar/omförhandlingar av lönebidrag	98
4.1.3	Lönebidragets flexibilitet och nivåer i utredningens urval	103
4.2	Undanträngningseffekter av åtgärden anställning med lönebidrag	115
4.2.1	Undanträngningseffekter	115
4.2.2	Empirisk kunskap om undanträngningseffekter	117
4.2.3	Umeå forskningsgrupp	120

4.2.4	Samhalls syn på undanträngningseffekter	120
4.2.5	Sammanfattning	121
4.3	Konkurrens mellan bidrag	121
4.4	Allmännyttiga organisationer	126
4.4.1	Inledning	126
4.4.2	Vad avses med allmännyttiga organisationer?	128
4.4.3	Stiftelse- och föreningsskattekommitténs slutbetänkande	130
4.4.4	Bestämmelser i skattelagstiftningen	133
4.5	Lönebidrag och rehabilitering	135
4.5.1	RRV:s utvärdering (RRV 1994:4)	137
4.5.2	Kartläggning av lönebidrag i Jämtlands län	139
4.5.3	TCO:s och AMS projekt om lönebidrag	140
4.5.4	Slutsatser	142
4.6	Särskilda insatser för vissa grupper	142
4.6.1	Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, SIUS	142
4.6.2	Uppföljning av SIUS-verksamheten	145
4.6.3	SIUS-verksamheten i Norge	148
4.6.4	Arbete åt unga handikappade	149
4.6.5	Galaxen	152
4.7	Statens mål och resultatkrav samt utgiftskontroll och uppföljning	155
4.7.1	Statsmakternas mål och resultatkrav	155
4.7.2	Statsmakternas krav på återrapportering	158
4.7.3	AMV:s hantering av beslut om anställningar med lönebidrag	160
5	<i>Offentligt skyddat arbete (OSA)</i>	165
5.1	Historik	165
5.2	Regelsystemets utveckling	167
5.3	OSA i siffror	168
5.4	Uppföljning av OSA-verksamheten	171
6	<i>Kvinnor och män med funktionshinder</i>	173
6.1	Jämställdhet mellan kvinnor och män	173
6.2	Arbetshjälpmedel	175
6.3	Yrkesinriktad rehabilitering	175

6.4	Antalet kvinnor och män med arbetshandikapp registrerade som arbetssökande	176
6.5	Anställning med lönebidrag	177
6.6	Offentligt skyddat arbete	181
6.7	Statistik och forskning	182
7	<i>Överväganden och förslag</i>	185
7.1	Allmänna bedömningar	185
7.1.1	Mål och förväntningar	185
7.1.2	Begreppet allmännyttig organisation	187
7.1.3	Lönebidragsanställdas arbetsmiljö	190
7.1.4	AMV:s hantering av lönebidragen	194
7.1.5	Statens resultatkrav och AMV:s uppföljning	197
7.1.6	Undanträngningseffekter av åtgärden anställning med lönebidrag	198
7.1.7	Insatser för vissa grupper	199
7.1.8	Offentligt skyddat arbete (OSA)	200
7.1.9	Jämställdhet mellan kvinnor och män	201
7.1.10	Lönebidragsanställdas roll inom kultur-området	202
7.2	Förslag	204
7.2.1	Handläggning av lönebidrag – kompetens	205
7.2.2	Definition och särbehandling av allmännyttiga organisationer	206
7.2.3	Uppföljning av genomsnittlig bidragsnivå	208
7.2.4	Särskild arbetsplatsintroduktion för anställning med lönebidrag	221
7.2.5	Lönebidrag till invandrare med språksvårigheter	224
7.2.6	AMV:s ekonomiadministrativa uppföljning	226
7.3	Ekonomisk redovisning	226
	<i>Särskilda yttranden</i>	231
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	233
<i>Bilaga 2</i>	Arbetsrapport om lönebidrag inom allmännyttiga organisationer	251
<i>Bilaga 3</i>	Beräkningsmetoder och statistiskt urval	259

Förkortningar m.m.

.Af	Arbetsförmedlingen
AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
AKU	Arbetskraftsundersökningarna
ALU	Arbetslivsutveckling
Ami	Arbetsmarknadsinstitut
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
API	Arbetsplatsintroduktion
Dir.	Direktiv
Ds	Publikation i departementsserien
FN	Förenta Nationerna
HSO	Handikappförbundens Samarbetsorgan
HTF	Handelstjänstemannaförbundet
LAN	Länsarbetsnämnden
PRAO	Praktisk arbetslivsorientering
Prop.	Proposition
OSA	Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare
RRV	Riksrevisionsverket
SCB	Statistiska Centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar
SYO	Studie- och yrkesorientering
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

Sammanfattning

LOSAM-utredningens uppdrag är att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen. I detta betänkande lämnas förslag avseende lönebidrag och OSA.

Betänkandet inleds i kapitel 1 med en kort genomgång av direktiven samt hur utredningsarbetet bedrivits.

Kapitel 2 inleds med att de grundläggande begreppen i handikapp- och arbetsmarknadspolitiken definieras. Utredningen har använt sig av de definitioner som anges i "FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet" och i promemorian "Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder".

Därefter ges en kort beskrivning av arbetsmarknadens utveckling hittills under 1990-talet. Sammanfattningsvis kan man konstatera att det varit en kraftig obalans på arbetsmarknaden under denna period. Efterfrågan på arbetskraft har sjunkit med hundratusentals platser per år. Arbetslösheten har samtidigt fyrdubblats och den relativa arbetslösheten har ökat till historiskt höga nivåer.

I kapitlet görs en kartläggning av situationen för sökande med arbetshandikapp som visar att deras antal ökat kraftigt under perioden från år 1990 till år 1996. Bland dessa sökande är det framför allt de sökande utan arbete som ökat i antal.

Antalet anställda med lönebidrag och i OSA har varierat mellan 48 000 och 55 000 sedan år 1990. Antalet arbets-

handikappade anställda inom Samhallkoncernen har samtidigt varit omkring 30 000. Den ökning av antalet arbetshandikappade som erhållit anställning med lönebidrag och anställning hos Samhall har varit förhållandevis begränsad jämfört med ökningen av antalet sökande utan arbete.

AMV har under de senaste åren haft som krav från statsmakterna att arbetshandikappades andel av personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall överstiga deras andel av personer utan arbete. Åren 1994 och 1995 uppnåddes inte detta mål. Under perioden januari till september 1996 uppnåddes dock målet.

Antalet sökande med arbetshandikapp i konjunkturberoende åtgärder har sammanlagt varit relativt konstant sedan år 1990. Det har dock skett variationer mellan och inom åtgärderna. Exempelvis har antalet sökande med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning sjunkit. Det har samtidigt tillkommit nya åtgärder där sökande med arbetshandikapp har deltagit. Detta gäller främst åtgärderna arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion.

I avsnitt 2.3.5 redogörs för en kartläggning av köns- och åldersfördelning samt utbildningsbakgrund hos de sökande med arbetshandikapp i oktober 1996. Kartläggningen visar att de sökande med arbetshandikapp är äldre än övriga sökande på arbetsförmedlingarna. Andelen män är också större bland dessa sökande. Slutligen har sökande med arbetshandikapp en lägre utbildningsnivå än övriga sökande.

Avslutningsvis redogörs i avsnittet för vilken andel av de sökande med arbetshandikapp som erhållit ett arbete under perioden januari till september 1996.

I kapitlets sista avsnitt ges en sammanställning av utbetalningarna av särskilt stöd för arbetshandikappade sedan budgetåret 1989/90. Sammanställningen avser lönebidrag, statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), bidrag till arbetshjälpmedel och bidrag till Samhall AB.

I kapitel 3 ges en historisk återblick av lönebidragen och utvecklingen i siffror.

I kapitel 4 beskrivs de nuvarande problemen med lönebidrag. Genomförandet av det flexibla lönebidraget fr.o.m. den 1 juli 1991 innebar att lönebidraget uteslutande skulle utgå i relation till den sökandes behov och förutsättningar beträffande arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning. Bidraget skulle således inte bestämmas av arbetsgivarens ekonomiska möjligheter att svara för lönekostnader utan av den arbetshandikappade sökandens förutsättningar.

Av uttalanden som gjordes av arbetsmarknadsministern ställdes förväntningar på att reformen skulle medföra bl.a.

- Sänkt genomsnittlig bidragsnivå och därmed ökat utrymme för fler lönebidragsanställningar inom ramen för givna medel.
- Kortare bidragsperioder och därigenom tätare omprövningar.
- Fler anställda i framför allt privat sektor.

Man måste konstatera att regeringens intentioner vid genomförandet av det flexibla lönebidraget den 1 juli 1991 inte har kunnat uppfyllas.

Utredningen har erhållit ett representativt urval som omfattar 8 400 personer, av dem som var anställda med lönebidrag i mars 1996. Hälften av personerna i urvalet anställdes med lönebidrag före den 1 juli 1991. Det framgår att den genomsnittliga lönebidragsnivån bland dem som anställdes före den 1 juli 1991 är 66 procent och 71 procent bland dem som anställdes efter detta datum. Den totala genomsnittliga bidragsnivån är 68 procent vilket innebär att nivån i stort sett är densamma som när det flexibla lönebidraget infördes den 1 juli 1991.

Utredningen har gjort en kartläggning av några studier som har gjorts om undanträngningseffekter på arbetsmarknaden av åtgärden anställning med lönebidrag. Det är svårt att utifrån studierna dra några bestämda slutsatser om storleken på undanträngningseffekterna av de åtgärder som analyserats. I huvudsak saknas det kunskap om i vilken utsträck-

ning undanträngning sker av icke subventionerad verksamhet.

När det gäller anställningar med lönebidrag hos allmännyttiga organisationer kan man utgå ifrån att undanträngningseffekten är mycket liten eller ingen alls med hänsyn till att det här är fråga om en arbetsmarknad som inte skulle finnas om anställningarna inte var subventionerade med lönebidrag.

I utredningens direktiv sägs att när det gäller att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer skall utredaren redovisa hur det regelverk som rör sådana anställda skall förändras. Detta innebär att de allmännyttiga organisationerna skall särbehandlas vilket i sin tur kräver en definition av vad som avses med allmännyttiga organisationer. I avsnitt 4.4 beskrivs den skatterättsliga definitionen av vad som avses med allmännyttiga organisationer.

Ett av målen med reformen flexibelt lönebidrag var att en anställning med lönebidrag skall leda till rehabilitering av den arbetshandikappade så att denne skall kunna övergå till ett osubventionerat eller lägre subventionerat arbete. Ett viktigt led i rehabiliteringsarbetet är upprättande av en handlingsplan. Syftet med en sådan plan är att den skall stödja den rehabiliterande inriktningen av anställningen så att lönebidraget på sikt kan reduceras/upphöra.

I avsnittet redogörs bl.a. för RRV:S utvärdering av det flexibla lönebidraget (RRV 1994:4) och en studie som gjorts av TCO och AMS i tre län.

Av utvärderingarna framgår att det sker få övergångar till osubventionerat arbete. Handlingsplaner förekommer sällan, och är av dålig kvalitet. De är inte rehabiliteringsinriktade och rehabilitering förekommer inte heller i någon nämnvärd omfattning.

Utredningen har gjort en kartläggning av det särskilda introduktions- och uppföljningsstödet (SIUS), verksamheten Unga Handikappade och Galaxen. Resultatet av kartlägg-

ningen ger vid handen att dessa verksamheter har stor betydelse för människor med omfattande arbetshandikapp. Det är viktigt att samhället har en positiv vilja att ge även personer med omfattande arbetshandikapp samma möjligheter som personer utan funktionshinder på arbetsmarknaden. En iakttagelse är att rehabiliteringsinslaget betonas mer i dessa verksamheter än i den vanliga lönebidragshanteringen. En viktig slutsats blir därför att hanteringen av lönebidraget för alla grupper av arbetshandikappade bör utformas på ett sådant sätt att handlingsplaner, rehabilitering och uppföljning fokuseras och sätts i förgrunden.

Sedan införandet av det flexibla lönebidragssystemet har statsmakternas mål och resultatkrav för åtgärden varit relativt oförändrade. Statsmakterna har sedan budgetåret 1992/93 formulerat volymkrav för antalet anställda med lönebidrag och i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare. Sedan budgetåret 1994/95 har krav även ställts att minst tre procent av personer anställda med lönebidrag skall övergå till icke subventionerat arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Utredningen har även kartlagt statsmakternas krav på AMS återrapporternas av lönebidragens kostnadsutveckling och konstaterar att kraven minskats för budgetåret 1997.

Kartläggningen av AMV:s hantering av det ekonomisk-administrativa systemet visar att det finns brister i flera avseenden. Af/Ami har saknat förutsättningar att ha en överblick över den ekonomiska situationen bl.a. på grund av svårigheter att prognostisera utbetalningar, eftersläpningar i rekvisitioner av lönebidrag från arbetsgivarna samt brister i systemet för rapportering av vilka som avslutat en anställning med lönebidrag.

Statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) infördes år 1985 efter beslut av riksdagen. Målgruppen är arbetslösa med socialmedicinska handikapp, arbetslösa som är berättigade till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller arbetslösa som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare

haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från det under lång tid.

Redan i december 1984 beslutade riksdagen att statsbidrag skulle utgå till kommuner, landstingskommuner och i vissa fall andra offentliga myndigheter för anordnande av skyddat arbete för socialmedicinskt handikappade.

Denna grupp sysselsattes tidigare i beredskapsarbeten för arbetslösa som var socialmedicinskt arbetshandikappade och sedan i särskilda i beredskapsarbeten i kommunal regi.

För de socialmedicinskt arbetshandikappade behövs särskilda insatser och dessa insatser bör vara nära kopplade till kommunens sociala omsorger enligt socialtjänstlagen. En möjlighet att också planera sysselsättningen för dessa personer skulle ge kommunerna bättre förutsättningar att klara det totala sociala ansvaret för denna grupp.

Kartläggningen av jämställdhet mellan kvinnor och män i kapitel 6 visar att kvinnor med funktionshinder möter totalt sett större svårigheter än män på arbetsmarknaden. Detta gäller även vid anställning med lönebidrag.

En högre andel kvinnor än män är t.ex. registrerade som deltidsarbetslösa vid arbetsförmedlingen. Fler män än kvinnor är inskrivna vid arbetsmarknadsinstitutet. Betydligt fler män än kvinnor är anställda med lönebidrag och bland anställda med lönebidrag hos enskilda arbetsgivare är skillnaden särskilt markant.

Utredningens förslag

Utredningens förslag inleds med att det flexibla lönebidraget bör behållas.

Därefter föreslår utredningen en definition av begreppet allmännyttiga organisationer. Den särbehandling av de allmännyttiga organisationerna som direktiven förutsätter gör en sådan definition nödvändig och utredningen anser att man här skall ansluta sig till den skatterättsliga definitionen. Därutöver föreslår utredningen att de allmännyttiga organisa-

tionerna skall uppfylla kriterierna för god arbetsmiljö så som de anges i arbetsmiljölagstiftningen och låg betalningsförmåga för att de skall komma i åtnjutande av ett högre lönestöd.

Utredningen föreslår vidare att en anställning med lönebidrag skall föregås av en arbetsplatsintroduktion (API). Detta innebär att man utan lönekostnader för arbetsgivaren får en inskolning på arbetsplatsen och en bedömning av den funktionshindrades nedsättning av arbetsförmågan i förhållande till arbetet. Arbetsgivaren bör förberedas på att lönebidragets storlek kommer att bestämmas utifrån arbetsförmågens nedsättning i samråd mellan Af/Ami, den enskilde, arbetsgivaren och den fackliga organisationen. Under praktiktiden bör en tjänsteman från Ami ha kontakt med arbetsplatsen och där medverka vid arbetsbedömningen.

Utredningen finner det också angeläget att den genomsnittliga bidragsnivån för anställningar med lönebidrag sjunker. Utredningen föreslår därför att länsarbetsnämnderna ges i uppgift att följa utvecklingen av den genomsnittliga bidragsnivån både totalt och för varje arbetsgivarkategori. Uppföljningen bör göras månadsvis och användas som information för de tjänstemän som förhandlar om bidragsnivåer. Ett syfte är att öka medvetenheten om den aktuella nivån och att därigenom förhindra att arbetsgivare erhåller en alltför hög bidragsnivå i förhållande till den arbetshandikappades arbetsförmåga. En skälig bidragsnivå bör uppfattas som en nivå som motsvarar arbetsnedsättningen.

Med hänsyn bl.a. till att lönebidraget avses vara ett instrument för rehabilitering samt att målet skall vara att lönebidraget på sikt kan reduceras/upphöra, är handlingsplanen ett viktigt inslag för att nå detta mål. Handlingsplanen måste innehålla tydliga mål och de åtgärder som behövs för att nå målen. Af/Ami har sällan uppföljande kontakter med de arbetshandikappade sedan anställningen är klar och ser då ofta som sin uppgift att omförhandla lönebidraget. Utredningen föreslår därför en mer utvecklad kompetens för att

kunna upprätthålla en hög kvalitet i administrationen av lönebidraget. Enligt utredningens uppfattning kräver en effektiv handläggning motsvarande kompetens som finns hos Ami. Utredningen föreslår dessutom att en särskild funktion som lönebidragssamordnare/förhandlare inrättas i varje län. En funktion som har särskilda kunskaper för att kunna möta företagen i en förhandlingssituation. Denna funktion skall också samordna handläggningen av lönebidraget och kontakterna med företagen. Utredningen visar också på hur kostnaderna för detta kan finansieras.

Enligt direktiven skall utredaren skall utifrån en bedömning av vilken omfattning en sådan åtgärd kan få analysera kostnaderna för att integrera personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket i systemet med lönebidrag. Efter en analys och bedömning anser utredningen att stöd till dessa personer ej bör rymmas inom åtgärden "Anställning med lönebidrag". Motivet för utredningens ställningstagande är att åtgärden bör vara förbehållen personer med funktionsnedsättningar som leder till arbetshandikapp. Utredningen anser av samma skäl att den möjlighet som finns för ej arbetshandikappade, långtidsarbetslösa personer som fyllt 60 år att erhålla anställning med lönebidrag skall upphöra.

Utredningen föreslår slutligen att AMS prioriterar utvecklingen av sitt nya uppföljningssystem för att Af/Ami skall få heltäckande information om bl.a. det aktuella budgetutrymmet för anställningar med lönebidrag.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Arbetsmarknaden i slutet av 1980-talet karakteriserades av mycket låg arbetslöshet och en brist på arbetskraft på många områden. Politiken fokuserades därför i betydande utsträckning på att öka arbetskraftsutbudet och att minska sjukfrånvaro och förtidspensioneringar. Lagstiftning med skärpta arbetsmiljökrav och om ett ansvar för arbetsgivarna att rehabilitera sjukskrivna anställda infördes i början av 1990-talet. Den syftade till att skapa bättre förhållanden för de anställda och minska utslagningen från arbetslivet, men också till att öka arbetskraftsutbudet och få ett bättre fungerande arbetsliv.

Situationen förändrades vid 1990-talets början i många avseenden genom det kraftiga raset i efterfrågan på arbetskraft och därmed en alltmer ökande arbetslöshet. Arbets sökande med arbetshandikapp fick betydligt svårare att göra sig gällande i konkurrensen om de lediga platserna. Arbetsmarknadspolitiken inriktades på att hålla nere den öppna arbetslösheten och motverka uppkomsten av arbetslöshet.

Arbetslinjen i svensk arbetsmarknadspolitik har alltid inneburit att aktiva insatser så långt som möjligt skall användas i stället för passiva kontantstöd. Detta har varit – och är – betydelsefullt inte minst för att arbetslösa skall kunna vidmakthålla och utveckla sitt kunnande och sin yrkeskompetens, så att de kan ta ett arbete när efterfrågan på arbetskraft åter ökar. I praktiken innebar detta en subventionering av olika former av praktik och andra aktiviteter i samband med nyrekrytering hos företagen.

Det totala antalet arbetshandikappade som fick arbete per år ökade varje budgetår från 1992/93 till 1994/95. Subventioneringen av olika aktiviteter för arbetslösa utan arbetshandikapp, ofta unga och välutbildade, medförde dock att det blev svårt att få arbetsgivarna att acceptera låga lönebidragsnivåer för arbetshandikappade. Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) resurser intecknades snabbt när efterfrågan på arbetskraft och därmed ytterligare möjligheten att finna anställningar för arbetshandikappade sökande åter började öka.

Med de budgetrestriktioner som gäller finns inte utrymme att expandera anslaget särskilda åtgärder för arbetshandikappade respektive anslaget till Samhall AB. Det är därför ytterst angeläget att resurserna används så att de som är i störst behov av stöd kommer ifråga.

1.2 Kort om direktiven

De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är förbehållna arbetshandikappade sökande syftar till att tillförsäkra dem samma rätt och möjlighet att delta i arbetslivet som icke arbetshandikappade har. Dessutom skall de ge personer med funktionshinder möjlighet att ta del av alla de andra åtgärder som finns för arbetslösa.

Några av de viktigaste åtgärderna, lönebidrag och bidrag till Samhall AB har ytterst ett fördelningspolitiskt syfte och är viktiga delar av svensk handikappolitik. Sedan åtgärderna har införts har det inträffat stora förändringar på arbetsmarknaden, vilket påverkat bl.a. medelstilldelning, bidragsnivåer och volymutveckling. Bland annat har möjligheterna för gravt arbetshandikappade att komma ut på arbetsmarknaden minskat. Regeringen har därför funnit skäl att utreda hur intentionerna med statsmakternas särskilda arbetsmarknadspolitiska stöd för arbetshandikappade och statsmakternas krav på resultat förhåller sig till de resultat som har redovisats.

Enligt direktiven (1996:56), skall utredningen vad avser lönebidragen

- analysera de resultat som uppnåtts genom att det flexibla lönebidraget infördes i förhållande till statsmakternas intentioner med införandet,
- pröva om åtgärden lönebidrag är ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt medel för arbetshandikappade utifrån dagens arbetsmarknadssituation och arbetshandikappades behov, och föreslå regelförbättringar,
- undersöka om statsmakternas mål och resultatkrav samt uppföljningssystemet ger tillräckliga förutsättningar för kontroll över kostnadsutvecklingen och föreslå alternativa lösningar,
- utifrån en bedömning av vilken omfattning en sådan åtgärd kan få analysera kostnaderna för att integrera personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket i systemet med lönebidrag,
- När det gäller att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer skall utredningen redovisa hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

När det gäller översynen av åtgärden arbete inom Samhall-koncernen skall utredningen

- pröva Samhall AB:s ekonomiska resultat och möjligheterna till ytterligare ekonomiska resultatförbättringar,
- pröva om målen för Samhalls verksamhet och statsmakternas resultatkrav innebär de mest adekvata kriterierna för att bedöma resultaten eller om den utveckling och de strukturförändringar som skett på arbetsmarknaden kan motivera förändringar,
- studera måluppfyllelse och resultat, bl.a. i fråga om den rehabiliterande verksamheten, och
- analysera Samhalls verksamhet och målgrupperna för den samt diskutera om verksamhetsformerna och målgrupperna behöver förändras.

Direktiven i sin helhet återges i bilaga till betänkandet.

1.3 Utredningsarbetets genomförande

Enligt direktiven skall utredningens arbete vara avslutat före utgången av år 1996. Riksdagen antog i maj 1996 arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU15 som syftade till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer. Regeringen skulle under år 1996 återkomma till riksdagen med förslag om en långsiktig lösning i frågan. Utredningen skulle därför senast den 15 augusti 1996 redovisa om och hur regelverket behövde förändras i de avseenden det berörde lönebidrag för arbetshandikappade anställda vid allmännyttiga organisationer.

Med anledning härav överlämnade utredaren den 14 augusti en arbetsrapport om lönebidrag inom allmännyttiga organisationer till statsrådet Margareta Winberg. Arbetsrapporten återges i sin helhet i en bilaga till betänkandet.

Det visade sig under utredningsarbetet att det inte skulle bli möjligt att avsluta hela uppdraget före utgången av år 1996. Utredaren bedömde att den del av utredningen som berör Samhall inte skulle hinna avslutas i tid medan åtgärderna anställning med lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA) däremot skulle kunna redovisas före årets slut.

Regeringen beslutade därför den 17 oktober 1996 att utredningens arbete i den del som avser Samhalls verksamhet skall vara avslutat senast den 1 april 1997.

2 Personer med funktionshinder och arbetsmarknaden

2.1 Personer med funktionshinder

Den svenska arbetsmarknadspolitiken bygger på rätten till arbete för alla. En vägledande princip är arbetslinjen som innebär att aktiva åtgärder skall prioriteras före passiva kontantstöd. I fråga om personer med funktionshinder innebär arbetslinjen att rehabiliterande åtgärder och åtgärder för att stärka den enskildes konkurrenskraft skall prioriteras före arbetslöshetsersättning och förtidspensionering.

Detta synsätt stämmer väl överens med de regler som anges i FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Enligt reglerna bör medlemsstaterna aktivt stödja att människor med funktionshinder integreras i den öppna arbetsmarknaden. Reglerna anger exempel på hur sådant stöd kan utformas och hur staternas handlingsprogram och andra insatser kan utformas. Standardreglerna stämmer väl överens med inriktningen av och målen för den svenska handikappolitiken. Staten har det yttersta ansvaret för att dessa mål förverkligas. Statsmakterna ställer därför krav på arbetsmarknadsmyndigheterna att de skall prioritera sökande med arbetshandikapp och uppnå vissa resultat för dessa sökande.

2.1.1 Definitioner av begrepp

I FN:s standardregler för funktionshindrade definieras de grundläggande begreppen i handikappolitiken. Man anger bl.a. följande definitioner.

Begreppet 'funktionsnedsättning' innefattar ett stort antal funktionshinder i olika befolkningsgrupper överallt i världen. Människor kan ha funktionsnedsättningar på grund av fysiska eller intellektuella skador eller sjukdomar, syn- och hörselskador eller – sjukdomar, medicinska tillstånd eller mentalsjukdomar. Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur.

'Handikapp' avser förlust eller begränsning av möjligheterna att delta i samhällslivet på samma sätt som andra. 'Handikapp' beskriver mötet mellan människor med funktionsnedsättning och omgivningen. Syftet är att fästa uppmärksamheten på brister i miljön och inom olika samhällsområden, exempelvis brister i information, kommunikation och utbildning som hindrar människor med funktionsnedsättning från att delta på lika villkor.

Användningen av begreppen "funktionsnedsättning" och "handikapp" som de definieras i FN:s standardregler bör ses i ljuset av den moderna handikapphistorien. Under 1970-talet fanns en stark reaktion mot den tidens språkbruk. Begreppen användes ofta på ett oklart och förvirrande sätt, vilket gav dålig vägledning för politiska strategier och åtgärder. Språkbruket speglade en medicinsk och diagnostisk inställning som inte tog hänsyn till bristerna i det omgivande samhället. I promemorian "Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder" (Ds 1996:56) förtydligas begreppen på följande sätt;

En funktionsnedsättning eller ett funktionshinder är den begränsning av individens funktionsförmåga som är följden av en skada eller sjukdom. Handikapp är de negativa följderna av funktionshindret i förhållandet mellan individen och hans eller hennes omgivning. Handikapp är således inte en egenskap hos en enskild person med en skada eller sjukdom. Handikapp är i stället förhållandet mellan funktionshindret och personens omgivning. Enligt denna definition uppstår ett handikapp när en människa till följd av ett funktionshinder inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som kan anses som normalt. Funktionshindret är således i sig inget handikapp, men kan bli det om den miljö eller den situation som den funktionshindrade befinner sig i är sådan att tillvaron försämrats. Med denna definition är handikapp något relativt och uppstår först i samspillet mellan en individ och den omgivande miljön. En person med

funktionshinder kan således uppleva handikappande situationer i en viss miljö eller i en viss situation utan att göra det i andra.

Inom arbetsmarknadspolitiken används begreppet "arbetshandikappad". I förordningen (1991:333) om lönebidrag betecknar begreppet "...arbetssökande som på grund av fysiska, psykiska, förståndsmässiga eller socialmedicinska handikapp har nedsatt arbetsförmåga och som därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla en anställning på den reguljära arbetsmarknaden". I promemorian "Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder" beskrivs begreppet på följande sätt;

Begreppet (arbetshandikappad) används för att avgränsa den grupp personer som kan komma i fråga för olika slag av arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder, exempelvis bidrag till kostnader för arbetshjälpmedel eller arbetsbiträde, tillgång till särskilt anordnade arbeten eller utbildning eller praktik.

Begreppet arbetshandikapp handlar om effekterna av ett funktionshinder på den enskildes möjligheter att utföra visst arbete. Också detta är således ett relativt begrepp, som innebär att ett funktionshinder inte behöver innebära ett arbetshandikapp. Det kan också innebära att en förhållandevis liten funktionsnedsättning kan medföra stora svårigheter att utföra ett arbete, exempelvis i de fall arbetet ställer stora krav på den fysiska eller psykiska prestationsförmågan.

2.1.2 Antal personer med funktionshinder/ arbetshandikapp

Det är inte möjligt att ange hur många personer med funktionshinder det finns i Sverige. Som vägledning kan konstateras att antalet medlemmar i handikapprörelsen uppgår till mer än 450 000 personer. Dessutom uppbär över 400 000 personer förtidspension, sjukbidrag eller handikappersättning som huvudförmån från Socialförsäkringssystemet.

Antalet sökande vid arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituten (Ami) med ett arbetshandikapp är betydligt färre, eller 82 200 personer i oktober 1996. För att en

sökande skall anses som arbetshandikappad krävs att han eller hon är arbetssökande, har ett funktionshinder i relation till en arbetsuppgift och att det gjorts en registrering om arbetshandikapp hos Arbetsmarknadsverket (AMV). 1989 års Handikapputredning framhöll dock i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) att det absoluta flertalet i utredningens personkrets inte är arbetssökande.

Utredningen skall enligt direktiven se över de sysselsättningssskapande åtgärderna för arbetshandikappade. Utredningens kartläggning av personer med funktionshinder är därför begränsad till dem som är registrerade som sökande med arbetshandikapp hos arbetsförmedlingen och Ami.

2.1.3 Registrering av arbetshandikapp

Det är personal på arbetsförmedlingarna och Ami som bedömer om en sökande kan anses ha ett arbetshandikapp. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ger följande handledning till verkets personal¹;

Om det visar sig att den sökande på grund av funktionsnedsättning är i behov av särskilda väglednings- och rehabiliteringsinsatser eller inte kan få arbete utan att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som är förbehållna sökande med arbetshandikapp, vidtas ska arbetshandikapp anges.

I de fall en sökande har en funktionsnedsättning, som inte påverkar arbetsutbudet och inte heller i övrigt är av betydelse i förhållande till de arbetsuppgifter som är eller förväntas bli aktuella, föreligger inget arbetshandikapp.

Den sökande ska vara införstådd med att skrivas in som arbetshandikappad. Om den sökande själv inte anser sig ha något handikapp och inte heller är intresserad av någon åtgärd som är förbehållen arbetshandikappade ska arbetshandikapp inte anges.

Om AMV registrerar en sökande som arbetshandikappad anger man typ av arbetshandikapp. Det finns åtta olika

¹Ur "Handledning för användare – Förmedlingssystemet AF-90".

koder;

- 1 Hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom.
- 2 Hörselskada/dövhet.
- 3 Synskada.
- 4 Rörelsehinder.
- 5 Övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp².
- 6 Psykiska arbetshandikapp.
- 7 Intellectuellt arbetshandikapp.
- 8 Socialmedicinskt arbetshandikapp.

2.1.4 Särskilda stödformer för sökande med arbetshandikapp

Utöver de åtgärder som erbjuds arbetslösa sökande i övrigt, finns stödformer som är förbehållna sökande med arbetshandikapp. Om det är nödvändigt kan en sökande erbjudas arbetsvägledning och /eller yrkesinriktad rehabilitering för att man inom AMV skall kunna bedöma vilka åtgärder som bör erbjudas.

Bidrag kan lämnas till arbetshjälpmedel, när det behövs för att en funktionshindrad person skall kunna utföra sina arbetsuppgifter. Arbetshjälpmedel kan vara tekniska hjälpmedel, exempelvis en bandspelare för en synskadad eller en telefonförstärkare för en person med nedsatt hörsel. Det kan också vara datorer med eller utan kringutrustning, t.ex. syntetiskt tal. Bidraget kan också avse anpassningar av arbetsplatsen eller utrustning på arbetsplatsen, t.ex. installation av en rullstolsramp, ändring av reglage på en maskin m.m.

Vidare kan bidrag lämnas till ett arbetsbiträde, som underlättar för den funktionshindrade personen att göra en normal arbetsinsats, t.ex. en teckenspråkstolk åt en döv person eller läshjälp åt en synskadad person.

²Med övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp avses exempelvis allergier, diabetes och sjukdom eller skada i mag- och tarmfunktionerna.

De sysselsättningsskapande åtgärder som är förbehållna arbetshandikappade sökande är "Anställning med lönebidrag", "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare" (OSA), "Arbete inom Samhallkoncernen", samt näringshjälp till start av verksamhet som egen företagare. Av dessa åtgärder omfattar anställning med lönebidrag flest personer.

2.2 Arbetsmarknadens utveckling under 1990-talet

Möjligheterna att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden bestäms främst av efterfrågan och tillgången på arbetskraft. Det gäller i huvudsak även för arbetshandikappade sökande. Men för dessa sökande har också de olika arbetsmarknadspolitiska stödformerna en stor betydelse. I det följande ges först en beskrivning över utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet³, därefter ges en beskrivning av situationen för arbetshandikappade sökande under samma period.

Enligt direktiv (1994:124) till statliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser skall kvinnors och mäns skilda villkor analyseras och redovisas. I detta kapitel berörs inte könsspecifika skillnader vad gäller personer med funktionshinder. Utredningen har i stället valt att redovisa dessa skillnader i ett eget kapitel. Se kapitel 6 "Kvinnor och män med funktionshinder".

³För en utförlig redovisning av arbetsmarknadens utveckling hänvisas till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande "Aktiv arbetsmarknadspolitik" (SOU 1996:34).

2.2.1 Efterfrågan på arbetskraft

Tabell 2.1 visar att efterfrågan på arbetskraft har sjunkit kraftigt under 1990-talet. AMV registrerade totalt 650 000 nyanmälda platser år 1990⁴. Därefter sjönk efterfrågan varje år t.o.m. år 1993. Antalet nyanmälda platser ökade igen under år 1994, men trots denna ökning var efterfrågevolymen endast hälften så stor som år 1990. Under 1996 sjönk åter antalet nyanmälda platser. Antalet var under perioden januari till oktober 1996 tjugo procent lägre än under motsvarande period 1995.

Tabell 2.1 Antal nyanmälda platser med mer än 10 dagars varaktighet under perioden 1990–1995.

	Antal platser
1990	650 000
1991	386 000
1992	285 000
1993	262 000
1994	341 000
1995	339 000

Källa: AMS.

2.2.2 Tillgången på arbetskraft

Utbudet av arbetskraft redovisas genom Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU). Utgångspunkt för dessa undersökningar är samtliga i Sverige folkbokförda personer mellan 16 och 64 år. Denna grupp benämns "Befolkningen". Gruppen delas därefter in i två undergrupper som benämns "I arbetskraften" respektive "Ej

⁴AMS statistik över nyanmälda platser med mer än 10 dagars varaktighet.

i arbetskraften". De personer som ingår i arbetskraften delas i sin tur in i undergrupperna "Sysselsatta" och "Arbetslösa"⁵.

Samtidigt som antalet nyanmälda platser minskat kraftigt har deltagandet i arbetskraften sjunkit. Det visar de siffror som SCB redovisat. Det genomsnittliga antalet personer i arbetskraften sjönk med ca 250 000 mellan åren 1990 och 1995. Samtidigt ökade antalet personer i befolkningen med ca 126 000. Arbetskraftens andel av befolkningen sjönk därmed från 85 procent till 78 procent. Se tabell 2.2.

Tabell 2.2 Antal personer i befolkningen mellan 16–64 år samt därav i arbetskraften under perioden 1990–1995. Årsgenomsnitt.

	Antal personer		
	Befolkningen	Arbetskraften	I procent
1990	5 397 000	4 560 000	85 %
1991	5 425 000	4 530 000	84 %
1992	5 447 000	4 442 000	82 %
1993	5 461 000	4 320 000	79 %
1994	5 496 000	4 268 000	78 %
1995	5 523 000	4 319 000	78 %

Källa: SCB (AKU).

Inte sedan 1930-talet har arbetslösheten varit lika hög som under 1990-talet. I tabell 2.3 redovisas att den öppna arbetslösheten ökade från 1,6 procent år 1990 till 7,7 procent av arbetskraften år 1995. Räknat i antalet personer innebar det en ökning av antalet öppet arbetslösa med ungefär 250 000. Under samma period minskade antalet sysselsatta med

⁵Det finns ytterligare indelningar i undergrupper, men dessa berörs ej här. Definitioner från SCB:s Statistiska meddelanden, "Arbetskraftsundersökningen i juni 1996".

500 000.

Tabell 2.3 Antal sysselsatta och arbetslösa samt arbetslösheten i procent av arbetskraften under perioden 1990–1995. Årsgenomsnitt.

	Antal personer		Relativ arbetslöshet
	Sysselsatta	Arbetslösa	
1990	4 485 000	75 000	1,6 %
1991	4 396 000	134 000	3,0 %
1992	4 209 000	233 000	5,2 %
1993	3 964 000	356 000	8,2 %
1994	3 928 000	340 000	8,0 %
1995	3 986 000	333 000	7,7 %

Källa: SCB (AKU).

2.2.3 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetshandikappade inom Samhall

Regering och riksdag har under 1990-talet kraftigt utökat omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att minska effekterna av den för Sverige mycket höga arbetslösheten.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna delas i AMS månatliga publikation "Arbetsmarknadsstatistik" upp mellan konjunkturberoende åtgärder⁶ och handikappåtgärder⁷.

Antalet personer i konjunkturberoende åtgärder ökade i

⁶De konjunkturberoende åtgärderna utgörs i juli 1996 av "Anställning med rekryteringsstöd", "Starta eget-bidrag", "Beredskapsarbete", "Anställning med utbildningsvikariat", "Arbetslivsutveckling", "Arbetsplatsintroduktion", s.k. "Kommunavtal", "Datortek" och "Arbetsmarknadsutbildning". Källa: AMS Arbetsmarknadsstatistik Juli 1996, Uar 1996:9.

⁷Handikappåtgärderna utgörs i juli 1996 av "Anställning med lönebidrag" samt "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare". Källa: AMS Arbetsmarknadsstatistik Juli 1996, Uar 1996:9.

genomsnitt med 137 000 personer från 52 000 personer år 1990 till 189 000 personer år 1995. Det innebar en ökning med ca 250 procent.

Antalet personer i handikappåtgärder uppgick till ca 50 000 personer i genomsnitt under åren 1990 till 1994. År 1995 ökade antalet och uppgick till ca 55 000 personer. Under 1996 har antalet åter minskat till ca 50 000 personer.

Antal arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen har under åren 1990 till 1995 uppgått till ca 30 000 personer i genomsnitt per år.

Tabell 2.4 redovisar antal personer i konjunkturberoende åtgärder och handikappåtgärder samt antal arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen under 1990-talet.

Tabell 2.4 Antal personer som deltagit i konjunkturberoende åtgärder och handikappåtgärder samt antal arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen, under perioden 1990–1995. Årsmedeltal.

	Antal personer		
	Konjunktur- beroende åtgärder	Handikapp- åtgärder	Arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen
1990	52 000	50 700	30 500
1991	83 900	50 000	29 600
1992	154 700	48 100	29 100
1993	183 900	48 300	28 300
1994	226 800	51 900	28 500
1995	188 500	55 200	29 200

Källa: AMS.

2.2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det varit en kraftig obalans på arbetsmarknaden under 1990-talet. Efterfrågan på arbetskraft har sjunkit med hundratusentals platser per år. Arbetslösheten har samtidigt fyrdubblats. Såväl den öppna arbetslösheten som antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat till historiskt höga nivåer. Antalet deltagare i konjunkturberoende åtgärder har ökat från i genomsnitt 52 000 personer per månad i början av decenniet till i genomsnitt 189 000 personer per månad år 1995. Antalet personer i handikappåtgärder har samtidigt varit relativt oförändrat och uppgått till ca 50 000 personer per månad.

2.3 Sökande med arbetshandikapp under 1990-talet

I detta avsnitt ges en beskrivning av situationen för sökande med arbetshandikapp under 1990-talet. I avsnittet redovisas det faktiska antalet arbetshandikappade i olika sökandekategorier. Där det är möjligt redovisas även de arbetshandikappade sökandes andel av samtliga sökande i kategorin.

Antalet arbetshandikappade sökande har ökat kraftigt under 1990-talet. Deras antal har dock inte ökat i samma omfattning som det totala antalet sökande på arbetsförmedlingarna. Det medför i flera fall att antalet arbetshandikappade sökande ökat i en sökandekategori, samtidigt som deras andel av samtliga sökande i kategorin har minskat.

Det faktum att andelen sökande med arbetshandikapp minskat i flera sökandekategorier skall inte tolkas som att situationen för sökande med arbetshandikapp har förbättrats. En sådan utveckling beror på att antalet sökande med arbetshandikapp inte ökar lika mycket som det totala antalet sökande när situationen på arbetsmarknaden försämras. Om

situationen på arbetsmarknaden i stället förbättras minskar inte heller antalet sökande med arbetshandikapp lika mycket som totalt antal sökande. Därmed ökar åter deras andel i sökandekategorierna.

Beräkningen av andelen sökande med arbetshandikapp i olika sökandekategorier skall i stället användas för att följa upp om arbetshandikappade sökande får tillgång till de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i minst samma omfattning som deras andel av antalet sökande utan arbete.

2.3.1 Antalet sökande med arbetshandikapp

Antalet sökande med arbetshandikapp på arbetsförmedlingarna och hos arbetsmarknadsinstituten (Ami) har ökat under 1990-talet. År 1990 uppgick deras antal till i genomsnitt 53 000 personer. Antalet ökade därefter årligen och uppgick år 1994 till 83 000 personer. År 1995 minskade antalet något.⁸

Det totala antalet sökande på arbetsförmedlingarna har ökat snabbare än antalet sökande med arbetshandikapp. Det har inneburit att andelen sökande med arbetshandikapp minskat. År 1990 uppgick deras andel till 16,1 procent. Fem år senare uppgick andelen till 8,4 procent.

I tabell 2.5 redovisas antal sökande med arbetshandikapp samt andel av samtliga sökande från 1990 till 1995.

⁸Observera att personer med registrerat arbetshandikapp som deltar i åtgärderna "Anställning med lönebidrag", "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare", och "Rekryteringsstöd" samt är anställda inom Samhallkoncernen, inte ingår i denna statistik.

Tabell 2.5 Antal sökande med arbetshandikapp samt andel av samtliga sökande 1990–1995. Årsmedeltal.

	Sökande med arbetshandikapp	Andel av samtliga
1990	52 800	16,1 %
1991	55 900	12,2 %
1992	68 700	9,9 %
1993	80 800	8,9 %
1994	83 300	8,4 %
1995	80 900	8,4 %

Källa: AMS.

2.3.2 Sökande med arbetshandikapp utan arbete

Arbetsmarknadsverket klassificerar samtliga sökande hos arbetsförmedlingarna i olika sökandekategorier. Sökandekategorierna för sökande som kan ta arbete direkt (s.k. "arbetslösa"), sökande som är i behov av vägledning, sökande som väntar på en beslutad åtgärd och andra sökande som ej kan ta arbete direkt benämns gemensamt som "Arbetslös sökande utan arbete"⁹.

Antal sökande med arbetshandikapp utan arbete ökade från i genomsnitt 18 000 personer år 1990 till i genomsnitt 47 000 personer år 1995. Under 1996 har ökningen fortsatt. Från januari till oktober var i genomsnitt 49 800 sökande med arbetshandikapp utan arbete. Den försämrade situationen på arbetsmarknaden har även påverkat situationen för arbetshandikappade sökande.

Antal arbetshandikappade arbetslösa, dvs. utan arbete och som kan ta arbete direkt, har också ökat under 1990-talet. Deras antal ökade från i genomsnitt 3 500 personer år 1990

⁹Sökandekategorierna 11–15.

till 13 700 personer år 1995. Under perioden januari till oktober 1996 minskade arbetslösheten bland arbetshandikappade sökande till i genomsnitt 13 200 personer.

Även långtidsarbetslösheten¹⁰ har ökat bland arbetshandikappade sökande. År 1995 var i genomsnitt 3 900 sökande med arbetshandikapp registrerade som långtidsarbetslösa. Deras antal uppgick till endast 600 år 1990. Under perioden januari till oktober 1996 var i genomsnitt 3 400 arbetshandikappade sökande långtidsarbetslösa.

Antalet sökande med arbetshandikapp utan arbete samt därav antal arbetshandikappade arbetslösa och arbetshandikappade långtidsarbetslösa har dock inte ökat lika kraftigt som totala antalet sökande i dessa sökandekategorier. Det innebär att *andelen* sökande med arbetshandikapp har minskat i respektive sökandekategori. År 1990 uppgick andelen sökande med arbetshandikapp utan arbete till 15,5 procent av samtliga sökande utan arbete. År 1995 uppgick deras andel till 9,5 procent. Andel arbetshandikappade arbetslösa uppgick till 5,0 procent av samtliga arbetslösa år 1990. År 1995 uppgick deras andel till 3,8 procent. Även bland långtidsarbetslösa har andelen sökande med arbetshandikapp sjunkit. Deras andel uppgick till 7,8 procent år 1990 och 4,1 procent år 1995. Under 1996 har långtidsarbetslösheten minskat bland sökande med arbetshandikapp.

Tabell 2.6 illustrerar utvecklingen under perioden 1990–1995.

¹⁰Långtidsarbetslös är den som varit öppet arbetslös i mer än sex månader. Ungdomar under 25 år klassificeras som långtidsarbetslösa om de varit öppet arbetslösa i mer än fyra månader.

Tabell 2.6 Antal sökande med arbetshandikapp utan arbete, därav arbetslösa och långtidsarbetslösa samt deras andel av totala antalet sökande inom samma sökandekategori. Årsmedeltal.

	Sökande med arbetshandikapp samt andel av samtliga sökande					
	Utan arbete		Arbetslösa		Långtidsarbetslösa	
1990	18 100	15,5 %	3 500	5,0 %	600	7,8 %
1991	23 700	12,0 %	5 600	4,0 %	1 200	6,2 %
1992	34 100	10,0 %	9 600	3,8 %	2 500	4,7 %
1993	44 700	9,2 %	14 600	3,8 %	4 300	4,3 %
1994	46 000	9,4 %	13 500	3,7 %	4 100	4,2 %
1995	47 000	9,5 %	13 700	3,8 %	3 900	4,1 %

Källa: AMS.

2.3.3 Långtidsinskrivna sökande med arbetshandikapp

Långtidsinskrivna är sökande som varit inskrivna i mer än två år hos arbetsförmedlingen och som utan avbrott varit utan arbete eller deltagit i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder under perioden. Den som är långtidsinskriven har alltså inte varit sökande med fast arbete, tillfälligt arbete, deltidsarbetslös, verksam i OSA eller anställd med lönebidrag.

Andelen långtidsinskrivna är högre bland sökande med arbetshandikapp än bland samtliga sökande. AMS har genomfört beräkningar av genomsnittligt antal långtidsinskrivna på arbetsförmedlingarna från juli 1995 till juni 1996. Beräkningarna visar att i genomsnitt 36,0 procent av det totala antalet inskrivna med arbetshandikapp var långtidsinskrivna. Bland samtliga sökande var andelen 19,9 pro-

cent¹¹. Se tabell 2.7.

Tabell 2.7 Genomsnittligt antal långtidsinskrivna samt långtidsinskrivna med arbetshandikapp juli 1995 till juni 1996.

	Långtidsinskrivna	
	Antal	Andel
Totalt	139 400	19,9 %
Sökande med arbetshandikapp	26 900	36,0 %

Källa: AMS.

2.3.4 Arbetshandikappade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Åtgärden "Anställning med lönebidrag" har haft den största volymen av de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade. Antal personer i åtgärden har varierat. Åren 1990 och 1991 uppgick antalet anställda med lönebidrag till i genomsnitt 45 000 personer. Därefter minskade deras antal de följande två åren. Under år 1994 ökade dock åter antalet lönebidragsanställda och påföljande år uppgick deras antal till i genomsnitt 50 000. Se tabell 2.8.

Antal arbetshandikappade i åtgärden "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare" har varit nästan konstant under hela 1990-talet. I genomsnitt har ca 5 500 personer per år deltagit i åtgärden.

Antal arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen har fluktuerat mellan som lägst 28 300 personer år 1993 och som högst 30 500 personer år 1990. År 1995 uppgick deras antal till 29 200 personer. Se tabell 2.8.

¹¹Totalt antal inskrivna, med eller utan arbetshandikapp, definieras i detta sammanhang som samtliga inskrivna på arbetsförmedlingarna vid månadens slut utom de som är sökande med fast arbete, tillfälligt arbete, deltidsarbetslösa, verksamma i OSA eller anställda med lönebidrag.

Tabell 2.8 Antal personer i handikappåtgärderna samt arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen, 1990–1995. Årsmedeltal.

	Antal personer		
	Lönebidrag	OSA	Samhall
1990	45 000	5 700	30 500
1991	44 500	5 400	29 600
1992	42 600	5 500	29 100
1993	42 600	5 700	28 300
1994	46 400	5 400	28 500
1995	49 600	5 600	29 200

Källa: AMS.

Antal sökande med arbetshandikapp som varit inskrivna vid Ami har ökat sedan år 1992. I genomsnitt per månad var 5 700 sökande med arbetshandikapp inskrivna vid Ami år 1995. Under perioden januari till oktober 1996 har dock deras antal minskat till 4 700. Minskningen har flera orsaker. Ami:s resurser har alltmer tagits i anspråk för konsultativa insatser gentemot arbetsförmedlingarna och försäkringskassorna. Det är dessutom Ami som numera i många län har tagit över hela resultatansvaret för arbetshandikappade sökande. Allt fler sökande som får del av Ami:s tjänster uppbär sålunda annan ersättning än utbildningsbidrag såsom arbetslöshetsersättning eller ersättning från försäkringskassa.

Andelen sökande med arbetshandikapp har utgjort mellan 50 och 75 procent av det totala antalet inskrivna vid Ami. Sedan år 1992 har deras andel ökat. År 1995 uppgick andelen sökande med arbetshandikapp till ca 75 procent. Denna andel ökade ytterligare några procentenheter under perioden januari till oktober 1996. Det har varit en uttalad strävan från AMS sida att andelen arbetshandikappade vid Ami skall

öka.

De senaste åren har AMV haft som krav från statsmakterna att arbetshandikappades andel av personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall överstiga deras andel av personer utan arbete. Åren 1994 och 1995 uppnåddes inte detta mål. Målet har dock uppnåtts under perioden januari till september 1996. Se tabell 2.9.

Tabell 2.9 Arbetshandikappade sökandes representation bland sökande utan arbete och i konjunkturberoende åtgärder 1994–1996.

	Arbetshandikappade sökandes andel av samtliga sökande	
	Utan arbete ¹²	I konjunkturberoende åtgärder
1994	10,4 %	8,8 %
1995	10,5 %	9,8 %
1996 (jan-sept)	10,6 %	11,8 %

Källa: AMS.

Antalet sökande med arbetshandikapp i åtgärden "Arbetsmarknadsutbildning"¹³ ökade de första åren under 1990-talet. Därefter har antalet minskat. Se tabell 2.10. Under perioden januari till oktober 1996 deltog 6 400 sökande med arbetshandikapp i åtgärden.

Även andelen sökande med arbetshandikapp har minskat bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Under perioden januari till oktober 1996 ökade dock deras andel eftersom det totala antalet deltagare minskade mer än antalet deltagare med arbetshandikapp.

¹²Uppgifterna i tabell 2.9 om arbetshandikappade sökandes andel av samtliga sökande skiljer sig från uppgifterna i tabell 2.6 på grund av att personer inskrivna vid Ami inkluderats i tabell 2.9.

¹³Arbetsmarknadsutbildning avser yrkesinriktad utbildning, allmänteoretisk utbildning eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för yrkesutbildning.

Minskningen av antalet arbetshandikappade i arbetsmarknadsutbildning beror till stor del på försämrade bidragsvillkor. Exempelvis infördes år 1992 en lånedel i utbildningsbidraget vid reguljär utbildning. Detta avskaffades år 1995. Dessutom har rese- och traktamentsreglerna försämrats. Den minskade andelen arbetshandikappade i åtgärden beror även på att det totala antalet deltagare ökat kraftigt. Tabell 2.10 redovisar både antal sökande med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning och deras andel av totala antalet deltagare i åtgärden.

Antal sökande med arbetshandikapp ökade även i åtgärden "Beredskapsarbete"¹⁴ under början av 1990-talet. År 1993 sjönk dock volymen till i genomsnitt 2 000 personer. Denna volym har därefter legat ganska stabilt. Under 1996 (januari-oktober) har antalet sökande med arbetshandikapp minskat till 1 300 personer.

Andelen sökande med arbetshandikapp i beredskapsarbete har halverats under 1990-talet. Minskningen skedde framför allt från år 1990 till år 1993. År 1995 uppgick andelen sökande med arbetshandikapp till 13 procent. Minskningen av andelen arbetshandikappade i åtgärden under 1990-talet beror huvudsakligen på att det totala antalet deltagare i åtgärden fördubblats. Under perioden januari till oktober 1996 ökade dock andelen arbetshandikappade i åtgärden med två procentenheter.

Åtgärden "Arbetslivsutveckling" (ALU)¹⁵ infördes år 1993. Antalet sökande med arbetshandikapp uppgick då till i genomsnitt 3 400. Antalet har därefter ökat med ca 1 000 personer. År 1993 utgjorde de sökande med arbetshandikapp

¹⁴Beredskapsarbete är avsett att ge sysselsättning åt arbetslösa som inte kan få ett ordinarie arbete eller någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

¹⁵Arbetslivsutveckling (ALU) får anvisas arbetslös person som söker arbete genom arbetsförmedlingen, är arbetslös och inte kunnat beredas arbete, utbildning eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. ALU syftar dels till att de arbetssökande skall kunna bibehålla sin kompetens och sin kontakter med arbetslivet och dels till att få skydd mot utförsäkring.

10 procent av samtliga deltagare. Även andelen sökande med arbetshandikapp i åtgärden har ökat.

I tabell 2.10 redovisas bl.a. antalet sökande med arbetshandikapp hos Ami och i de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som beskrivits ovan.

Tabell 2.10 Antal sökande med arbetshandikapp hos Ami och i åtgärderna "Arbetsmarknadsutbildning", "Beredskapsarbete" och "Arbetslivsutveckling" samt deras andel av samtliga i respektive åtgärd. Årsmedeltal.

Antal med arbetshandikapp samt andel av samtliga									
	Ami		Arbetsmarknadsutb		Beredskapsarbete		ALU		
1990	4 100	60,3 %	9 500	25,1 %	2 400	29,1 %	0	0,0 %	
1991	3 500	52,8 %	10 900	18,5 %	2 600	23,8 %	0	0,0 %	
1992	3 800	49,5 %	12 800	14,8 %	2 800	17,9 %	0	0,0 %	
1993	4 700	63,2 %	8 700	16,3 %	2 000	14,3 %	3 400	9,6 %	
1994	5 200	72,5 %	8 000	13,5 %	2 100	12,7 %	4 500	10,0 %	
1995	5 700	73,6 %	7 400	13,5 %	1 900	12,9 %	4 700	11,4 %	

Källa: AMS.

Antalet arbetshandikappade sökande i ungdomsåtgärder¹⁶ har varierat under 1990-talet. År 1990 uppgick deras antal till ca 700 personer och de utgjorde en fjärdedel av samtliga deltagare i åtgärden. Därefter utökades den totala volymen av åtgärderna kraftigt. Andelen sökande med arbetshandikapp minskade till ca 5 procent år 1993 samtidigt som antalet ökade till 3 000 personer. År 1995 var andelen densamma trots att antalet personer minskade till 1 300.

I tabell 2.11 redovisas ungdomsåtgärdernas volymutveckling och antal arbetshandikappade sökande i åtgärderna

¹⁶Avser samtliga ungdomsåtgärder som varit aktuella under perioden 1990–1996. Dessa åtgärder är "Särskilda inskolningsplatser", "Akademikerpraktik", "Ungdomsintroduktion", "Datortek", samt s.k. "Kommunavtal".

"Utbildningsvikariat", "Invandrarpraktik" och "Arbetsplatsintroduktion" (API) samt deras andel av samtliga sökande i respektive åtgärd.

Under 1996 (januari-oktober) minskade antalet deltagare med arbetshandikapp kraftig i ungdomsåtgärder. Antalet uppgick i genomsnitt till 500 personer och de utgjorde endast ca 2 procent av samtliga sökande i åtgärden. Under samma period har antalet arbetshandikappade sökande i API ökat kraftigt. De uppgick till i genomsnitt 5 800 personer per månad och utgjorde nästan en femtedel av samtliga deltagare i åtgärden.

Tabell 2.11 Antal sökande med arbetshandikapp i åtgärder "Utbildningsvikariat", "Invandrarpraktik", "Arbetsplatsintroduktion" och i ungdomsåtgärder samt deras andel av samtliga i åtgärden. Årsmedeltal.

Antal med arbetshandikapp samt andel av samtliga									
	Utbildningsvikariat		Invandrarpraktik		API		Ungdomsåtgärder		
1990	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	739	25,0 %	
1991	54	3,6 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1 022	10,6 %	
1992	287	3,4 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1 810	5,9 %	
1993	421	4,3 %	0	0,0 %	0	0,0 %	3 025	5,3 %	
1994	558	4,4 %	11	2,4 %	0	0,0 %	2 805	5,0 %	
1995	332	3,0 %	36	1,9 %	1 504	14,0 %	1 316	5,3 %	

Källa: AMS.

2.3.5 Vem var sökande med arbetshandikapp i oktober 1996?

Sökande med arbetshandikapp har en annorlunda åldersfördelning än övriga sökande på arbetsförmedlingarna. Medelåldern är högre bland sökande med arbetshandikapp. Endast 9 procent av sökande med arbetshandikapp befann sig i den yngsta åldersgruppen, t.o.m. 24 år, i oktober 1996. Bland samtliga sökande på arbetsförmedlingarna var motsvarande andel 22 procent.

Den vanligaste åldersgruppen bland sökande med arbetshandikapp var gruppen mellan 35 och 44 år. Bland samtliga sökande var åldersgruppen 25 till 34 år den vanligaste. Tabell 2.12 redovisar antal personer i respektive åldersgrupp för samtliga sökande och därav sökande med arbetshandikapp.

Tabell 2.12 Arbetssökande vid arbetsförmedlingen samt därav arbets-handikappade med fördelning efter ålder i oktober 1996.

	Antal personer		Andel av	
	Samtliga sökande	Sökande med arbets-handikapp	Samtliga sökande	Sökande med arbets-handikapp
-24	194 900	7 700	22 %	9 %
25-34	268 000	21 800	31 %	27 %
35-44	187 600	23 300	21 %	28 %
45-54	143 600	20 900	16 %	25 %
55-	81 900	8 500	9 %	10 %
Totalt	793 700	82 200	100 %	100 %

Källa: AMS.

Arbetssökande med arbetshandikapp har även en annorlunda könsfördelning än samtliga sökande. Bland sökande med arbetshandikapp var 53 procent män i oktober 1996. Bland samtliga sökande var endast 46 procent män vid samma

tidpunkt. Antal män respektive kvinnor bland samtliga sökande och bland sökande med arbetshandikapp redovisas i tabell 2.13.

Tabell 2.13 Arbetssökande vid arbetsförmedlingen samt därav arbetshandikappade med fördelning efter kön i oktober 1996.

	Antal personer		Andel av	
	Samtliga sökande	Sökande med arbets-handikapp	Samtliga sökande	Sökande med arbets-handikapp
Män	357 000	43 700	46 %	53 %
Kvinnor	436 700	38 500	54 %	47 %
Totalt	793 700	82 200	100 %	100 %

Källa: AMS.

Arbetshandikappade sökande har en lägre utbildningsnivå än övriga sökande hos arbetsförmedlingarna. De är kraftigt överrepresenterade bland de sökande som saknar gymnasieutbildning. Se tabell 2.14 för utbildningsnivåns fördelning bland sökande med arbetshandikapp och bland samtliga sökande.

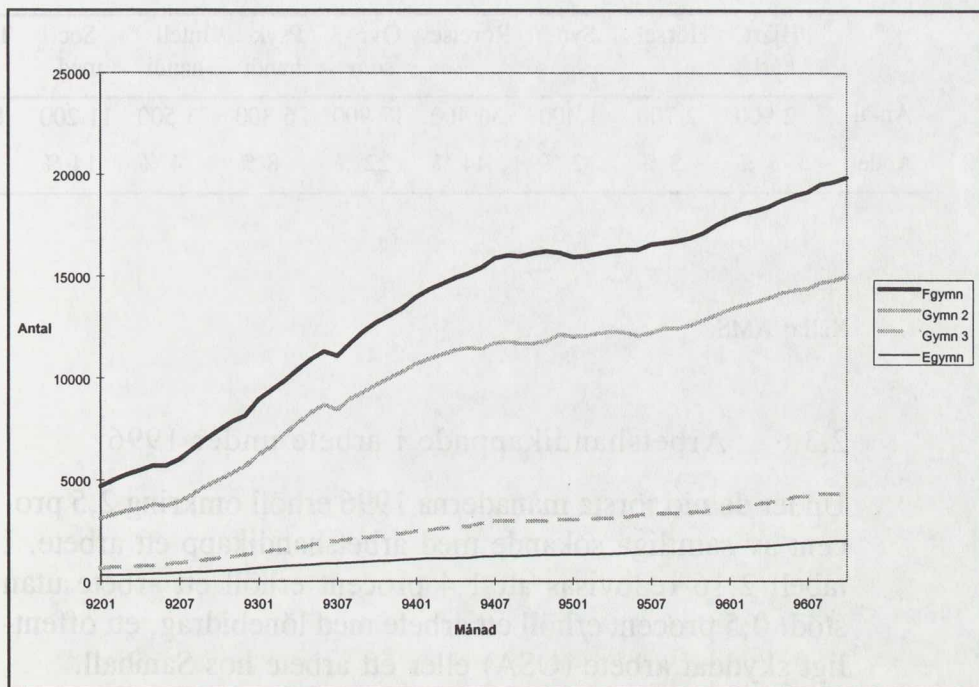
Tabell 2.14 Arbetssökande vid arbetsförmedlingen samt därav arbetshandikappade med fördelning efter utbildningsnivå i oktober 1996.

	Antal personer		Andel av	
	Samtliga sökande	Sökande med arbetshandikapp	Samtliga sökande	Sökande med arbetshandikapp
Ej grundskola	59 500	11 000	8 %	13 %
Grundskola	148 300	28 800	20 %	35 %
Gymnasium	472 000	38 400	58 %	47 %
Eftergymn. utb.	113 900	4 100	14 %	5 %
Totalt	793 700	82 200	100 %	100 %

Källa: AMS.

AMS har i rapporten "Arbetsmarknadsutsikterna för 1997" (Ura 1996:12) illustrerat hur antalet långtidsinskrivna arbetshandikappade utvecklats sedan 1992 fördelat efter utbildningsnivå. Man har i rapporten delat in sökande med gymnasieutbildning efter utbildningstid. Rapporten visar att de flesta endast genomgått en tvåårig gymnasieutbildning. I oktober 1996 uppgick deras andel till mer än tre fjärdedelar av samtliga långtidsinskrivna arbetshandikappade sökande med gymnasieutbildning. Se bild 2.1.

Bild 2.1 Långtidsinskrivna arbetshandikappade fördelade efter utbildningsnivå under perioden januari 1992 till oktober 1996.



Källa: AMS.

Det vanligast förekommande funktionshindret bland arbetshandikappade utgjordes i oktober 1996 av rörelsehinder. Deras andel av samtliga sökande med arbetshandikapp uppgick till 44 procent. Det därefter vanligast förekommande funktionshindret var övriga somatiskt relaterade handikapp. De utgjorde 22 procent av samtliga sökande med arbetshandikapp. Sökande med socialmedicinskt arbetshandikapp utgjorde 14 procent av samtliga arbetshandikappade. I tabell 2.15 nedan redovisas samtliga sökande med arbetshandikapp med fördelning efter handikappkod i oktober 1996.

Tabell 2.15 Sökande med arbetshandikapp med fördelning efter handikappkod i oktober 1996.

	Hjärt, kärl	Hörsel	Syn	Rörelse	Övr. som	Psyk . handi	Intell handi	Soc med	Total
Antal	2 900	2 700	1 400	36 400	17 900	6 300	3 500	11 200	82 200
Andel	3 %	3 %	2 %	44 %	22 %	8 %	4 %	14 %	100 %

Källa: AMS.

2.3.6 Arbetshandikappade i arbete under 1996

Under de nio första månaderna 1996 erhöll omkring 2,5 procent av samtliga sökande med arbetshandikapp ett arbete. I tabell 2.16 redovisas att 1,4 procent erhöll ett arbete utan stöd. 0,5 procent erhöll ett arbete med lönebidrag, ett offentligt skyddat arbete (OSA) eller ett arbete hos Samhall.

Bland sökande med arbetshandikapp fick en något större andel av dem som är yngre än 35 år ett arbete än dem som är 35 år och äldre. 2,7 procent av sökande med arbetshandikapp under 35 år fick ett arbete under de nio första månaderna 1996. Motsvarande siffra för äldre sökande var 2,3 procent. Se tabell 2.16.

Tabell 2.16 Andel sökande med arbetshandikapp som erhållit arbete med fördelning efter ålder. Andel inom respektive åldersgrupp som erhållit arbete utan stöd, tillfälligt arbete och arbete genom de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade. Avser perioden januari till september 1996.

	Antal	Andel					
	Sökande (snitt/mån)	Totalt i arbete	Arbete utan stöd	Tillfälligt arbete	Arbete med lönebidrag	Arbete inom OSA	Arbete hos Samhall
-34 år	28 000	2,7 %	1,7 %	0,5 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %
35- år	45 700	2,3 %	1,3 %	0,4 %	0,4 %	0,1 %	0,1 %
Totalt	73 700	2,5 %	1,4 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %

Källa: AMS.

Bland samtliga sökande hos arbetsförmedlingarna erhöll 6,3 procent ett arbete under de nio första månaderna 1996. En större andel av dessa erhöll ett arbete utan stöd än bland sökande med arbetshandikapp. Se tabell 2.17.

Även bland samtliga sökande fick en större andel av de yngre sökande ett arbete. Skillnaderna mellan åldersgrupperna gäller arbeten erhållna utan stöd.

Tabell 2.17 Andel av samtliga sökande som erhållit arbete med fördelning efter ålder. Andel inom respektive åldersgrupp som erhållit arbete utan stöd respektive tillfälligt arbete. Avser perioden januari till september 1996.

	Antal	Andel		
	Sökande (snitt/mån)	Totalt i arbete	Arbete utan stöd	Tillfälligt arbete
-34 år	368 700	7,3 %	6,7 %	1,9 %
35- år	298 700	5,0 %	4,3 %	1,2 %
Totalt	667 500	6,3 %	5,7 %	1,6 %

Källa: AMS.

Utbildningsnivån påverkar möjligheterna för sökande med arbetshandikapp att erhålla ett arbete. Bland dessa sökande ökar andelen som fått ett arbete under januari till september 1996 med utbildningstidens längd. Det finns dock ingen skillnad mellan andelen som fått arbete mellan sökande med gymnasieutbildning och sökande med eftergymnasial utbildning. Vad gäller arbete utan stöd så har t.o.m. en något större andel arbetshandikappade sökande med gymnasieutbildning erhållit arbete än sökande med eftergymnasial utbildning.

Tabell 2.18 Andel sökande med arbetshandikapp som erhållit arbete med fördelning efter utbildningsnivå. Andel inom respektive åldersgrupp som erhållit arbete utan stöd, tillfälligt arbete och arbete genom de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade. Avser perioden januari till september 1996.

	Antal	Andel					
	Sökande (snitt/mån)	Totalt i arbete	Arbete utan stöd	Tillfälligt arbete	Arbete med lönebidrag	Arbete inom OSA	Arbete hos Samhall
Ej grundskola	10 000	1,9 %	1,0 %	0,3 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %
Grundskola	26 500	2,2 %	1,1 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %
Gymnasieutb	33 800	2,8 %	1,8 %	0,6 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %
Eftergymn. utb.	3 400	2,8 %	1,7 %	0,6 %	0,3 %	0,1 %	0,0 %
Totalt	73 700	2,5 %	1,4 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %

Källa: AMS.

Bland samtliga sökande på arbetsförmedlingarna fick en betydligt större andel av de sökande med högre utbildningsnivå ett arbete. En jämförelse mellan tabellerna 2.18 och 2.19 visar att skillnaden i utbildningsnivå är mindre avgörande för arbetshandikappade sökande än för samtliga sökande för om de skall få ett arbete.

Tabell 2.19 Andel av samtliga sökande som erhållit arbete med fördelning efter utbildningsnivå. Andel inom respektive åldersgrupp som erhållit arbete utan stöd respektive tillfälligt arbete. Avser perioden januari till september 1996.

	Antal	Andel		
	Sökande (snitt/mån)	Totalt i arbete	Arbete utan stöd	Tillfälligt arbete
Ej grundskola	58 300	3,6 %	3,1 %	0,8 %
Grundskola	147 700	4,3 %	3,6 %	1,0 %
Gymnasieutb	382 400	7,2 %	6,4 %	1,9 %
Eftergymn. utb.	79 000	8,0 %	7,2 %	2,0 %
Totalt	667 500	6,3 %	5,7 %	1,6 %

Källa: AMS.

2.3.7 Sammanfattning

Syftet med detta avsnitt har varit att kartlägga situationen för sökande med arbetshandikapp under 1990-talet. Det material som redovisats har illustrerat att antalet sökande med arbetshandikapp ökat kraftigt under decenniet. År 1990 fanns det i genomsnitt ca 50 000 sökande med arbetshandikapp. Sex år senare uppgick deras antal till ca 85 000.

Bland de sökande med arbetshandikapp är det framför allt de sökande utan arbete som ökat. Ökningen sedan år 1990 uppgår till nästan 30 000 personer. Det innebär att även antalet arbetslösa och därav långtidsarbetslösa ökat.

Antalet anställda med lönebidrag och i OSA har varierat mellan 48 000 och 55 000 under decenniet. Antalet arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen har samtidigt varit omkring 30 000. Den ökning av antalet arbetshandikappade som erhållit anställning med lönebidrag och hos Samhall har varit förhållandevis begränsad jämfört med

ökningen av antalet sökande utan arbete.

AMV har de senaste åren haft som uttalad strävan att öka andelen arbetshandikappade bland de sökande vid Ami. Denna målsättning har uppnåtts. Antalet sökande med arbetshandikapp inskrivna vid Ami har däremot varierat hittills under 1990-talet. Under perioden januari till september 1996 minskade deras antal med i genomsnitt ca 1 000 personer jämfört med föregående år. Minskningen hänger samman med dels att Ami:s resurser tagits alltmer i anspråk för konsultativa insatser gentemot arbetsförmedlingarna och försäkringskassorna, dels att Ami numera i många län har tagit över hela resultatansvaret för arbetshandikappade arbetsökande. Allt fler sökande som får del av Ami:s tjänster uppbär sålunda annan ersättning än utbildningsbidrag såsom arbetslöshetsersättning eller ersättning från försäkringskassa.

AMV har även haft som krav från statsmakterna att arbetshandikappades andel av personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall överstiga deras andel av personer utan arbete. Åren 1994 och 1995 uppfylldes inte detta krav. Under perioden januari till september 1996 uppfylldes dock kravet.

Antalet sökande med arbetshandikapp i konjunkturberoende åtgärder har sammanlagt varit relativt konstant sedan 1990-talet. Det har dock skett variationer mellan och inom åtgärderna. Exempelvis har antalet sökande med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning sjunkit under decenniet. Det har samtidigt tillkommit nya åtgärder där sökande med arbetshandikapp har deltagit, främst åtgärderna arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion.

I avsnitt 2.3.5 redogörs för en kartläggning av köns- och åldersfördelning samt utbildningsbakgrund hos de sökande med arbetshandikapp i oktober 1996. Kartläggningen visar att de sökande med arbetshandikapp är äldre än de övriga sökande på arbetsförmedlingarna. Andelen män är också större bland dessa sökande. Slutligen har sökande med arbetshandikapp en lägre utbildningsnivå än övriga sökande.

Avslutningsvis redogörs i kapitelavsnittet för vilken andel av de sökande med arbetshandikapp som erhållit ett arbete under perioden januari till september 1996. Totalt erhöll 2,5 procent av det genomsnittliga antalet sökande under perioden ett arbete. Något mer än hälften av dessa sökande erhöll ett arbete utan stöd. Ungefär en femtedel erhöll ett arbete med lönebidrag, inom OSA eller hos Samhall. Utbildningsnivå och ålder påverkade de arbetshandikappade sökandes möjligheter att få ett arbete. Dessa faktorer var dock inte lika avgörande som för övriga sökande på arbetsförmedlingarna.

2.4 Utbetalningar av särskilt stöd för arbetshandikappade

Utbetalningarna av särskilt stöd för arbetshandikappade har under 1990-talet huvudsakligen inneburit utbetalning av lönebidrag, statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare, bidrag till arbetshjälpmedel och bidrag till Samhall AB¹⁷.

2.4.1 Lönebidrag

Utbetalningarna av lönebidrag har i löpande priser ökat successivt från budgetåret 1989/90 till 1995/96. Från 1989/90 till 1991/92 ökade utbetalningarna med ca 25 procent. Därefter sjönk utbetalningarna något de följande budgetåren för att åter öka budgetåret 1993/94. Under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96, som består av 18 månader, har utbetalningarna av lönebidrag minskat betydligt till 4 936 miljoner kronor.

Beräkningen av ett inflationsjusterat index visar att det reala värdet av lönebidragsutbetalningarna varit ganska konstant under perioden, med undantag för några budgetår. Under budgetåren 1991/92 och 1994/95 var utbetalningarna

¹⁷T.o.m. budgetåret 1991/92 utgick bidraget till Stiftelsen Samhall.

ca 10 procent högre än basåret. Under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 sjönk det reala värdet av lönebidragsutbetalningarna kraftigt, både jämfört med basåret och föregående budgetår. Se utvecklingen i tabell 2.21.

Tabell 2.21 Utbetalda lönebidrag i löpande priser samt inflationsjusterat index budgetåren 1989/90–1995/96.

	Utbetalningar av lönebidrag	
	Löpande priser	Inflationsjusterat index enligt KPI ¹
1989/90	4 138 mkr	100,0
1990/91	4 464 mkr	98,1
1991/92	5 251 mkr	109,7
1992/93	4 962 mkr	99,4
1993/94	5 069 mkr	99,5
1994/95	5 753 mkr	110,1
1995/96 ²	4 936 mkr	92,9

¹Januari 1990 = 100

²Endast juli 1995 till juni 1996

Källa: AMS samt egna beräkningar.

2.4.2 Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA)

Utbetalningarna av statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) har i löpande priser ökat. Från budgetåret 1989/90 till budgetåret 1992/93 ökade utbetalningarna med 200 miljoner kronor. Det innebar en ökning med 50 procent. Därefter har utbetalningarna varierat. Under de tolv första månaderna 1995/96 uppgick utbetalningarna till 553 miljoner kronor. Det är en minskning med 60 miljoner kronor sedan budgetåret 1994/95.

Ett inflationsjusterat index visar också att utbetalningarna

av statsbidrag till OSA har ökat under perioden. Från budgetåret 1989/90 till 1992/93 ökade utbetalningarna med 20 procent i reala termer. De har därefter varierat. Under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 har utbetalningarna minskat med mer än 10 procent jämfört med föregående budgetår. Se tabell 2.22.

Tabell 2.22 Utbetalda statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) i löpande priser samt inflationsjusterat index budgetår 1989/90 till 1995/96.

	Utbetalningar av statsbidrag till OSA	
	Löpande priser	Inflationsjusterat index enligt KPI ¹
1989/90	410 mkr	100,0
1990/91	449 mkr	99,6
1991/92	530 mkr	111,7
1992/93	607 mkr	122,8
1993/94	540 mkr	106,9
1994/95	616 mkr	119,0
1995/96 ²	553 mkr	105,0

¹Januari 1990 = 100

²Endast juli 1995 till juni 1996

Källa: AMS samt egna beräkningar.

2.4.3 Arbetshjälpmedel m.m.

Frånsett budgetåret 1990/91 uppgick utbetalningarna av bidrag till arbetshjälpmedel m.m. i löpande priser till mellan 103 och 116 miljoner kronor under 1990-talets fem första

budgetår¹⁸. De två senaste budgetåren har utbetalningarna ökat. Se tabell 2.23.

Ett inflationsjusterat index visar en annan utveckling. Indexet visar att utbetalningarna i reala termer varierat kraftigt. Från budgetåret 1989/90 till 1991/92 minskade utbetalningarna med 20 procent. Därefter har utbetalningarna ökat något de två senaste budgetåren. Trots denna ökning uppgick utbetalningarna under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 till endast 90 procent av utbetalningarna under budgetåret 1989/90. Se tabellen nedan.

Tabell 2.23 Utbetalda bidrag till arbetshjälpmedel m.m. i löpande priser samt inflationsjusterat index budgetåren 1989/90–1995/96.

	Utbetalningar av bidrag till arbetshjälpmedel m.m.	
	Löpande priser	Inflationsjusterat index enligt KPI ¹
1989/90	116 mkr	100,0
1990/91	155 mkr	133,2
1991/92	92 mkr	79,0
1992/93	85 mkr	73,6
1993/94	90 mkr	77,7
1994/95	124 mkr	106,5
1995/96 ²	105 mkr	90,6

¹Januari 1990 = 100

²Endast juli 1995 till juni 1996

Källa: AMS samt egna beräkningar.

AMS har sedan budgetåret 1992/93 i årsredovisningen gett en mer detaljerad redovisning av vad bidraget till arbets-

¹⁸Budgetåret 1992/93 redovisade AMS utbetalningarna för otraditionella insatser för arbetshandikappade som en del av utbetalningarna av bidrag till arbetshjälpmedel m.m. i årsredovisningen. Dessa utbetalningar har räknats bort eftersom AMS därefter redovisat dem för sig.

hjälpmedel m.m. använts till. I tabell 2.24 redovisas bl.a. att den andel som använts för arbetsbiträde minskat och att den andel som använts för näringshjälp ökat. Ökningen av utbetalningar för näringshjälp beror på att taket för detta stöd höjdes till 60 000 kronor per den 1 juli 1994.

Tabell 2.24 Utbetalda bidrag till arbetshjälpmedel m.m. fördelat efter användningsområde budgetåren 1992/93–1995/96.

	Andel av totala bidraget till arbetshjälpmedel			
	Arbetshjälp- medel	Arbetsbiträde	Närings- hjälp	Övrigt
1992/93	35,6 %	42,9 %	14,4 %	7,0 %
1993/94	38,9 %	39,3 %	14,0 %	7,7 %
1994/95	38,5 %	29,0 %	27,0 %	5,7 %
1995/96 ¹	37,6 %	30,9 %	26,6 %	5,0 %

¹Endast juli 1995 till juni 1996

Källa: AMS samt egna beräkningar.

2.4.4 Samhall AB

Statens bidrag till Samhall AB, tidigare Stiftelsen Samhall, ökade kraftigt i början av decenniet. Mellan budgetåren 1989/90 och 1992/93 ökade bidraget i löpande priser med nästan 40 procent. Under de följande budgetåren minskade bidraget. De tolv första månaderna budgetåret 1995/96 uppgick minskningen till nästan 20 procent jämfört med samma period föregående budgetår.

Ett inflationsjusterat index visar en likartad utveckling. Från 1989/90 till 1992/93 ökade det inflationsjusterade indexet med 15 procent. Det har därefter minskat mycket kraftigt. Under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 uppgick bidraget i reala termer till endast 91 procent av utbetalade bidrag under samma period budgetåret 1989/90.

Tabell 2.25 Utbetalda bidrag till Samhall AB i löpande priser samt inflationsjusterat index budgetåren 1989/90–1995/96.

	Utbetalningar av bidrag till Samhall AB	
	Löpande priser	Inflationsjusterat index enligt KPI ¹
1989/90	3 604 mkr	100,0
1990/91	4 023 mkr	101,5
1991/92	4 557 mkr	109,3
1992/93	5 001 mkr	115,1
1993/94	4 934 mkr	111,2
1994/95	4 900 mkr	107,7
1995/96 ²	4 156 mkr	91,3

¹Januari 1990 = 100²Endast juli 1995 till juni 1996

Källa: RRV samt egna beräkningar.

2.4.5 Sammanfattning

Utbetalningarna av särskilt stöd för arbetshandikappade har under 1990-talet huvudsakligen inneburit utbetalning av lönebidrag, statsbidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare, bidrag till arbetshjälpmedel och bidrag till Samhall AB.

Utbetalningarna av lönebidrag har i löpande priser ökat successivt från budgetåret 1989/90 till 1995/96. Under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 minskade dock utbetalningarna jämfört med samma period föregående budgetår. Ett inflationsjusterat index visar att det reala värdet av lönebidragsutbetalningarna varit ganska konstant under perioden, med undantag för några budgetår. Även detta index visar dock att utbetalningarna minskat kraftigt under budgetåret 1995/96.

Utbetalningarna av statsbidrag till skyddat arbete hos

offentliga arbetsgivare (OSA) har i löpande priser ökat under 1990-talet. Från budgetåret 1989/90 till 1992/93 ökade utbetalningarna med 50 procent. Därefter har utbetalningarna varierat. Det inflationsjusterade indexet visar också att utbetalningarna av statsbidrag till OSA har ökat. Under de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 har dock utbetalningarna minskat med mer än 10 procent jämfört med föregående budgetår.

Utbetalningarna av bidrag till arbetshjälpmedel har varierat kraftigt under samma period. Framför allt minskade utbetalningarna från budgetåret 1990/91 till 1991/92. De två senaste budgetåren har dock utbetalningarna ökat. Det inflationsjusterade indexet visar samma utveckling.

Statens bidrag till Samhall AB, tidigare Stiftelsen Samhall, ökade kraftigt i början av decenniet. Under de följande budgetåren minskade bidraget. De tolv första månaderna budgetåret 1995/96 minskade bidraget mycket kraftigt jämfört med samma period föregående budgetår. Det inflationsjusterat indexet visar en likartad utveckling.

3 Lönebidrag – regelutveckling och statistik

3.1 Historisk tillbakablick

Under 1930-talet infördes det s.k. arkivarbetet för att ge stöd till arbetslösa kontorister. Arbetena användes under krigsåren även för att ge sysselsättning åt flyktingar. Efter hand utvecklades arkivarbetet alltmer som stödform för arbetshandikappade. Arkivarbete förekom främst hos staten och allmännyttiga organisationer.

Halvskyddad sysselsättning tillkom under 1950-talet för att ge sysselsättning åt handikappade personer främst i det enskilda näringslivet.

Anställning med *lönebidrag* infördes den 1 juli 1980 (prop. 1978/79:73, AU20 rskr 186) och ersatte då arkivarbete och halvskyddad sysselsättning. Anställning med lönebidrag skulle dels göra det lättare för arbetshandikappade att få arbete, dels kompensera arbetsgivare för de merutgifter som det innebar att ha en anställd med nedsatt arbetsförmåga.

Lönebidraget har utvecklats till ett betydelsefullt instrument för att främja sysselsättningen för arbetshandikappade. År 1960 sysselsattes ca 1 500 personer och tio år senare knappt 10 000 personer varav flertalet i arkivarbete. Under år 1991 sysselsattes i genomsnitt 44 500 personer per månad eller drygt 1 procent av arbetskraften i landet med stöd av lönebidrag. Det var alltså under 1970- och 1980-talen som lönebidragen utvecklades till dagens arbetsmarknadspolitiska instrument med etappvisa bidragsförstärkningar åren 1972, 1976, 1979 och 1984.

Lönebidragets nivå var vid åtgärdens införande fast och utgick med olika nivåer och tidsperioder beroende på arbetsgivarkategori.

Bidragsnivån hos *statliga arbetsgivare* och *allmänna försäkringskassor m.fl.* var 100 procent av lönekostnaden och bidraget utgick utan tidsgräns. Budgetåret 1990/91 gällde en ram om högst 5 792 platser för denna arbetsgivarkategori.

Bidragsnivån för *allmännyttiga organisationer* var 90 procent av lönekostnaden utan tidsgräns. Nämnade budgetår gällde en ram om högst 15 100 platser.

När det gällde *andra arbetsgivare* som kommuner, landsting, affärsdrivande verk och enskilda företag gällde en bidragsnivå på 50 eller 25 procent beroende på om anställningen varat kortare respektive längre tid än två år. Någon begränsning av platsantalet gällde inte.

Förhöjt bidrag kunde utgå för t.ex. gravt handikappade ungdomar hos kommuner, landsting, affärsdrivande verk och enskilda företag.

Lönebidrag kunde ursprungligen utgå förutom för arbetshandikappade även för äldre personer eller personer som av annan anledning hade svårt att få arbete. Den 1 juli 1984 ändrades förhållandena och bidraget kom att förbehållas sökande med arbetshandikapp. Bidragsnivåerna justerades i viss mån. Dessutom infördes en ny stödform – *introduktionsstöd* – samtidigt som möjligheterna att få förhöjt bidrag vidgades något. Det förhöjda bidraget kom därefter att kallas *särskilt lönebidrag*.

Introduktionsbidraget utgjorde 90 procent av lönekostnaden i 960 timmar och kunde utgå till enskilda företag, affärsdrivande verk, kommuner och landsting samt även till statliga myndigheter m.fl. om anställning därefter kunde beredas utan lönebidrag. För bidraget gällde budgetåret 1990/91 en ram om högst 2,7 miljoner årsarbetstimmar, motsvarande ca 3 000 platser.

Särskilt lönebidrag utgick med 90 procent av lönekostnaden första året, med 50 procent under andra, tredje och

fjärde året samt med 25 eller 50 procent vid eventuell förlängning. Nämda budgetår gällde en ram om 4 200 platser samt 300 platser för gravt handikappade ungdomar och ytterligare platser i Malmöregionen.

Under 1980-talets senare del började det mer allmänt att ifrågasättas, bl.a. i riksdagen, om inte stelheten i det rådande systemet borde ses över och om inte ett flexibelt system borde införas där bidragsnivåerna bestämdes av den enskilde arbetshandikappades arbetsförmåga och hjälpbehov.

I samband med anslagsframställningen för budgetåret 1987/88 föreslog AMS en begränsad försöksverksamhet med flexibla lönebidrag och påföljande budgetår inleddes sådana försök i Kronobergs och Kopparbergs län. Försöken utvidgades ytterligare ett budgetår senare till att omfatta tolv län och dessutom gravt handikappade ungdomar under 25 år i hela landet.

3.1.1 Ett flexibelt lönebidrag

Regeringen lade i budgetpropositionen 1991 fram förslag som innebar att det fr.o.m. den 1 juli 1991 genomfördes en genomgripande förändring av lönebidragssystemet (prop. 1990/91:100 bilaga 12, AU12). Förslaget antogs av riksdagen.

Förändringen innebar att lönebidraget blev flexibelt i den meningen att det uteslutande skulle utgå i relation till den sökandes behov och förutsättningar beträffande arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning. Bidragsnivån skulle således inte bestämmas av arbetsgivarens ekonomiska möjligheter att svara för lönekostnaden. Det skulle heller inte längre finnas några skillnader i bidragshänseende mellan olika arbetsgivarkategorier. Bidraget kunde utgå upp till 100 procent av lönekostnaden med ett tak för högsta bidragsgrundande månadslön. Härutöver tillkom lönebikostnader som också var bidragsgrundande. Lönebidraget skulle utgå under en begränsad tid, högst fyra år men med möjlighet till

förlängning och bidraget skulle regelbundet omprövas.

I propositionen uttalade arbetsmarknadsministern sitt gillande av att AMS redovisat sin avsikt att ompröva bidraget efter ett år och vid förlängning av bidragsperioden minst vartannat år.

Den tidigare volymbegränsningen som gällt bl.a. anställningar hos staten och allmännyttiga organisationer avskaffades som en följd av att bidragsgivningen i fortsättningen skulle finansieras från ett reservationsanslag. Det innebar att antalet personer i åtgärden bestämdes av statsmakternas medelstillelse och av Af:s och Ami:s förmåga att förhandla om bidragsnivån. Därutöver ställdes fr.o.m. budgetåret 1992/93 i AMV:s regleringsbrev ett resultatkrav på ett minsta antal arbetshandikappade personer i genomsnitt per månad som skulle ges sysselsättning.

Enligt uttalanden av arbetsmarknadsministern i propositionen (1990/91:100 bilaga 12) förväntades reformen med flexibelt lönebidrag leda till:

- Ökat kostnadsmedvetande hos Af och Ami.
- Ökat antal övergångar till osubventionerat arbete dels genom fler anställningar inom privat sektor, dels genom kortare beslut och tätare omprövningar.
- Ökat utrymme för individens önskemål eftersom gravt handikappade inte längre skulle vara hänvisade till stat och allmännyttiga organisationer.
- Sänkt genomsnittlig bidragsnivå och därmed ökat utrymme för lönebidragsanställningar inom ramen för givna medel, dels genom kortare tider för lönebidragsanställningarna och därigenom tätare omprövningar, dels genom fler anställda i framför allt privat sektor.
- Att bidragsnivån skulle fastställas med hänsyn till graden av funktionsnedsättning.
- Fler placeringar hos arbetsgivare som på sikt kunde ta ett kostnadsansvar för den som anställs med lönebidrag.

Inför reformen betonade arbetsmarknadsministern att ett

flexibelt bidrag inte fick tillämpas så att flexibiliteten innebar en höjning av det genomsnittliga bidraget. Tvärtom var avsikten att skapa utrymme för att antalet sysselsatta med lönebidrag skulle kunna öka.

Både arbetsmarknadsministern och riksdagen underströk att de nya reglerna inte fick tillämpas på att sådant sätt att anställningstryggheten riskerades för de arbetshandikappade som redan hade en lönebidragsanställning.

Det flexibla lönebidraget regleras i förordningen (1991:333) om lönebidrag, AMS föreskrifter (AMS FS 1992:3) om lönebidrag samt AMS allmänna råd om tillämpningen av förordningen (1991:333) om lönebidrag.

3.1.2 Ändringar i lönebidragsförordningen

1992

Det särskilda lönebidrag som under en kortare period gällt för förtidspensionerade avskaffades då man inte längre ansåg att någon särskild bestämmelse behövdes i förordningen om lönebidrag för personer som uppbär förtidspension eller sjukbidrag.

Taket för högsta bidragsgrundande månadslön höjs från 13 000 kr till 13 700 kr.

1993

En försöksverksamhet påbörjas med en ny stödform där en stödperson skall kunna bistå en funktionshindrad arbetstagare på arbetsplatsen under introduktion och träning. Reglerna för lönebidrag vidgas så att lönebidrag t.o.m. den 31 december 1996, som alternativ till att lönebidrag lämnas till den funktionshindrade, kan lämnas till lönekostnaden för stödpersonen under högst två år.

Vad som skall anses vara bidragsgrundande lönekostnad preciseras. Vidare att bidragsbeloppet skall anges i kronor. Slutligen att bidraget skall reduceras vid oavlönad frånvaro.

Vid förlängning av bidraget utöver det fjärde anställnings-

året skall omprövning ske regelbundet med högst tre års mellanrum. (Tidigare gällde att bidraget skulle omprövas regelbundet med ett till tre års mellanrum.)

En ny 17 a § införs som innebär att det, vid omprövning av beslut om lönebidrag som fattats före den 1 juli 1991, skall beaktas om en minskning av lönebidraget kan medföra en påtaglig risk för att den anställde inte får behålla anställningen. Risken skall ha kommit till uttryck exempelvis genom förhandling om uppsägning.

Riksdagen beslutar under 1993 som en engångsåtgärd om en omfördelning av lönebidragsmedel till vissa kulturinstitutioner med många lönebidragsanställda i syfte att institutionerna skall ges förutsättningar att anpassa sig till det nya systemet med det flexibla lönebidraget. Omfördelningen innebär förstärkta löneanslag för att institutionerna skall kunna minska sitt bidragsberoende. Åtgärden omfattar institutioner där staten har ett särskilt ansvar för verksamheten och där de anställda med lönebidrag utgör en så stor andel av de anställda att verksamheten är helt beroende av deras arbete.

1994

Lönebidrag skall i vissa fall kunna lämnas för att underlätta fortsatt anställning för arbetshandikappade.

Som en tillfällig åtgärd, i avvaktan på att arbetsmarknadsläget förbättras, skall lönebidrag också kunna lämnas för arbetshandikappade anställda som löper risk att slås ut från arbetsmarknaden, när arbetsgivaren drar ner på sin verksamhet eller strukturerar om den. Åtgärden gäller under tiden 1 juli 1994 – 30 juni 1995.

AMS åläggs att redovisa erfarenheterna av åtgärden senast i anslagsframställningen för budgetåret 1996/97.

Möjligheten att i särskilda fall medge att ett högre lönebelopp än 13 700 kronor per månad läggs till grund för bidrag slopas. Lönebidrag för stödperson (jfr ovan om försöksverksamhet) skall dock om det finns skäl för det kunna

grundas på en högre månadslön än 13 700 kronor.

1995

Lönebidrag får lämnas med högst 80 procent av lönekostnaden för den som anställs med bidrag fr.o.m. den 1 juli 1995. Vissa prioriterade grupper undantas från sänkningen. För personer som har anställts med lönebidrag före den 1 juli 1995 får bidrag lämnas med högst 90 procent av lönekostnaden.

För att underlätta arbetsplacering får lönebidrag under tiden 1 juli 1995 – 31 december 1997 lämnas även för personer som inte har ett arbetshandikapp, om vederbörande har fyllt 60 år, är långtidsarbetslös, är lokalt bunden och uppbär arbetslöshetsersättning. Bidraget får motsvara högst 50 procent av lönekostnaden.

1996

Lönebidrag som förlängs efter de första fyra årens anställning får efter den 1 januari 1996 inte överstiga 80 procent av lönekostnaden för den anställde. Det är en tidigareläggning av den nivå som inträder som en följd av att den högsta bidragsnivån vid nya anställningar sedan 1 juli 1995 är 80 procent.

Undantaget för vissa prioriterade grupper finns kvar.

Bestämmelsen i 17 a § som infördes den 1 juli 1993 upphävs. Risken för uppsägning skall inte beaktas särskilt när lönebidrag omförhandlas till en lägre nivå.

3.1.3 Lönebidragsanställningarnas utveckling under 1990-talet

Under de första budgetåren på 1990-talet fanns i genomsnitt per månad 42 000 – 43 000 arbetshandikappade anställda med lönebidrag.

Under budgetåret 1994/95 ökade antalet kvarstående anställda med lönebidrag med 13 procent och uppgick vid

budgetårets slut till ca 50 500. Arbetsmarknadsverkets utbetalade statsbidrag ökade i motsvarande mån. Volymökningen skedde samtidigt som den genomsnittliga bidragsnivån totalt sett snarare hade ökat än minskat. Resultatet blev att Arbetsmarknadsverket budgetåret 1994/95 överskred den anslagspost inom B 4-anslaget som finansierade kostnaderna för lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och arbets hjälpmedel m.m. med ca 209 miljoner kronor.

Obalansen i lönebidragssystemet medförde att möjligheten att bevilja nya bidrag på sina håll i landet praktiskt taget upphörde.

Riksdagen (1995/96:AU4) godkände med anledning av regeringens proposition 1995/96:96 under hösten 1995 Arbetsmarknadsverkets överskridande av lönebidragsanslaget. Riksdagen beslutade vidare om en omfördelning av 325 miljoner kronor av budgetårets anslag till Arbetsmarknads politiska åtgärder till anställning med lönebidrag för att häva stoppet av nya lönebidragsanställningar. Enligt riksdagens beslut slutligen skulle regeringen återkomma till riksdagen och redovisa utvecklingen på lönebidragsområdet.

I en skrivelse till regeringen den 19 februari 1996 framhåller AMS bl.a. följande.

De medel som tilldelats för budgetåret 1995/96 räcker inte för att på årsbasis finansiera kostnaderna för den volym lönebidrag Arbetsmarknadsverket uppnått vid budgetårets inledning. Medelsbristen beräknas motsvara ca 4 400 platser. Länsarbetsnämnderna arbetar intensivt för att komma tillrätta med obalansen i lönebidragssystemet. Under 1996 planeras en successiv neddragning med ca 3 200 platser. Neddragningen görs genom att medel som frigörs vid avgångar ur systemet inte utnyttjas för nya beslut om lönebidrag. Besparingar görs också genom att beslut om lönebidrag omförhandlas i syfte att anpassa bidragsnivåerna till förbättringar i de anställdas funktionsförmåga. Riksdagens beslut om att sänka den högsta bidragsnivån till 80 procent av lönekostnaden vid förlängning efter fyra år kommer också att på sikt sänka kostnaderna. Neddragningen av antalet lönebidrag påskyndas också av uppsägningar av anställda med lönebidrag. I mitten av februari 1996 fanns ca 600

kända varsel om uppsägningar av lönebidragsanställda – de flesta anställda hos allmännyttiga organisationer. Genom att innevarande budgetårs anslagsmedel måste reduceras för att gottgöra överskridandet 1994/95 blir den reella förstärkningen genom riksdagens omfördelning av 325 miljoner kronor väsentligt mindre. De medel som återstår för lönebidrag till arbetshandikappade beräknas på årsbasis till högst 600 platser. Tillskottet av nya lönebidragsplatser genom de medel riksdagen omfördelat blir marginell i förhållande till kravet att minska volymen av lönebidrag för att nå ekonomisk balans.

Från den 1 juli 1995 gäller att lönebidrag i vissa fall kan lämnas även för personer som inte är handikappade. Kravet är att vederbörande har fyllt 60 år och är långtidsarbetslös. På grund av det knappa utrymmet för nya beslut har endast ett fåtal från denna grupp kommit ifråga för bidrag. Den 15 januari 1996 fanns 10 personer anställda med lönebidrag ur ifrågavarande kategori. Den 1 juni 1996 var antalet 42.

Under de första åren på 1990-talet placerade Af/Ami allt fler arbetshandikappade i arbete med lönebidrag. Trenden bryts dock 1995 av skäl som redovisats ovan. Antalet nya lönebidrag under sista kvartalet 1995 var således endast 47 procent av antalet under samma tid 1994.

3.1.4 Lönebidragsanställda inom allmännyttiga organisationer

Riksdagens beslut om att lönebidrag, som förlängs efter de fyra första årens anställning, efter den 1 januari 1996 inte får överstiga 80 procent av lönekostnaderna har framför allt fått effekter för de allmännyttiga organisationerna. Av AMS skrivelse till regeringen den 19 februari 1996 framgår att det då fanns ca 600 kända varsel om uppsägningar av lönebidragsanställda samt att de flesta av dem var anställda hos allmännyttiga organisationer.

I en senare kartläggning av varsel/uppsägningar av anställda med lönebidrag tiden januari – april 1996 som på uppdrag av AMS genomförts av länsarbetsnämnderna, visar att antalet varsel den 30 april 1996 hade stigit till 1 198 samt att 197 personer slutat på grund av uppsägning. Av de 1 198 personer som varslats var 1 042 anställda i allmännyttiga

organisationer och av de 197 som sagts upp hade 147 samma form av anställning. 63 procent av de varslade i allmännyttiga organisationer var anställda inom handikapporganisationer och idrottsföreningar.

Med anledning av denna utveckling tog riksdagens arbetsmarknadsutskott ett initiativ som syftade till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer.

Utskottet föreslog att lönebidrag för en arbetshandikappad som varit anställd med lönebidrag under minst fyra år och för vilken bidrag lämnas med mer än 80 procent av lönekostnaden i samband med omförhandling skulle kunna lämnas med oförändrat belopp till 1996 års slut. Förslaget berörde ca 8 000 arbetshandikappade och skulle finansieras genom en omfördelning av innevarande budgetårs anslag. Riksdagen antog förslaget i maj 1996.

Riksdagens beslut avsåg alltså endast år 1996 och regeringen skulle därför under år 1996 återkomma till riksdagen med förslag om en långsiktig lösning i frågan.

I enlighet med utredningens direktiv överlämnade utredaren därför den 15 augusti 1996 en arbetsrapport till arbetsmarknadsministern. Utredaren uppgav i rapporten att han, som direktiven förutsätter, undersökt förutsättningarna för en mera långsiktig lösning i frågan och därvid funnit att det skulle kunna få negativa konsekvenser för lönebidragssystemet om frågan som berör lönebidrag för arbetshandikappade anställda hos allmännyttiga organisationer bröts ut och behandlades separat. Han föreslog därför att riksdagens beslut (1995/96:AU15) skulle förlängas t.o.m. 1997 års utgång. Han pekade också på möjliga finansieringar av detta förslag. Arbetsrapporten återges i sin helhet som en bilaga till detta betänkande.

3.2 Statistik om lönebidrag

I detta avsnitt presenteras statistik om lönebidragens utveckling med avseende på anställda med lönebidrag, genomsnittliga bidragsnivåer, genomsnittskostnader per person och månad samt avgångar från anställningar med lönebidrag.

3.2.1 Anställda med lönebidrag

Totalt antal samt fördelning efter ålder

En jämförelse mellan antalet anställda med lönebidrag den 15 mars från år 1990 till år 1996 visar att antalet varierat med ett lägsta antal på 44 100 personer, år 1991, och ett högsta antal på 48 500 personer, år 1995. Se tabell 3.1.

Åldersfördelningen bland anställda med lönebidrag har bl.a. utvecklats så att antalet personer yngre än 25 år blivit allt färre. Från år 1990 till år 1996 halverades nästan antalet huvudsakligen beroende på att personer med funktionshinder ända upp till 25 års ålder kunnat delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig till ungdomar. Först därefter har de blivit aktuella för en anställning med lönebidrag.

Antalet anställda med lönebidrag inom den äldsta åldersgruppen, från 55 år och äldre, har varit relativt oförändrat. Däremot har antalet anställda med lönebidrag i åldersgruppen från 25 till 54 år ökat från 32 000 personer i början av 1990-talet till 35 000 år 1996. En del av denna ökning hänförs till ökningen av antalet personer med sjukbidrag/-förtidspension som omfattats av verksamheten "Unga handikappade".

Tabell 3.1 Samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter ålder den 15 mars från 1990 till 1996.

	Antal i åldersgrupp, år				
	19-20	21-24	25-54	55-64	Samtl
1990	327	2 056	32 036	10 505	44 924
1991	253	1 766	31 749	10 341	44 109
1992	240	1 761	33 758	10 997	46 756
1993	150	1 419	33 290	10 771	45 630
1994	168	1 425	34 102	9 518	45 213
1995	162	1 484	36 860	10 000	48 506
1996	68	1 279	35 190	10 180	46 717

Källa: AMS.

Omkring tre fjärdedelar av samtliga anställda med lönebidrag under perioden 1990 till 1996 var mellan 25 och 54 år och omkring en femtedel var äldre än 54 år. I tabell 3.2 redovisas den relativa åldersfördelningen under perioden.

Tabell 3.2 Andel av samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter ålder den 15 mars från 1990 till 1996.

	Andel i åldersgrupp, år				
	19-20	21-24	25-54	55-64	Totalt
1990	0,7 %	4,6 %	71,3 %	23,4 %	100 %
1991	0,6 %	4,0 %	72,0 %	23,4 %	100 %
1992	0,5 %	3,8 %	72,2 %	23,5 %	100 %
1993	0,3 %	3,1 %	73,0 %	23,6 %	100 %
1994	0,4 %	3,2 %	75,4 %	21,1 %	100 %
1995	0,3 %	3,1 %	76,0 %	20,6 %	100 %
1996	0,1 %	2,7 %	75,3 %	21,8 %	100 %

Källa: AMS.

Fördelning efter kön

Betydligt fler män än kvinnor har varit anställda med lönebidrag under perioden från år 1990 till år 1996. Antalet män har även ökat något under perioden samtidigt som antalet kvinnor varit relativt oförändrat. I tabell 3.3 anges antalet män respektive kvinnor anställda med lönebidrag med fördelning efter ålder den 15 mars 1990 till 1996.

Tabell 3.3 Antal män respektive kvinnor anställda med lönebidrag med fördelning efter ålder den 15 mars 1990 till 1996.

Antal i åldersgrupp, år										
	Män					Kvinnor				
	19-20	21-24	25-54	55-64	Totalt	19-20	21-24	25-54	55-64	Samtl
1990	210	1 232	17 877	5 934	25 253	117	824	14 159	4 571	19 671
1991	167	1 033	17 652	5 867	24 719	86	733	14 097	4 474	19 390
1992	168	1 050	18 694	6 258	26 170	72	711	15 064	4 739	20 586
1993	103	896	18 823	6 269	26 091	47	523	14 467	4 502	19 539
1994	109	938	19 701	5 532	26 280	59	487	14 401	3 986	18 933
1995	119	1 022	21 605	5 962	28 708	43	463	15 255	4 038	19 798
1996	48	887	20 830	6 065	27 830	20	392	14 360	4 115	18 887

Källa: AMS.

Andelen män av samtliga anställda med lönebidrag har ökat hittills under 1990-talet. Ökningen har pågått sedan 1992, då andelen män utgjorde 56 procent. Fyra år uppgick andelen män av samtliga anställda med lönebidrag till 60 procent. Se tabell 3.4.

Tabell 3.4 Andel män respektive kvinnor av samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter ålder den 15 mars från 1990 till 1996.

	Andel i åldersgrupp, år									
	Män					Kvinnor				
	19-20	21-24	25-54	55-64	Totalt	19-20	21-24	25-54	55-64	Totalt
1990	0,5 %	2,7 %	39,8 %	13,2 %	56,2 %	0,3 %	1,8 %	31,5 %	10,2 %	43,8
1991	0,4 %	2,3 %	40,0 %	13,3 %	56,0 %	0,2 %	1,7 %	32,0 %	10,1 %	44,0
1992	0,4 %	2,2 %	40,0 %	13,4 %	56,0 %	0,2 %	1,5 %	32,2 %	10,1 %	44,0
1993	0,2 %	2,0 %	41,3 %	13,7 %	57,2 %	0,1 %	1,1 %	31,7 %	9,9 %	42,8
1994	0,2 %	2,1 %	43,6 %	12,2 %	58,1 %	0,1 %	1,1 %	31,9 %	8,8 %	41,9
1995	0,2 %	2,1 %	44,5 %	12,3 %	59,2 %	0,1 %	1,0 %	31,4 %	8,3 %	40,8
1996	0,1 %	1,9 %	44,6 %	13,0 %	59,6 %	0,0 %	0,8 %	30,7 %	8,8 %	40,4

Källa: AMS.

Fördelning efter handikappkod¹

Under perioden från år 1990 till år 1996 har rörelsehinder varit den vanligast förekommande orsaken till arbetshandikapp hos dem som varit anställda med lönebidrag. I mars 1996 var 21 000 personer med rörelsehinder anställda med lönebidrag.

Den näst vanligast förekommande orsaken till arbetshandikapp var övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp, exempelvis allergier, diabetes och sjukdom eller skada i mag- och

¹AMV kan registrera åtta olika koder för arbetshandikapp. Enligt AMS handledning för användare av Förmedlingssystemet AF-90 är dessa koder;

1. Hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom.
2. Hörselskada/dövhet.
3. Synskada.
4. Rörelsehinder.
5. Övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp.
6. Psykiska arbetshandikapp.
7. Intellectuellt arbetshandikapp.
8. Socialmedicinskt arbetshandikapp.

tarmfunktionerna. I mars 1996 var 8 700 personer med sådana funktionshinder anställda med lönebidrag.

Därefter har personer med psykiska arbetshandikapp varit vanligast förekommande bland anställda med lönebidrag. Deras antal har dock sjunkit sedan år 1992.

Antalet anställda med lönebidrag som inte registrerats med handikappkod har varierat. Deras antal uppgick till 1 700 i mars 1996. Se tabell 3.5.

I Vassilios Vlachos rapport "Lönebidrag för arbetshandikappade. En samhällsekonomisk utvärdering." (Ds 1989:19) framfördes två förklaringar till att handikappkod ibland saknas. Den första förklaringen var den mänskliga faktorn, som innebär att arbetsförmedlare och arbetsvägledare ibland missar att notera handikappkod. Den andra förklaringen var att vissa arbetsförmedlare och arbetsvägledare ibland föredrar att inte notera arbetshandikapp. En sådan notering kan, enligt de förklaringar som Vlachos erhöll, bli en "stämpel" för all framtid. Enligt AMS kan även avsaknaden av handikappkod bero på att det finns personer som blivit anställda med lönebidrag efter att de deltagit i åtgärden "Arkivarbete" och som ej blivit registrerade med handikappkod.

Tabell 3.5 Samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter handikappkod den 15 mars från 1990 till 1996.

	Antal per handikappkod									Samtl
	Hjärt, kärl	Hörsel	Syn	Rörelse	Övr. som	Psyk. handi	Intell handi	Soc med	Inget/ Övr	
1990	1 609	1 443	1 235	18 802	8 785	4 783	2 984	3 270	2 072	44 983
1991	1 560	1 364	1 188	18 944	8 492	4 573	2 802	3 033	2 185	44 141
1992	1 573	1 481	1 283	20 110	8 870	5 035	3 263	3 364	1 806	46 785
1993	1 487	1 416	1 208	19 919	8 501	4 713	3 137	3 510	1 763	45 654
1994	1 383	1 423	1 173	20 580	8 412	4 114	3 211	3 679	1 258	45 233
1995	1 451	1 537	1 258	22 178	8 710	4 384	3 442	3 753	1 808	48 520
1996	1 492	1 588	1 275	21 008	8 718	4 119	3 595	3 230	1 693	46 718

Källa: AMS.

Personer som har ett rörelsehinder har utgjort en allt större andel av samtliga anställda med lönebidrag. Deras andel uppgick i mars 1996 till 45 procent. Personer med övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp har i stället utgjort en allt mindre andel. Detsamma gäller andelen personer med psykiska arbetshandikapp.

Andelen anställda med lönebidrag utan handikappkod har vid en jämförelse mellan utfallen den 15 mars från 1990 till 1996 varierat mellan 2,8 procent och 5,0 procent. Se tabell 3.6. I Vassilios Vlachos rapport anges att ca 4 procent av anställda med lönebidrag saknade handikappkod när undersökningen genomfördes. Liksom utredningens undersökning baserades Vlachos undersökning på faktiskt utbetalade lönebidrag.

Tabell 3.6 Andel av samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter handikappkod den 15 mars 1990 till 1996.

Andel per handikappkod										
	Hjärt, kärl	Hörsel	Syn	Rörelse	Övr. som	Psyk . handi	Intell handi	Soc med	Inget/ Övr	Total
1990	3,6 %	3,2 %	2,7 %	41,8 %	19,5 %	10,6 %	6,6 %	7,3 %	4,6 %	100,0 %
1991	3,5 %	3,1 %	2,7 %	42,9 %	19,2 %	10,4 %	6,3 %	6,9 %	5,0 %	100,0 %
1992	3,4 %	3,2 %	2,7 %	43,0 %	19,0 %	10,8 %	7,0 %	7,2 %	3,9 %	100,0 %
1993	3,3 %	3,1 %	2,6 %	43,6 %	18,6 %	10,3 %	6,9 %	7,7 %	3,9 %	100,0 %
1994	3,1 %	3,1 %	2,6 %	45,5 %	18,6 %	9,1 %	7,1 %	8,1 %	2,8 %	100,0 %
1995	3,0 %	3,2 %	2,6 %	45,7 %	18,0 %	9,0 %	7,1 %	7,7 %	3,7 %	100,0 %
1996	3,2 %	3,4 %	2,7 %	45,0 %	18,7 %	8,8 %	7,7 %	6,9 %	3,6 %	100,0 %

Källa: AMS.

Fördelning efter arbetsgivarkategori²

De som varit anställda med lönebidrag under perioden från år 1990 till år 1996 har huvudsakligen arbetat hos allmännyttiga organisationer och enskilda företag. Antalet anställda med lönebidrag i dessa kategorier har under hela perioden uppgått till drygt 30 000.

I tabell 3.7 redovisas samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter arbetsgivarkategori den 15 mars 1990

²AMV kan registrera nio olika arbetsgivarkategorier. Indelningen i arbetsgivarkategorier har inte ändrats sedan det flexibla lönebidragssystemet infördes. De alternativ som finns är anpassade efter det lönebidragssystem som byggde på fasta bidrag beroende på arbetsgivarkategori. De nio kategorierna är:

1. Statliga myndigheter.
2. Institutioner motsvarande statliga myndigheter.
3. Försäkringskassan.
4. Allmännyttiga organisationer.
5. Kommuner.
6. Landsting.
7. Affärsdrivande verk.
8. Enskilda företag.
9. Annan arbetsgivare.

till 1996.

En jämförelse mellan utfallen visar att det skett förändringar av antalet lönebidragsanställda inom arbetsgivarkategorierna. De allmännyttiga organisationerna är inte längre den volymmässigt största arbetsgivarkategorin. I mars 1992 uppgick antal lönebidragsanställda hos allmännyttiga organisationer till 17 500. Deras antal har därefter minskat och uppgick samma månad år 1996 till 16 100. Det är i stället de enskilda företagen som de senaste åren haft flest anställda med lönebidrag. Antalet anställda med lönebidrag inom denna arbetsgivarkategori har successivt ökat sedan 1991 och uppgick i mars 1996 till 17 000.

Hos kommunerna som varit den tredje största arbetsgivarkategorin har antalet anställda med lönebidrag ökat något och uppgick i mars 1996 till 6 100. Det innebär en ökning med ca 300 personer jämfört med samma månad år 1990. Antalet anställda med lönebidrag hos statliga myndigheter minskade däremot med 1 500 personer under samma period. I mars 1996 uppgick deras antal till 3 900.

Antalet anställda med lönebidrag hos företag inom kategorin "Annan arbetsgivare" har ökat kraftigt. Under perioden mars 1993 till mars 1994 ökade deras antal från 240 personer till 1 600 personer. Enligt AMS beror ökningen sannolikt på bolagiseringen av statliga myndigheter och verk.

Tabell 3.7 Samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter arbetsgivarkategori den 15 mars 1990 till 1996.

Antal per arbetsgivarkategori										
	Statl Mynd	Motsv stat	Förs kassa	Allm nytta	Kom mun	Land- sting	Aff.dr. verk	Ensk företag	Annan arb.giv	Samtl
1990	5 334	252	550	16 515	5 781	2 840	151	13 437	123	44 983
1991	5 201	261	572	16 469	5 313	2 648	143	13 407	127	44 141
1992	5 762	311	673	17 458	6 032	2 645	169	13 520	215	46 785
1993	5 529	249	604	17 093	5 803	2 193	137	13 803	243	45 654
1994	4 474	319	316	16 137	6 077	1 986	79	14 228	1 617	45 233
1995	4 155	350	334	16 656	6 202	1 627	95	16 972	2 129	48 520
1996	3 857	149	332	16 102	6 140	1 362	58	17 005	1 713	46 718

Källa: AMS.

Omkring två tredjedelar av samtliga anställda med lönebidrag har hittills under 1990-talet varit anställda hos allmännyttiga organisationer och enskilda företag. En jämförelsen mellan utfallen den 15 mars från år 1990 till år 1996 visar att andelen anställda hos allmännyttiga organisationerna minskat med några procentenheter under de två senaste åren. Samtidigt har andelen anställda hos enskilda företag ökat. Från mars 1994 till samma månad 1996 ökade andelen från 32 procent till 36 procent. Det har varit ett uttalat mål hos regeringen att en större andel av samtliga anställda med lönebidrag skall anställas av enskilda företag.

Andelen anställda med lönebidrag som arbetar hos företag eller organisationer inom kategorin "Annan arbetsgivare" har ökat från 0,5 procent under perioden 1990 till 1993 till 4 procent de följande tre åren. Se tabell 3.8.

Tabell 3.8 Andel av samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter arbetsgivarkategori den 15 mars 1990 till 1996.

Andel per arbetsgivarkategori										
	Statl Mynd	Motsv stat	Förs kassa	Allm nytta	Kom mun	Land- sting	Aff.dr. verk	Ensk företag	Annan arb.giv	Total
1990	11,9 %	0,6 %	1,2 %	36,7 %	12,9 %	6,3 %	0,3 %	29,9 %	0,3 %	100,0 %
1991	11,8 %	0,6 %	1,3 %	37,3 %	12,0 %	6,0 %	0,3 %	30,4 %	0,3 %	100,0 %
1992	12,3 %	0,7 %	1,4 %	37,3 %	12,9 %	5,7 %	0,4 %	28,9 %	0,5 %	100,0 %
1993	12,1 %	0,5 %	1,3 %	37,4 %	12,7 %	4,8 %	0,3 %	30,2 %	0,5 %	100,0 %
1994	9,9 %	0,7 %	0,7 %	35,7 %	13,4 %	4,4 %	0,2 %	31,5 %	3,6 %	100,0 %
1995	8,6 %	0,7 %	0,7 %	34,3 %	12,8 %	3,4 %	0,2 %	35,0 %	4,4 %	100,0 %
1996	8,3 %	0,3 %	0,7 %	34,5 %	13,1 %	2,9 %	0,1 %	36,4 %	3,7 %	100,0 %

Källa: AMS.

Fördelning efter tid i åtgärden "Anställning med lönebidrag"

Under de första åren på 1990-talet ökade andelen anställda med lönebidrag som deltagit i åtgärden i högst ett år. I tabell 3.9 redovisas en jämförelse mellan utfallen den 15 mars från år 1990 till år 1993. Tabellen visar att andelen ökade från ca en femtedel åren 1990 och 1991 till ca en tredjedel år 1993. Det innebär att andelen personer som fick sin första anställning med lönebidrag ökade under denna period. Tyvärr har det inte varit möjligt att erhålla motsvarande siffror för perioden 1994–1996. Utredningen har dock erhållit ett representativt urval av personer som var anställda med lönebidrag i mars 1996. Dessa uppgifter visar att andelen personer som deltagit i åtgärden i högst tolv månader sjunkit till ca 14,3 procent.

Tabellen 3.9 visar också vilken andel av samtliga anställda med lönebidrag som deltagit i åtgärden i mer än åtta år. Deras andel uppgick till mellan 17 och 20 procent under 1990-talets första år. Det urval som utredningen erhållit av de anställda med lönebidrag i mars 1996 visar att andelen då

uppgick till 28 procent. Det indikerar att andelen som stannar länge i åtgärden har ökat.

Tabell 3.9 Andel av samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter tid i åtgärden den 15 mars 1990 till 1993 samt i mars 1996.

	Andel i åtgärden, år									
	0 - 1	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 7	7 - 8	8 -	Totalt
1990	21,5 %	13,8 %	11,8 %	10,3 %	7,9 %	6,9 %	6,5 %	4,0 %	17,5 %	100,0 %
1991	18,9 %	14,6 %	11,3 %	9,9 %	8,1 %	6,9 %	5,9 %	5,5 %	18,8 %	100,0 %
1992	24,8 %	12,7 %	10,7 %	8,8 %	5,9 %	6,9 %	5,6 %	4,7 %	20,0 %	100,0 %
1993	30,6 %	16,3 %	8,4 %	7,8 %	4,3 %	4,6 %	5,3 %	4,1 %	18,6 %	100,0 %
1996	14,3 %	14,7 %	11,1 %	6,9 %	5,5 %	6,6 %	7,6 %	5,6 %	27,7 %	100,0 %

Källa: AMS samt egna beräkningar.

3.2.2 Beslut om lönebidragsanställningar

Genomsnittlig bidragsnivå

Den 1 juli 1991 infördes att lönebidrag skall vara flexibla vilket innebär att bidragsnivån för en anställd endast skall fastställas utifrån nedsättningen i arbetsförmåga. Tidigare fastställdes bidragsnivån efter arbetsgivarkategori.

En jämförelse mellan utfallen den 15 mars 1992–1996 visar att den genomsnittliga bidragsnivån för samtliga anställda med lönebidrag ökade från år 1992 till år 1995. Den genomsnittliga bidragsnivån uppgick i mars 1992 till 70 procent. Samma månad år 1995 uppgick den till 73 procent. Till mars 1996 minskade dock nivån till 69 procent. Se tabell 3.10.

Genomsnittlig bidragsnivå efter arbetsgivarkategori

Införandet av de flexibla lönebidragen har inneburit att

bidragsnivåerna till de olika arbetsgivarkategorierna jämnats ut. I det gamla lönebidragssystemet fick statliga myndigheter ett 100-procentigt bidrag för sina lönebidragsanställda. Bidragsnivån till denna arbetsgivarkategori har sjunkit efter det att reglerna ändrades. Tabell 3.10 visar att den genomsnittliga bidragsnivån till anställda med lönebidrag inom statliga myndigheter minskade från 96 procent i mars 1992 till 81 procent fyra år senare. Bidragsnivåerna till arbetsgivarkategorierna "Institutioner motsvarande statliga myndigheter" och "Försäkringskassan" har utvecklats på samma sätt.

Bidragsnivåerna till de allmännyttiga organisationerna har följt delvis samma utveckling. Minskningen av den genomsnittliga bidragsnivån har dock varit betydligt mindre. I det gamla lönebidragssystemet erhöll de allmännyttiga organisationerna en bidragsnivå på 90 procent. Till mars 1996 minskade den genomsnittliga bidragsnivån till nästan 83 procent. Denna sänkning är förhållandevis liten. I mars 1996 var det endast försäkringskassorna som hade en högre bidragsnivå.

Den genomsnittliga bidragsnivån har ökat sedan mars 1992 för de arbetsgivarkategorier som då erhöll en genomsnittlig bidragsnivå som var lägre än genomsnittet (70,2 procent). Som exempel kan nämnas att den genomsnittliga bidragsnivån till kommunerna ökade från 42 procent i mars 1992 till 51 procent samma månad år 1996. Den genomsnittliga bidragsnivån har även ökat för de enskilda företagen. De erhöll en bidragsnivå som uppgick till 58 procent i mars 1992. I mars 1996 uppgick den till 62 procent.

Observera att samtliga arbetsgivarkategorier förutom landstinget erhöll en lägre genomsnittlig bidragsnivå i mars 1996 än samma månad år 1995.

Tabell 3.10 Genomsnittlig bidragsnivå för anställda med lönebidrag med fördelning efter arbetsgivarkategori den 15 mars 1992 till 1996.

	Bidragsnivå per arbetsgivarkategori									
	Statl Mynd	Motsv stat	Förs kassa	Allm nytta	Kom mun	Land- sting	Aff.dr. verk	Ensk företag	Annan arb.giv	Total
1992	96,2 %	93,9 %	95,4 %	84,9 %	42,2 %	37,2 %	47,9 %	57,7 %	66,6 %	70,2 %
1993	93,0 %	90,1 %	94,6 %	84,5 %	47,0 %	39,1 %	50,3 %	60,5 %	67,9 %	71,3 %
1994	92,2 %	90,4 %	95,3 %	85,7 %	49,5 %	40,5 %	62,2 %	61,7 %	63,2 %	71,2 %
1995	90,4 %	89,7 %	94,4 %	86,1 %	52,2 %	43,1 %	64,8 %	65,6 %	65,7 %	72,7 %
1996	81,3 %	80,8 %	85,4 %	82,5 %	50,7 %	43,4 %	60,1 %	62,2 %	61,5 %	68,9 %

Källa: AMS.

Genomsnittlig bidragsnivå efter handikappkod

Den genomsnittliga bidragsnivån skiljer sig relativt lite mellan lönebidragsanställda med olika handikappkod. Den högsta genomsnittliga bidragsnivån lämnas till personer med handikappkoden "Psykiska arbetshandikapp". I mars 1994 uppgick den genomsnittliga bidragsnivån för dem till 74 procent. Till mars 1996 sjönk den till 71 procent. Samma månad hade personer med handikappkoden "intellektuellt arbetshandikapp" den lägsta bidragsnivån. Den uppgick till 64 procent.

Tabell 3.11 Genomsnittlig bidragsnivå för anställda med lönebidrag med fördelning efter handikappkod den 15 mars 1990 till 1996.

	Bidragsnivå efter handikappkod									
	Hjärt, kärl	Hörsel	Syn	Rörelse	Övr. som	Psyk. handi	Intell handi	Soc med	Inget/ Övr	Total
1994	72,1 %	68,3 %	69,2 %	71,8 %	71,9 %	73,7 %	62,2 %	72,5 %	73,3 %	71,2 %
1995	73,3 %	69,5 %	71,4 %	72,9 %	73,0 %	75,0 %	65,5 %	74,2 %	76,0 %	72,7 %
1996	70,3 %	66,7 %	68,3 %	69,3 %	69,4 %	70,7 %	64,4 %	68,7 %	68,9 %	68,9 %

Källa: AMS.

Fördelning efter beslutstidens längd

Det har hittills under 1990-talet skett stora förändringar avseende längden på de perioder som besluten om anställningar med lönebidrag omfattat. Det gäller både nya och gamla omförhandlade beslut. En jämförelse mellan utfallen den 15 mars från 1990–1996 visar att det mellan åren 1990 och 1992 fanns omkring 2 000–2 500 beslut om lönebidrag som omfattade en period upp till ett år. Därefter har sådana beslut ökat kraftigt i antal. I mars 1996 var det 38 800 beslut som omfattade en period på maximalt ett år.

Det har skett en motsatt utveckling vad gäller antalet beslut om lönebidrag som omfattat en period på mer än fyra år. I mars 1990 fanns det 29 300 sådana beslut. Samma månad år 1994 var det endast 24 beslut som omfattade en så lång period.

Denna utveckling beror huvudsakligen på införandet av beslut om krontalsbelopp. Detta har inneburit att det varit gynnsamt för arbetsgivaren att erhålla beslut som omförhandlas med korta intervall. Det ger arbetsgivaren möjlighet att snabbt justera krontalsbeloppet efter löneändringar. Även arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituten har intresse av att inte binda sig för långa beslutsperioder.

Tabell 3.12 visar antalet personer anställda med lönebidrag med fördelning efter beslutstidens längd.

Tabell 3.12 Samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter längden på de perioder som besluten om lönebidragsanställningarna omfattat, den 15 mars 1990 till 1996.

	Antal i intervallet, år					Samtl
	- 1	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 -	
1990	1 936	2 961	3 201	7 564	29 321	44 983
1991	2 304	3 776	3 103	8 057	26 901	44 141
1992	2 592	6 182	4 758	8 133	25 120	46 785
1993	7 291	7 300	4 872	6 058	20 133	45 654
1994	14 319	29 886	841	163	24	45 233
1995	18 193	29 139	984	179	25	48 520
1996	38 768	6 617	1 250	58	25	46 718

Källa: AMS.

En avsevärt större andel av samtliga beslut om lönebidrag omfattade en period upp till ett år i mars 1996 än samma månad år 1990. Andelen ökade från 4 procent till 83 procent under perioden. Se tabell 3.13.

Tabell 3.13 Andel av samtliga anställda med lönebidrag med fördelning efter beslutstidens längd den 15 mars 1990 till 1996.

	Andel i intervallet, år					Totalt
	- 1	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 -	
1990	4,3 %	6,6 %	7,1 %	16,8 %	65,2 %	100,0 %
1991	5,2 %	8,6 %	7,0 %	18,3 %	60,9 %	100,0 %
1992	5,5 %	13,2 %	10,2 %	17,4 %	53,7 %	100,0 %
1993	16,0 %	16,0 %	10,7 %	13,3 %	44,1 %	100,0 %
1994	31,7 %	66,1 %	1,9 %	0,4 %	0,1 %	100,0 %
1995	37,5 %	60,1 %	2,0 %	0,4 %	0,1 %	100,0 %
1996	83,0 %	14,2 %	2,7 %	0,1 %	0,1 %	100,0 %

Källa: AMS.

3.2.3 Lönebidragets kostnader

Utbetalningarna av lönebidrag har tidigare beskrivits i avsnitt 2.4 "Utbetalningar av särskilt stöd för arbetshandikappade". Inledningsvis beskrivs i avsnittet att utbetalningarna varierat under tidsperioden 1989/90 till 1995/96 med en lägsta nivå på 4 138 miljoner kronor, budgetåret 1989/90, och en högsta på 5 753 miljoner kronor, budgetåret 1995/96. Den högsta nivån är 39 procent högre än den lägsta räknat i löpande priser.

En omräkning av utbetalningarna i fasta priser, dvs. justerat för inflation, visar att det reala värdet varit ganska konstant under perioden. Budgetåren 1991/92 och 1994/95 utgjorde undantag genom att utbetalningarna i fasta priser dessa budgetår var 10 procent högre än basåret 1989/90.

De inledande 12 månaderna av budgetåret 1995/96 sjönk utbetalningarna av lönebidrag kraftigt jämfört med samma period budgetåret 1994/95. Det beror framför allt på en successivt minskande volym och en regeländring som innebar en sänkning av bidragsnivån vid nyanställningar från

den 1 juli 1995.

I tabell 3.14 redovisas utbetalda lönebidrag i löpande priser samt inflationsjusterat index budgetåret 1989/90 till 1995/96.

Tabell 3.14 Utbetalda lönebidrag i löpande priser samt inflationsjusterat index budgetår 1989/90 till 1995/96.

	Utbetalningar av lönebidrag	
	Löpande priser	Inflationsjusterat index enligt KPI ¹
1989/90	4 138 mkr	100,0
1990/91	4 464 mkr	98,1
1991/92	5 251 mkr	109,7
1992/93	4 962 mkr	99,4
1993/94	5 069 mkr	99,5
1994/95	5 753 mkr	110,1
1995/96 ²	4 936 mkr	92,9

¹Januari 1990 = 100

²Endast juli 1995 till juni 1996

Källa: AMS samt egna beräkningar.

Genomsnittligt lönebidrag per person och arbetsgivarkategori

Under de senaste åren har det skett en utjämning av genomsnittligt utbetalade lönebidrag per person mellan arbetsgivarkategorierna. Denna utveckling beror på införandet av de flexibla lönebidragen. I tabell 3.15 redovisas för varje arbetsgivarkategori genomsnittligt utbetalt lönebidrag per person och månad i mars månad från år 1993 till år 1996.

Tabellen visar att utbetalade lönebidrag per person och månad sjunkit för nästan samtliga arbetsgivarkategorier som i mars 1993 fick ett bidrag som var högre än genomsnittet. För de arbetsgivarkategorier som samma månad erhölet ett

lönebidrag per person och månad som var lägre än genomsnittet, har bidragen ökat.

Exempelvis har genomsnittligt utbetalade lönebidrag till statliga myndigheter sjunkit från 13 100 kronor per person och månad i mars 1993 till 11 800 kronor samma månad år 1996. För enskilda företag har i stället genomsnittligt utbetalade bidrag till denna arbetsgivarkategori ökat från 5 600 kronor per person och månad i mars 1993 till 9 200 kronor i mars 1996.

Det är endast utbetalningarna till allmännyttiga organisationer som utvecklats annorlunda. I mars 1993 erhöll de ett genomsnittligt lönebidrag per person och månad på 11 500 kronor. Tre år senare uppgick motsvarande belopp till 12 300 kronor. För närvarande är det de allmännyttiga organisationerna som erhåller det högsta genomsnittliga lönebidraget bland arbetsgivarkategorierna.

Tabell 3.15 Genomsnittligt utbetalda lönebidrag i löpande priser per person och månad för varje arbetsgivarkategori i mars månad från år 1993 till år 1996.

	Genomsnittligt utbetalat lönebidrag								
	Statl Mynd	Motsv stat	Förs kassa	Allm nytta	Kom mun	Land - sting	Aff.dr. verk	Ensk företag	Annan arb.giv
1993-03	13 100 kr	14 100 kr	10 900 kr	11 500 kr	4 700 kr	4 200 kr	4 900 kr	5 600 kr	7 300 kr
1994-03	12 900 kr	14 000 kr	11 500 kr	11 800 kr	6 100 kr	5 000 kr	6 900 kr	8 800 kr	8 800 kr
1995-03	12 500 kr	12 100 kr	11 200 kr	12 400 kr	6 500 kr	5 300 kr	9 300 kr	9 700 kr	9 500 kr
1996-03	11 800 kr	10 900 kr	10 600 kr	12 300 kr	6 800 kr	5 600 kr	8 600 kr	9 200 kr	9 000 kr

Källa: AMS.

Totalt utbetalda lönebidrag per arbetsgivarkategori

Utredningen har utifrån de uppgifter som AMS lämnat till regeringen i kvartalsrapporterna uppskattat de totala lönebidrag som utbetalats till respektive arbetsgivarkategori från

budgetåret 1992/93 till 1995/96.³ Beräkningarna för budgetåret 1995/96 avser de tolv första månaderna. Se tabell 3.16.

Utbetalningarna till statliga myndigheter har sjunkit kraftigt under den period som redovisas i tabellen. Budgetåret 1992/93 utbetalades enligt utredningens beräkningar ca 900 miljoner kronor. Till de tolv första månaderna budgetåret 1995/96 minskade utbetalningarna till ca 500 miljoner kronor.

Utbetalningarna till allmännyttiga organisationer har också sjunkit något, men inte lika mycket som utbetalningarna till statliga myndigheter. Det är fortfarande de allmännyttiga organisationerna som totalt erhåller de största utbetalningarna.

Utbetalningarna till enskilda företag har ökat kraftigt från budgetåret 1992/93 till de tolv första månaderna 1995/96. Det beror på att antalet anställda med lönebidrag liksom det genomsnittliga bidraget till arbetsgivarkategorin ökat.

Tabell 3.16 Utbetalade lönebidrag per arbetsgivarkategori från budgetåret 1992/93 till 1995/96.

Utbetalade lönebidrag per arbetsgivarkategori, miljoner kronor (mkr)									
	Statl Mynd	Motsv stat	Förs kassa	Allm nytta	Kom mun	Land- sting	Aff.dr. verk	Ensk företag	Annan arb.giv
1992/93	910	40	80	2 470	340	120	10	970	20
1993/94	660	50	40	2 190	420	110	10	1 430	160
1994/95	600	50	40	2 370	460	100	10	1 890	230
1995/96 ¹	480	20	40	2 070	440	80	5	1 640	160

¹Endast juli 1995 till juni 1996.

Källa: AMS samt egna beräkningar.

³Totalt utbetalade lönebidrag per arbetsgivarkategori har uppskattats utifrån antalet anställda samt genomsnittligt utbetalda lönebidrag per person och månad.

3.2.4 Avgångar från lönebidraganställningar

AMS har under de senaste åren publicerat ett antal rapporter om personer som avslutat en anställning med lönebidrag. Rapporterna har byggt på representativa stickprovsundersökningar. Det är länsarbetsnämnderna som undersökt och till AMS redovisat avgångsorsakerna för de personer som ingått i respektive stickprovsurval.

Den första undersökningen omfattade personer som avslutade en anställning med lönebidrag under perioden 1 januari till 30 juni 1992. Följande undersökning avsåg perioden 1 mars till 31 augusti 1993 och den tredje undersökningen omfattade perioden från 1 mars till 31 augusti 1994.

Urvalen till undersökningarna har gjorts ur AMV:s register. Utifrån de redovisningar som AMS erhållit från länsarbetsnämnderna har man från det ursprungliga urvalet sorterat bort personer som gått i förtidspension eller ålderspension och personer som avlidit. AMS anger i sin rapport⁴:

För grupperna ålderspension, förtidspension och avlidna redovisas inte några uppgifter, då personerna i dessa grupper inte är aktuella för ett arbete utan bidrag. Dessa kategorier utgör alltså inga 'faktiska' avgångar från lönebidrag och borträknas således från urvalet.

Även de personer som fortsatt sina anställningar med lönebidrag, för vilka uppgifterna i AMV:s register alltså varit felaktiga, har borträknats från urvalet.

I tabell 3.17 redovisas resultaten från undersökningarna. Tabellen anger med fördelning efter avgångsorsak vilken andel av samtliga anställda med lönebidrag i början av varje undersökningsperiod som enligt stickprovsurvalen avslutat sin anställning.

⁴Information från Vägledningseenheten 1994:12. "Andel övergångar från lönebidrag till anställning utan lönebidrag. Stickprovsundersökning för perioden mars-augusti 1993".

Observera att undersökningsperioderna omfattar sex månader varför resultaten inte behöver vara jämförbara med undersökningar som omfattar ett år.

Den första undersökningen visade att 7,0 procent av samtliga lönebidragsanställda i början av januari 1992 lämnade sin lönebidragsanställning under perioden januari till juni samma år. Sammanlagt 0,6 procent avslutade sin lönebidragsanställning för att de erhöll ett arbete utan bidrag. De fick huvudsakligen anställning hos samma arbetsgivare. Omkring fem procent hade inget arbete efter det att de slutat sin anställning med lönebidrag. 1,6 procent slutade på egen begäran och 3,3 procent blev uppsagda av arbetsgivaren.

Anställda med lönebidrag har ett visst skydd vid uppsägning. Lagen (1982:80) om anställningsskydd anger att "Arbetsstagare som har nedsatt arbetsförmåga och som på grund därav har beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren skall, om det kan ske utan allvarliga olägenheter, få företräde till fortsatt arbete oberoende av turodningen". Det skydd som lagen ger har dock bara betydelse när verksamheter fortsätter.

Den andra undersökningen gav delvis andra resultat än den första. Under perioden mars till augusti 1993 hade 7,5 procent av samtliga anställda med lönebidrag i början av mars slutat sin anställning med lönebidrag. En procent fick en anställning utan bidrag. Det är något mer än vid den första undersökningen.

Resultaten från den tredje undersökningen som avser avgångar under perioden mars till augusti 1994 liknar resultaten från den andra undersökningen. Stickprovssurvalet visade att 7,4 procent av samtliga lönebidragsanställda i början av mars lämnade sin anställning med lönebidrag under undersökningsperioden. Urvalet visade också att 2,8 procent av de anställda med lönebidrag i mars blev uppsagda av arbetsgivarna.

Det kan tilläggas att under de två första undersökningsperioderna avslutade 0,4 procent respektive 0,2 procent

av samtliga lönebidragstagare sin anställning och erhöll ett annat arbete med stöd, exempelvis inom Samhallkoncernen. De ingår i gruppen övriga i tabell 3.17. Resterande personer i gruppen övriga utgörs av dem som lämnat sin lönebidragsanställning av okänd orsak.

Tabell 3.17 Andel av samtliga som under varje undersökningsperiod avslutat sin anställning med lönebidrag fördelat efter avgångsorsak.

	Andel av samtliga i början av varje period					Totalt
	Anställda utan bidrag		Ej i arbete		Övriga	
	Samma arb.giv.	Annan arb.giv.	Slutat eg. begäran	Uppsagd av arb.giv.		
9201-06	0,5 %	0,1 %	1,6 %	3,3 %	1,5 %	7,0 %
9303-08	0,7 %	0,3 %	1,7 %	3,5 %	1,3 %	7,5 %
9403-08	0,6 %	0,4 %	1,8 %	2,8 %	1,8 %	7,4 %

Källa: AMS.

Under de två första undersökningsperioderna, januari till juni 1992 och mars till augusti 1993, avslutade en större andel män än kvinnor sin anställning med lönebidrag. Under den första perioden avslutade 7,5 procent av männen och 6,0 procent av kvinnorna sina lönebidragsanställningar. Under den andra undersökningsperioden lämnade 8,0 procent av männen och 6,5 procent av kvinnorna sina anställningar med lönebidrag. Dessa uppgifter redovisas i tabell 3.18. Uppgifterna kan endast redovisas för de två första undersökningarna.

Tabell 3.18 Andel av samtliga män respektive kvinnor som under varje undersökningsperiod avslutat sin anställning med lönebidrag.

	Andel av samtliga i början av varje period	
	Män	Kvinnor
9201-06	7,5 %	6,0 %
9303-08	8,0 %	6,5 %

Källa: AMS.

I tabell 3.19 redovisas vilken andel av samtliga som lämnade sin anställning med lönebidrag fördelat efter handikappkod.

Av samtliga anställda med lönebidrag som registrerats med socialmedicinskt arbetshandikapp lämnade i genomsnitt 16 procent sin anställning med lönebidrag under respektive undersökningsperiod. Det är avsevärt mer än anställda med lönebidrag som registrerats med övriga arbetshandikapp.

Ungefär 5–7 procent av samtliga med övriga arbetshandikapp lämnade sin anställning med lönebidrag. Det innebär att det under dessa undersökningsperioder var det mer än dubbelt så vanligt att anställda som registrerats med socialmedicinskt arbetshandikapp lämnade sin anställning med lönebidrag.

Tabell 3.19 Andel av samtliga som under varje undersökningsperiod lämnat sin anställning med lönebidrag fördelat efter handikappkod.

	Andel av samtliga i början av varje period							
	Hjärt, kär	Hörsel	Syn	Rörelse	Övr. som	Psyk. handi	Intell handi	Soc med
9201-06	6,0 %	4,5 %	6,5 %	6,5 %	7,0 %	5,5 %	7,5 %	14,5 %
9303-08	5,0 %	5,5 %	3,5 %	7,0 %	7,5 %	6,0 %	6,0 %	17,5 %

Källa: AMS.

I rapporten "Andel övergångar från lönebidrag till anställ-

ningar utan lönebidrag. Stickprovsundersökning för perioden mars–augusti 1993” redovisade AMS att bland dem som avslutade en anställning med lönebidrag var personer registrerade med socialmedicinskt arbetshandikapp överrepresenterade avseende samtliga avgångsorsaker. De var överrepresenterade både bland dem som slutade sin anställning på grund av att de erhöll ett arbete utan lönebidrag och bland dem som ej erhöll ett arbete efter att de avslutat anställningen.

I AMS rapporter om de två första undersökningarna redogörs för vilken andel inom respektive arbetsgivar-kategori som under varje undersökningsperiod lämnade sin anställning med lönebidrag. Detta redovisas i tabell 3.20. Observera att vissa arbetsgivarkategorier redovisats gemensamt.

Tabellen visar att det framför allt är bland enskilda företag som anställda med lönebidrag slutat sin anställning.

Tabell 3.20 Andel av samtliga inom respektive arbetsgivarkategori som under varje undersökningsperiod lämnat sin anställning med

	Andel av samtliga i början av varje period				
	Statl mynd m.fl.	Allm nytta	Kommun	Landsting	Ensk företag
9201-06	2,5 %	3,5 %	3,0 %	5,5 %	13,5 %
9303-08	5,0 %	3,5 %	6,5 %	4,5 %	13,0 %

Källa: AMS.

AMS har även redovisat avgångar från anställning med lönebidrag för andra perioder än de som redovisats ovan. I en rapport till den fördjupade anslagsframställan för budgetåren 1994/95–96/97 redovisades att 14 procent av samtliga anställda med lönebidrag i juli 1991 lämnade anställningen med lönebidrag under budgetåret 1991/92. Denna andel

inkluderar inte dem som gått i pension och som avlidit. Beräkningen är därmed gjord med samma villkor som i de ovan beskrivna undersökningarna.

Budgetåret 1991/92 omfattade en period på tolv månader. De andelar som redovisats i stickprovsundersökningarna avser sex månader. Om uppgifterna i tabell 3.16 anpassas till en tolv månadersperiod innebär det att omkring 14–15 procent av de anställda med lönebidrag lämnade sin anställningar med lönebidrag under respektive undersökningsperiod.

4 Lönebidrag – nuvarande problem

4.1 Lönebidragets flexibilitet och nivåer

4.1.1 Genomsnittskostnadens utveckling

Att lönebidraget gjorts flexibelt innebär att bidragets nivå skall fastställas med hänsyn till den sökandes behov och förutsättningar beträffande arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning. Den som har en betydande nedsättning av arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning skall kunna omfattas av ett högre lönebidrag än den som kan göra en större arbetsinsats. Bidragets skall således inte bestämmas av arbetsgivarens ekonomiska möjligheter att svara för lönekostnader utan av den arbetshandikappade sökandens förutsättningar.

Reformen med det flexibla lönebidraget föregicks av en försöksverksamhet som inleddes under budgetåret 1988/89 i Kronobergs och Kopparbergs län. Försöken utvidgades så att de budgetåret därefter omfattade tolv län och dessutom gravt handikappade ungdomar under 25 år i hela landet. Erfarenheterna från AMS försök med flexibla lönebidrag visade att det gick att få "fler jobb för pengarna" med ett flexibelt system, genom att det genomsnittliga bidraget blev lägre. Bidragsnivån kunde sänkas så att 30 procent fler kunde anställas, jämfört med om ordinarie regler hade gällt.

Regeringens intentioner vid genomförandet av det flexibla lönebidraget den 1 juli 1991 var enligt föredragande statsrådet (prop. 1990/91:100 bilaga 12) bl.a.

- Sänkt genomsnittlig bidragsnivå och därmed ökat utrymme för fler lönebidragsanställningar inom ramen för givna

medel.

- Kortare bidragsperioder och därigenom tätare omprövningar.
- Fler anställda i framför allt privat sektor.

I vilken utsträckning regeringens intentioner har kunnat uppfyllas utvecklas i kapitel 7 avsnitt 7.1.1 Mål och förväntningar.

För att konstatera om intentionen att sänka den genomsnittliga bidragsnivån uppnått behöver en jämförelse göras mellan nivåerna i lönebidragssystemet före reformen och nuvarande genomsnittliga nivå. En sådan genomförelse är inte helt enkel.

Riksrevisionsverket (RRV) gjorde i sin utvärdering av det flexibla lönebidraget (RRV 1994:4) en sådan jämförelse byggd på vissa antaganden. Deras beräkning av den genomsnittliga bidragsnivån i det gamla systemet beskrivs nedan.

Fram till den 1 juli 1991 var bidragsnivåerna fasta och dessutom olika för olika kategorier av arbetsgivare. Bidragsnivån för statliga arbetsgivare var 100 procent, för allmännyttiga organisationer 90 procent och för kommuner, landsting, affärsdrivande verk och enskilda företag 50 eller 25 procent beroende på om anställningen varat mindre respektive mer än två år.

För att kunna göra en jämförelse krävs att fördelningen i det gamla systemet mellan lönebidrag som hade 50-procentiga lönebidrag – dvs. anställningstid mindre än två år – respektive 25-procentiga bidrag – anställningstid mer än två år – i lågsubventionssektorerna är känd. Så är inte fallet.

En jämförelse mellan det gamla systemet som det såg ut i februari 1991 och de flexibla lönebidragen 1996 kräver alltså vissa antaganden om fördelningen mellan 50- och 25-procentsbeslut i lågsubventionssektorerna. RRV gjorde antagandet att fördelningen mellan 50- och 25-procentsbesluten var 1/3 respektive 2/3. Antagandet byggde på att anställningstiderna var långa och omsättningen låg i det tidigare systemet. Det bör därför ha varit en övervikt av lönebidrags-

anställda som varit placerade mer än två år i åtgärden.

Tabell 4.1 Andelar och bidragsnivåer för olika arbetsgivar-kategorier.

Arbetsgivare	Andel 9102	Bidragsnivå 9102
Statlig	15	100
Allmännyttig	42	90
Kommun/landsting	17	50/2
Enskilda företag	26	50/25
Totalt	100	67

Källa: AMS.

Antagandet ovan medför att den genomsnittliga bidragsnivån i 50/25-procentsektorerna i februari 1991 var 33 procent. Detta medför i sin tur att den totala genomsnittliga bidragsnivån vid samma tidpunkt var 67 procent.

Att RRV:s antagande är rimligt kan illustreras av att det möjliga spannet för den genomsnittliga bidragsnivån 9102 är snävt. Extremvärdena på 74 respektive 64 procent, där 74 procent innebär att alla beslut i lågsubventionssektorerna låg på 50 procent och 64 procent innebär att alla låg på 25 procent är orealistiska. Även om hänsyn tas till förekomst av 90-procentiga särskilda lönebidrag och introduktionsstöd, ändras inte den genomsnittliga bidragsnivån före reformen nämnvärt.

Av Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) kvartalsrapporter kan man följa utvecklingen av den genomsnittliga bidragsnivån för kvarstående anställda med lönebidrag. Efter reformen den 1 juli 1991 steg den genomsnittliga bidragsnivån successivt och nådde sin högsta nivå, 73 procent, under andra kvartalet 1995, för att sedan sjunka till 68 procent under andra kvartalet 1996.

Även volymerna har haft en liknande utveckling, från en nivå med ett genomsnitt på 49 991 anställda med lönebidrag under andra kvartalet 1995 till 43 416 under andra kvartalet 1996. Se tabell 4.2. I avsnitt 3.2 ges en detaljerad beskrivning av hur volymer och bidragsnivåer utvecklats under 1990-talet.

Tabell 4.2 Genomsnittlig bidragsnivå för kvarstående lönebidragsanställda, 9504-9506 och 9604-9606.

Arbetsgivarkategori	Antal 2 kv 95	Nivå % 2 kv 95	Antal 2 kv 96	Nivå % 2 kv 96
Statliga myndigheter	4 090	90	3 648	81
Inst. motsv. statl. mynd.	316	91	146	79
Försäkringskassa	275	94	318	84
Allmännyttiga org.	16 982	86	14 936	81
Kommun	6 265	53	5 711	50
Landsting	1 549	44	1 277	43
Affärsdrivande verk	72	67	52	60
Enskilt företag	18 346	66	15 745	61
Annan arbetsgivare	2 096	65	1 583	61
Totalt	49 991	73	43 416	68

AMS lämnade 1996-02-19 en rapport till regeringen om den senaste utvecklingen av anställningar med lönebidrag. Av rapporten framgår att antalet kvarstående anställda med lönebidrag under budgetåret 1994/95 ökade med 13 procent och uppgick vid budgetårets utgång till 50 500 vilket är den högsta volym som noterats någonsin. Detta kom att leda till att det anslag som bl.a. finansierar kostnaderna för lönebidrag kom att överskridas med ca 209 miljoner kronor.

AMS uppgav vidare att de medel som tilldelats för bud-

getåret 1995/96 inte skulle räcka för att på årsbasis finansiera kostnaderna för den volym av lönebidrag som AMV hade uppnått vid budgetårets inledning. Medelsbristen beräknades motsvara ca 4 400 platser. Under 1996 planerades därför en successiv neddragning med ca 3 200 platser. Främst skulle avgångar från anställningar med lönebidrag användas som besparingar. Kostnaderna skulle också angripas genom att beslut om lönebidrag skulle omförhandlas i syfte att anpassa bidragsnivåerna till förbättringar i de anställdas arbetsförmåga.

Antalet anställda med lönebidrag minskade successivt efter den höga noteringen i juli 1995 och uppgick vid årets utgång till 49 059. Enligt en prognos från länsarbetsnämnderna till AMS skulle årsgenomsnittet för anställda med lönebidrag minska från 49 607 för 1995 till 46 970 för 1996. Som framgår av tabellen var genomsnittet för andra kvartalet 1995 49 991 och har sedan sjunkit till 43 416 för andra kvartalet 1996. Denna siffra är dock för låg. Orsaken till detta är enligt uppgift från AMS att ett stort antal lönebidragsanställningar, när dessa uppgifter togs fram, var under omförhandling och därför inte kom med i redovisningen. Prognosen beträffande årsgenomsnittet kommer dock med största sannolikhet att uppfyllas. Detta innebär att antalet kvarstående anställda med lönebidrag i december 1996 kommer att uppgå till ca 46 000.

Mot bakgrund av regeringens intentioner med genomförandet av det flexibla lönebidraget, är det väsentligt att belysa orsakerna till utvecklingen av de genomsnittliga bidragsnivåerna och volymerna. Beskrivningen nedan bygger dels på iakttagelser som gjorts vid utredningens besök i några län, dels på TCO:s och AMS studie av lönebidragen.

4.1.2 Af/Ami:s förhandlingar/omförhandlingar av lönebidrag

Volymökningen fram t.o.m. budgetåret 1994/95 hade delvis sin grund i ett visst uppsving på arbetsmarknaden under åren 1994 och 1995. En ytterligare orsak var att regeringen satte som mål att 52 000 personer per månad skulle vara sysselsatta i åtgärderna lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Volymökningen innebar att man överträffade regeringens mål och anslaget som finansierar kostnaderna för lönebidrag, offentligt skyddat arbete, arbetshjälpmedel m.m. överskreds med ca 209 miljoner kronor. Den genomsnittliga bidragsnivån för lönebidraget steg också, från 67 procent när det flexibla lönebidraget genomfördes den 1 juli 1991, till 73 procent den 30 juni 1995. I avsnitt 3.2 redovisas hur den genomsnittliga bidragsnivån utvecklats totalt och för de olika arbetsgivarkategorierna från mars 1992 till mars 1996.

Ökningen av den genomsnittliga bidragsnivån efter genomförandet av reformen med det flexibla lönebidraget t.o.m. budgetåret 1994/95 har troligen haft flera samverkande orsaker.

Det svåra konjunkturläget med hög arbetslöshet har säkert påverkat Af/Ami:s möjligheter att placera arbetshandikappade i anställningar med lönebidrag. Vid utredningens besök i olika län har detta anförts som en faktor som påverkat lönebidragens nivå. För att över huvud taget lyckas med att placera arbetshandikappade sökande har man fått erbjuda lönebidrag med högre nivåer än som motsvaras av de sökandes funktionsnedsättning.

En annan orsak är svårigheten att lösgöra sig från det gamla systemet med höga nivåer till statliga och allmännyttiga arbetsgivare. Statliga myndigheter har till följd av besparingar knappa resurser för sin administration. Deras intresse av att sänka sina tidigare höga bidragsnivåer är därför inte särskilt stort. Allmännyttiga organisationer som idrottsrörelsen och handikapporganisationerna driver sin verksamhet på ideell grund och saknar ofta betalnings-

förmåga. Sänkningar av bidragsnivåerna för dessa organisationer innebär i många fall att man tvingas säga upp sina anställda med lönebidrag.

En förutsättning för det flexibla lönebidraget var att bidragsnivåerna skulle fastställas med hänsyn till graden av funktionsnedsättning hos de personer som anställdes. Tydliga handlingsplaner med klart uppsatta mål är en av förutsättningarna för att kunna koppla lönebidragets nivå till graden av funktionsnedsättning. Flexibilitetens utformning kan också utgöra en svårighet eller t.o.m. vara ett hinder för att anpassa lönebidragets nivå till arbetsförmågans nedsättning. Några finstämda instrument för fastställande av faktisk arbetsförmåga finns inte. Det kan därför, trots arbetsmarknadsinstitutens kompetens, vara svårt att göra en realistisk bedömning av om arbetsförmågan i förhållande till ett arbete är nedsatt med t.ex. 55 eller 60 procent. I arbetsmarknadsverkets regelbok sägs därför också att målet för överläggningarna med arbetsgivarna inte kan beskrivas på annat sätt än att den bidragsnivå som bestäms skall uppfattas som skälig. Tränings- och rehabiliteringseffekter, en förbättrad anpassning av arbetsinnehåll eller arbetsplatsutformning kan förbättra arbetsförmågan och motivera en sänkning av bidragsnivån, men det förekommer också att arbetsförmågan försämras genom fortgående funktionsnedsättningar och i sådana fall kan det vara befogat att höja bidragsnivån.

Av TCO:s och AMS projekt om lönebidrag, som omnämnts i föregående avsnitt, finner man stöd för de orsaker som ovan angivits som förklaring till ökningen av bidragsnivåerna. Av studien framgår att man i samtliga tre län anser att lönebidragsnivåerna generellt sett är för höga och inte är anpassade till graden av nedsatt arbetsförmåga. Nedanstående citat ur undersökarnas resultatdiskussioner återger några av deras omdömen.

En grund för påståendet att arbetsgivare utnyttjar samhällsstöd på ett oegentligt sätt kan, som jag tolkar det, vara att de arbetshandikappade anser att de utför mer i sina arbeten än vad lönebidrags-

nivån innebär. Många arbetsgivare har höga lönebidrag, ca 80–90 procent. Det innebär att den arbetshandikappades arbete bedöms motsvara 10–20 procent av kollegornas insatser. Detta förefaller orimligt. Här ska beaktas arbetsgivarnas omdömen om de arbetshandikappade. De har framhållit att personen i fråga är duktig, gör stor nytta, är som alla andra osv. Av dessa påståenden att döma ska lönebidragsnivåerna sänkas.

Jag anser inte att man kan eller ska lägga skulden endast på arbetsgivarna. Orsaken till de höga bidragsnivåerna ligger i historien. Det är nyligen som bidragsnivån ska relateras till arbetshandikappets omfattning. Före 1 juli 1991 var det arbetsgivarkategorin som avgjorde bidragets storlek. Staten var den kategori som hade högst bidrag, ofta 100 procent, lägst bidrag hade de privata företagen, 25–50 procent. Naturligtvis tar en förändring som denna tid, men vad som förvånar mig litet är att det enligt handläggarna på Ami är de statliga och kommunala arbetsgivarna som protesterar högst. Ofta hävdar de att de inte klarar av att betala en större del av lönen.

På en fråga till Ami i Malmöhus län om vilken målsättning man hade när det gällde att följa upp ett ärende, svarade en majoritet att målsättningen var att sänka bidraget. Undersökaren kommenterar detta.

Med den kännedom jag har av arbetsgivarnas situation så tror jag att det kommer att bli tufft att nå målet vid omförhandlingen om man inte utvecklar och samordnar rehabiliteringen. Arbetshandikappets utveckling spelar också in. Frågan är hur Ami skall kunna reducera bidragen om rehabiliteringsbiten inte fungerar. Även om man för tillfället har en viss frist i och med att vissa bidrag varit väl så höga så räcker det inte med att bli tuffa förhandlare om inte arbetsgivarnas ekonomi blir bättre eller man kan peka på att produktionsförmågan förbättrats. I vissa fall kan tuffa förhandlingar bara bidra med problemen genom att ställa arbetstagaren 'på gatan' varvid man får ytterligare arbete med att utreda och placera.

Enligt reglerna för det flexibla lönebidraget skall bidraget ge en skäligen ersättning för arbetstagarens nedsatta arbetsförmåga. Hur skall då denna nedsättning beräknas? Instrument saknas för bedömning och därför ligger de flesta bidrag långt högre än vad nedsättningen motiverar. Eftersom rehabilitering i någon påvisbar omfattning inte förekommer saknas andra skäl än ekonomiska för den sänkning av bidragen som nu genomgående genomförs.

Om de besparingar som blivit nödvändiga genomförts i en omför-

handlingsomgång där de mest omotiverade höga bidragen sänkts skulle förmodligen utrymme skapats så att de mest utsatta arbetstagarna fått behålla sina arbeten och uppsägningarna blivit färre.

Av redogörelsen ovan framgår att lönebidragsnivåerna genomgående är höga, att de inte fastställs med graden av nedsättning av arbetsförmågan hos den arbetshandikappade som grund samt att Af/Ami:s förhandlingar med arbetsgivarna inte fungerar tillfredsställande. Att bidragsnivåerna och volymerna det senaste året sjunkit har mera sin grund i bristen på lönebidragsmedel. Omförhandlingarna har mera tagit sikte på att lönebidragen måste sänkas av denna anledning än att relatera en sänkning till förbättringar i de arbetshandikappades arbetsförmåga.

Göteborgsmodellen

Det finns dock exempel på att man med en genomtänkt strategi för hanteringen med lönebidrag lyckats förbättra handlingsplaner och uppföljning. Ett sådant exempel är Ami i Göteborgs och Bohus län där man under senaste året lyckats placera merparten av sina lönebidragsanställda i enskilda företag.

I maj 1996 var det totala beståndet lönebidragsanställda (4 530 personer) fördelade på enskilda företag 42 procent, ideella organisationer 31 procent, kommuner och landsting 17 procent och staten 10 procent.

Genom ändrad organisation och en annan strategi för hanteringen av lönebidragen har under tiden september 1995 till maj 1996 700 personer placerats i lönebidrag. 75 procent av dessa har placerats hos enskilda företag, 19 procent hos ideella organisationer, 5 procent hos kommuner och landsting och 1 procent hos statliga myndigheter.

Den s.k. "Göteborgsmodellen" har genomförts även i andra län.

Bild 4.1 De lönebidragsanställdas fördelning per arbetsgivarkategori i Göteborgs och Bohus län i maj 1996.

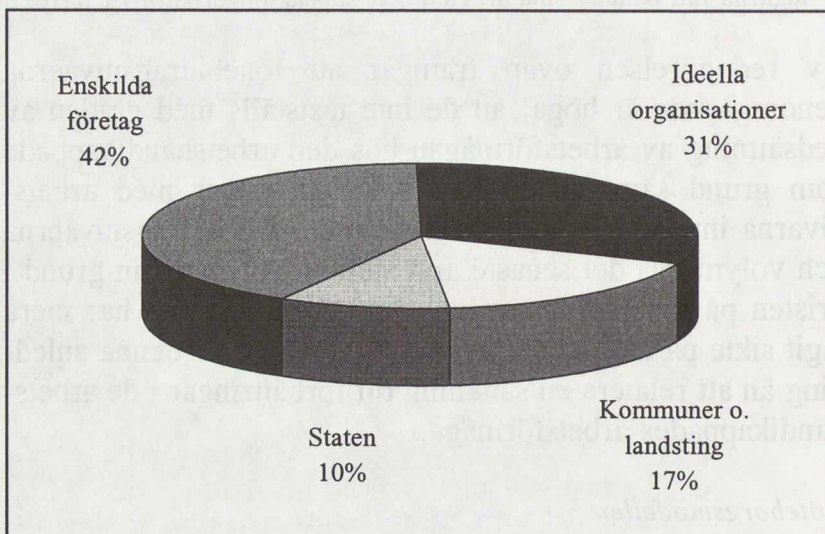
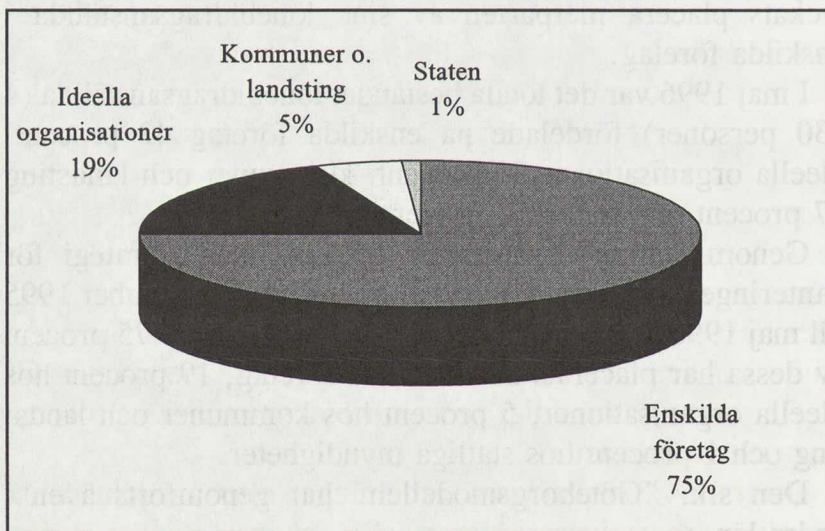


Bild 4.2 Fördelning per arbetsgivarkategori för de personer som anställts med lönebidrag i Göteborgs och Bohus län under september 1995 till maj 1996.



4.1.3 Lönebidragets flexibilitet och nivåer i utredningens urval

I detta avsnitt görs en genomgång av lönebidragets flexibilitet och utbetalda bidragsnivåer för personer som var anställda med lönebidrag under mars månad 1996. Uppgifterna bygger på ett representativt urval som utredningen erhållit av AMS ekonomi. (Se även bilaga 3). Avsnittet tar upp regional fördelning av anställningar med lönebidrag efter arbetsgivarkategori, bidragsnivåer och utbetalt belopp samt bidragsnivåer för personer anställda före respektive efter införandet av det flexibla lönebidraget.

Genomgången i kapitel 3 visade att de enskilda företagen under 1990-talet ökat sin andel anställda med lönebidrag och är numera den största arbetsgivarkategorin. I skogslänen är dock fortfarande de allmännyttiga organisationerna den arbetsgivarkategori som har flest anställda med lönebidrag. Den regionala uppdelningen visar också att i förhållande till befolkningen är antalet anställningar med lönebidrag överrepresenterade i skogslänen. Ungefär 30 procent av lönebidragen finns i denna region medan regionens andel av landets befolkning är 20 procent.

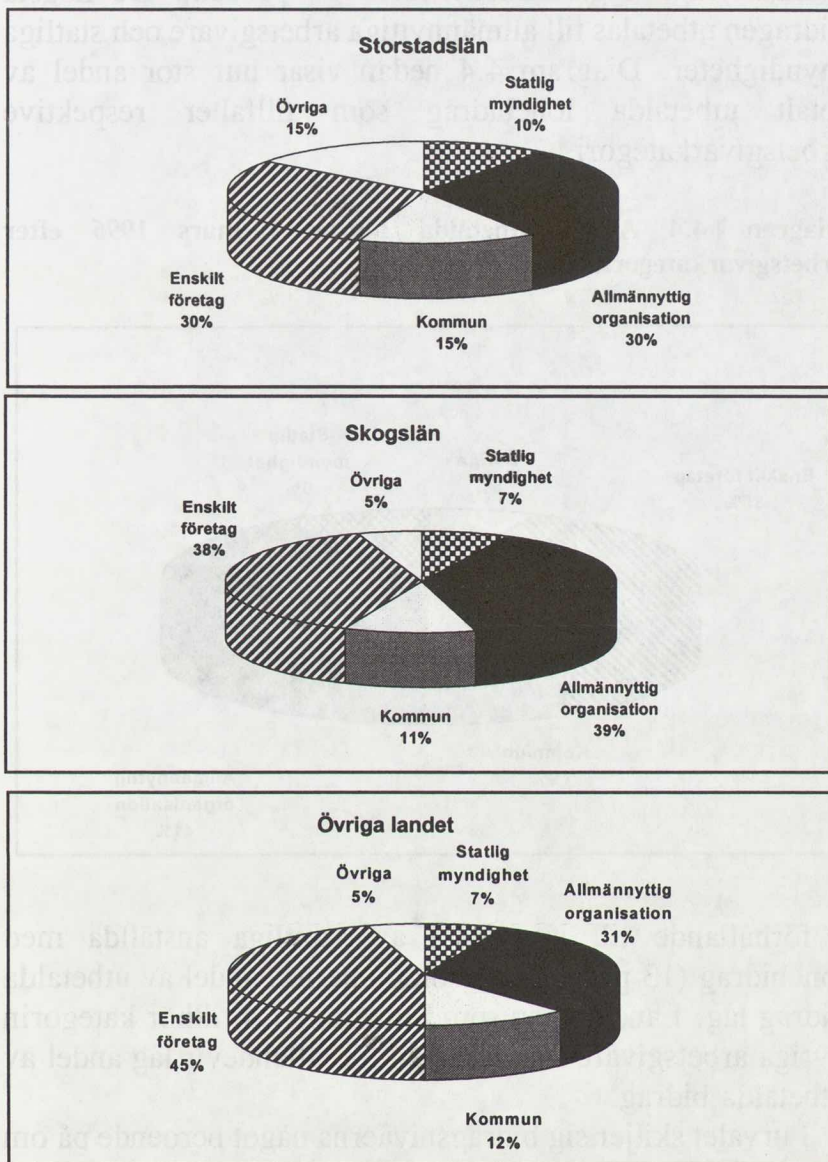
Höga bidragsnivåer finns hos statliga arbetsgivare, med staten jämställda institutioner, försäkringskassan och de allmännyttiga arbetsgivarna. Hos de allmännyttiga organisationerna ligger bidragsnivåerna nästan uteslutande på mellan 80 och 90 procent.

Det flexibla lönebidraget har inte sänkt bidragsnivåerna. I stället har det skett en ökning av lönebidrag i intervallet 50 till 75 procent samtidigt som lönebidrag med 25 procents bidragsnivå minskat.

Diagram 4.3 nedan visar fördelningen efter antal anställda för olika arbetsgivare i storstadslän, skogslän och i övriga landet. Antalet anställda lönebidrag fördelar sig relativt jämnt efter denna indelning. Storstads- och skogslänen har

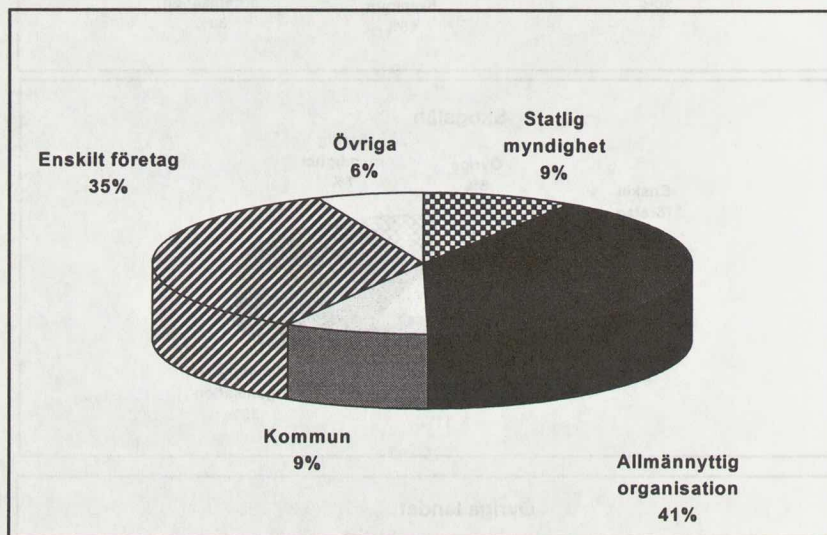
ungefär 30 procent var av lönebidragen. I övriga landet finns resterande 40 procent.

Diagram 4.3 Arbetsgivarnas andel av lönebidragen efter region i mars 1996.



I landet som helhet är de enskilda företagen den största arbetsgivaren med 38 procent av samtliga anställningar med lönebidrag. Den näst största arbetsgivarkategorin utgörs av allmännyttiga organisationer med 33 procent. De högsta bidragen utbetalas till allmännyttiga arbetsgivare och statliga myndigheter. Diagram 4.4 nedan visar hur stor andel av totalt utbetalda lönebidrag som tillfaller respektive arbetsgivarkategori.

Diagram 4.4 Andel utbetalda bidrag i mars 1996 efter arbetsgivarkategori.



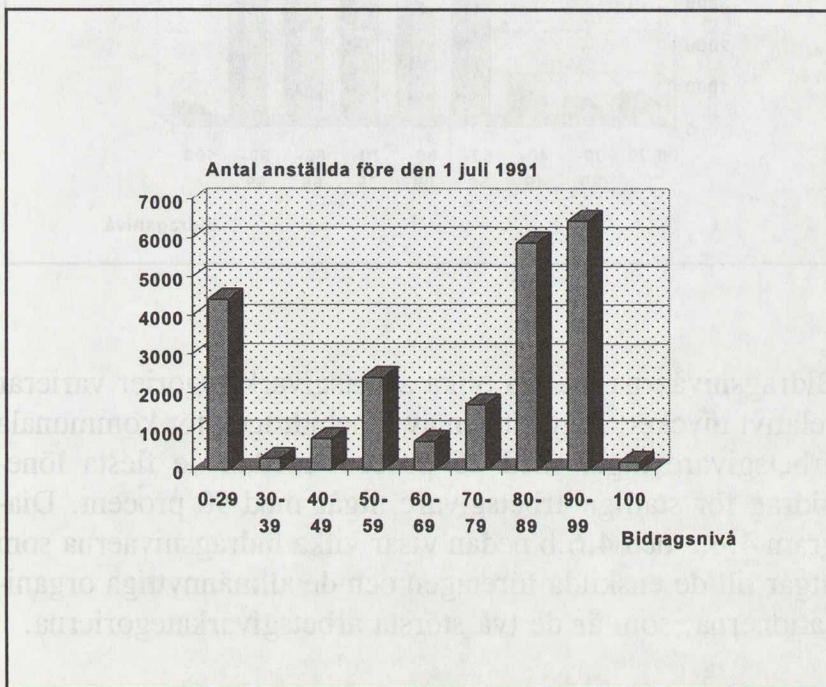
I förhållande till sin andel av samtliga anställda med lönebidrag (13 procent) är kommunernas andel av utbetalda bidrag låg. Landstingen som i diagram 4.4 tillhör kategorin övriga arbetsgivare har också en förhållandevis låg andel av utbetalda bidrag.

I urvalet skiljer sig bidragsnivåerna något beroende på om en anställning skett före respektive efter införandet av det flexibla lönebidraget. Skillnaden är att det finns fler anställningar med lönebidrag med låga bidragsnivåer från tiden före. För de flesta av dessa anställningar utgår en bidrags-

nivå på 25 procent.

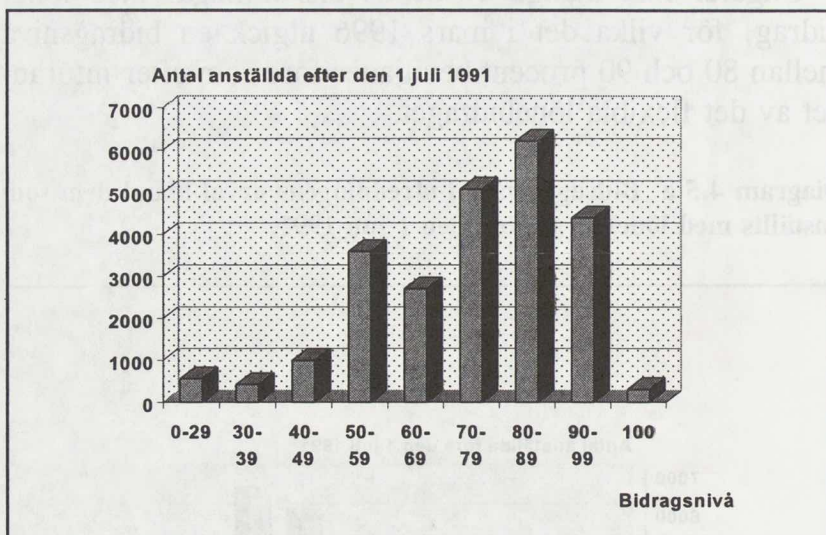
Ungefär lika många av de de anställningar med lönebidrag, för vilka det i mars 1996 utgick en bidragsnivå mellan 80 och 90 procent beviljades före som efter införandet av det flexibla lönebidraget.

Diagram 4.5 a Bidragsnivåer i utredningens urval bland dem som anställdts med lönebidrag före den 1 juli 1991.



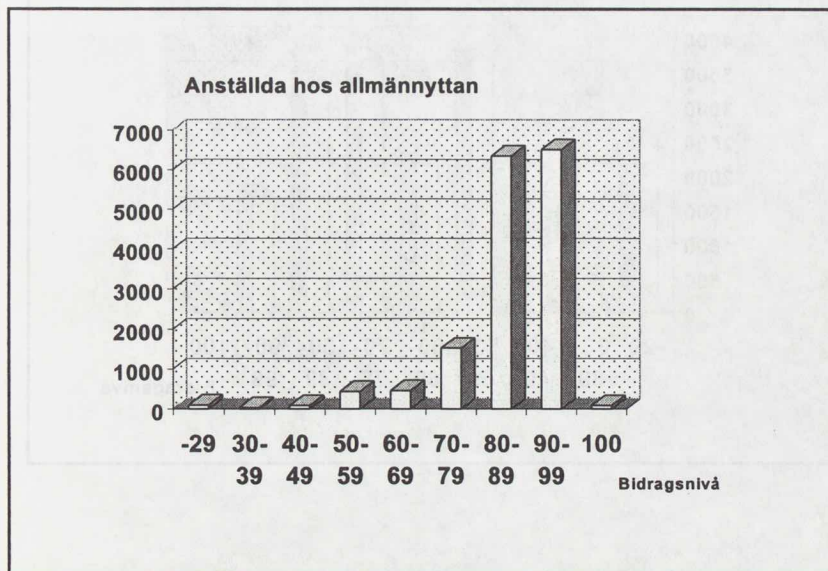
En jämförelse av diagrammen 4.5 a och 4.5 b visar att det efter införandet av det flexibla lönebidraget skett en ökning av antalet anställningar med lönebidrag för vilka det utgår en bidragsnivå mellan 50 och 75 procent.

Diagram 4.5 b Bidragsnivåer i utredningens urval bland dem som anställdts med lönebidrag före den 1 juli 1991.

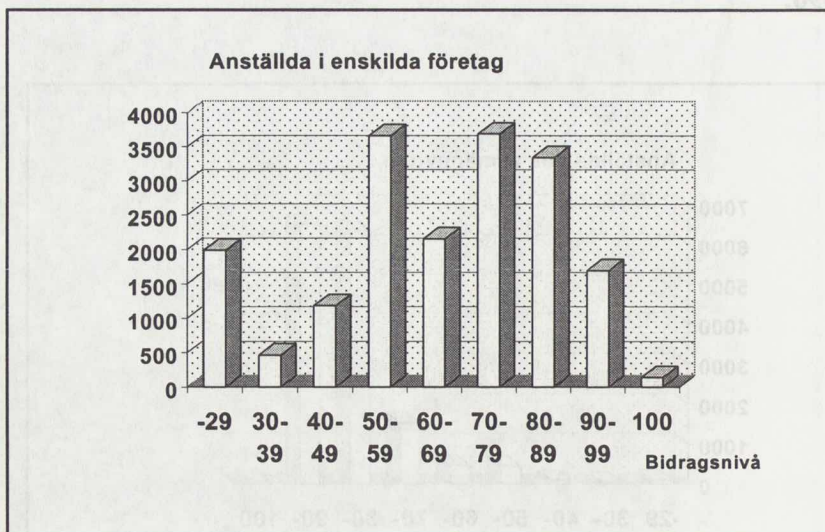


Bidragsnivåerna mellan olika arbetsgivarkategorier varierar relativt mycket. Majoriteten av lönebidragen för kommunala arbetsgivare utgår med 25 procent medan de flesta lönebidrag för statliga arbetsgivare utgår med 90 procent. Diagram 4.6.a och 4.6.b nedan visar vilka bidragsnivåerna som utgår till de enskilda företagen och de allmännyttiga organisationerna, som är de två största arbetsgivarkategorierna.

Diagram 4.6 a Bidragsnivåer för allmännyttiga arbetsgivare i mars 1996.

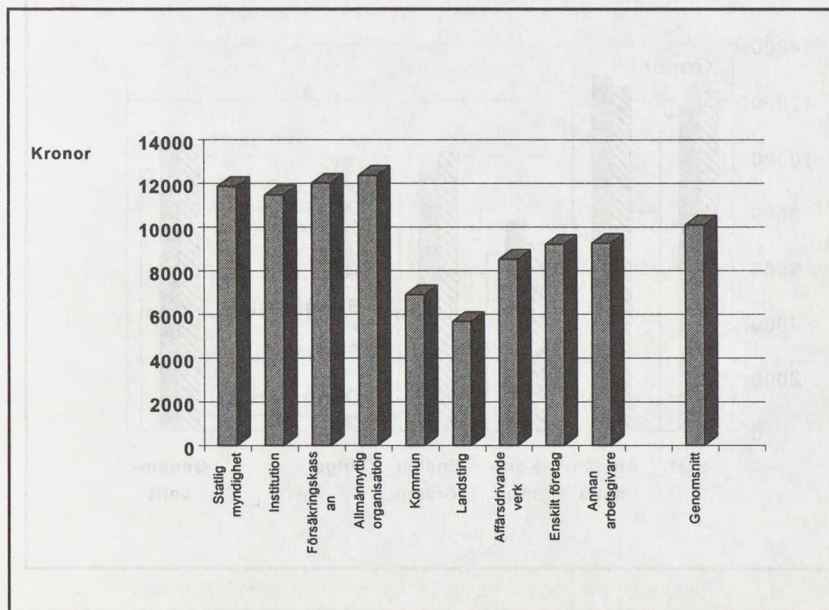


För endast ett fåtal anställningar med lönebidrag utgår hos allmännyttiga organisationer ett bidrag lägre än 50 procent. Det är en betydligt större spridning på bidragsnivåer för anställda med lönebidrag hos enskilda företag.

Diagram 4.6 b Bidragsnivåer för enskilda företag i mars 1996.

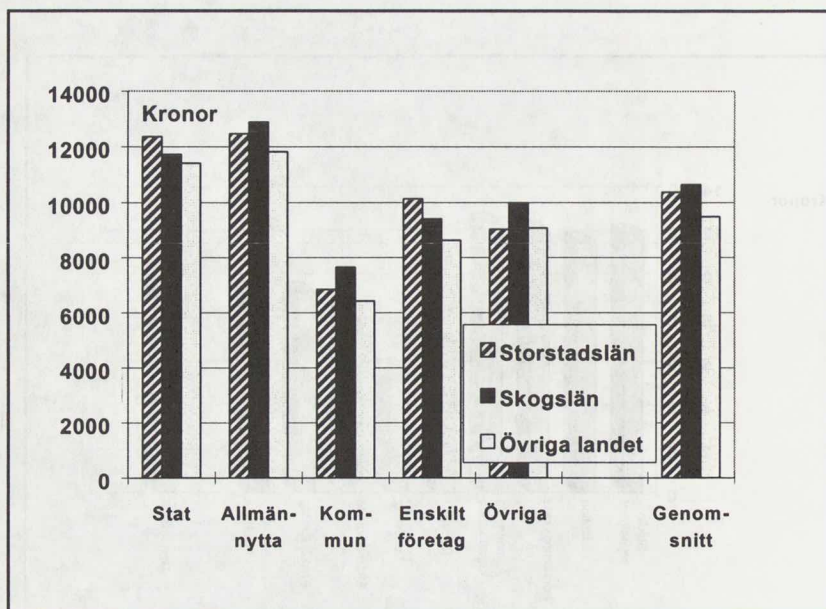
Genomsnittet för utbetalt belopp per person och månad ligger på drygt 10 000 kronor. De arbetsgivarkategorier som har höga bidragsnivåer erhåller omkring 12 000 kronor i månaden. Diagram 4.7 nedan visar utbetalt lönebidrag per person och månad för samtliga arbetsgivarkategorier i mars 1996.

Diagram 4.7 Utbetalt belopp per månad och lönebidrag efter arbetsgivare i mars 1996.



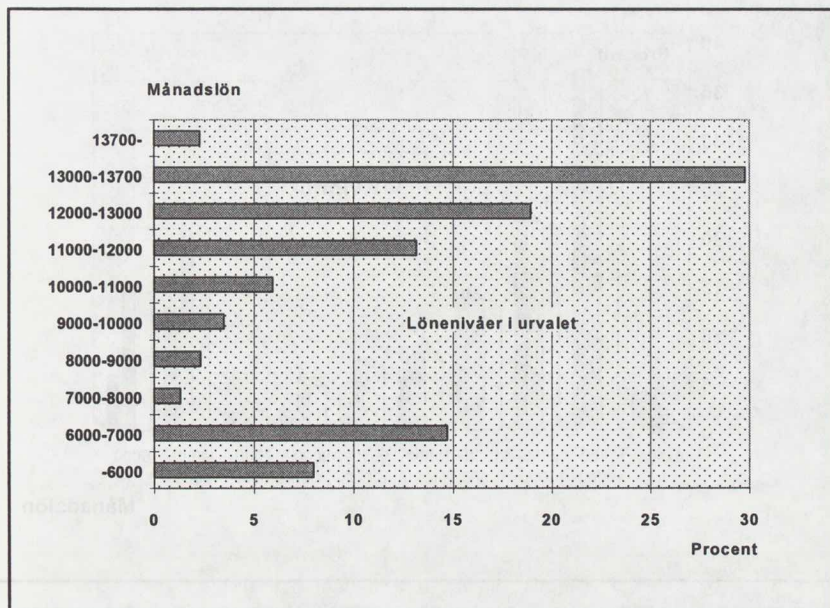
Den regionala fördelningen av utbetalda lönebidrag visar att skogs- och storstadslänen i genomsnitt erhåller något högre bidrag än riket i övrigt. De utbetalda bidragen varierar mellan ett genomsnitt på 6 000 kronor och 12 000 kronor. Det högsta genomsnittet på över 12 000 kronor i månaden utbetalas till statliga arbetsgivare i storstadslänen och till allmännyttiga organisationer i storstads- och skogslänen. Diagram 4.8 visar utbetalt belopp i genomsnitt fördelat efter län och arbetsgivarkategori.

Diagram 4.8 Utbetalt belopp i genomsnitt fördelat efter region och arbetsgivare i mars 1996.



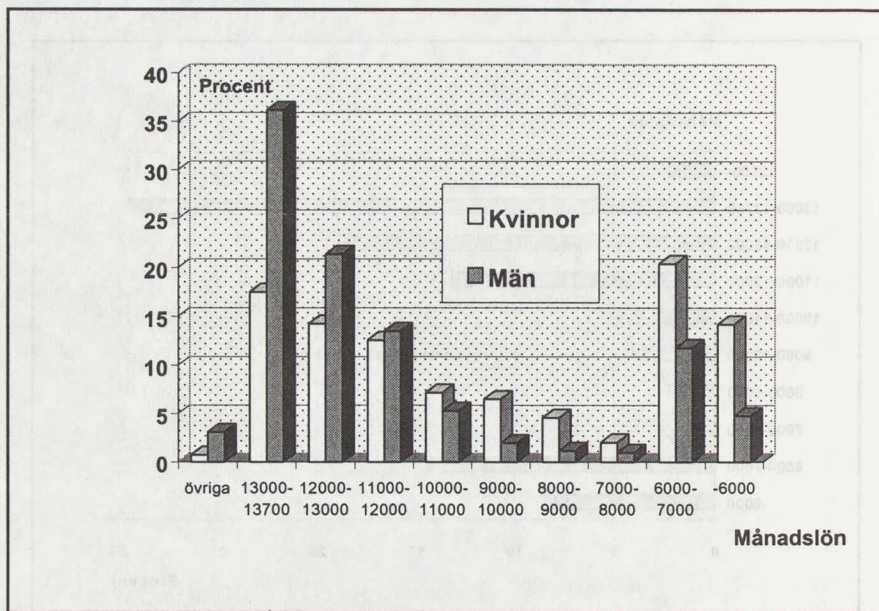
Personer anställda med lönebidrag erhåller kollektivavtalsenlig lön. Det lönetak som finns på 13 700 kronor anger den summa för vilken arbetsgivaren kan erhålla ersättning. Bidragsnivån anger i procent den andel av lönekostnaden som arbetsgivaren ersätts för. Löner högre än 13 700 är inte bidragsgrundande och registreras därför inte. Uppgifterna från AMS om en bidragsgrundande lön på 13 700 kan därför vara något lägre än den lön som verkligen utbetalas till den som är anställd med lönebidrag. Diagram 4.9 nedan har tagits fram genom att dra ifrån 41 procents arbetsgivaravgift från den lönekostnad som AMS registrerar. En mindre del av anställningarna har högre arbetsgivaravgifter. Enligt diagrammet erhåller drygt två procent av samtliga anställda med lönebidrag en månadslön som överstiger 13 700.

Diagram 4.9 Beräknad månadslön för anställda med lönebidrag i mars 1996.



Nästan en tredjedel av personerna i utredningens urval har en lönenivå på mellan 13 000 och 13 700 kronor per månad. Det är dock bara drygt fem procent som har 13 700 kronor eller mer i månadslön. Däremot har många som är anställda med lönebidrag mycket låga löner. En fjärdedel har en lön som ligger under 7 000 kronor i månaden. Dessa låga månadslöner förklaras av att deltidsarbete är vanligt bland arbetshandikappade. En könsuppdelning av denna statistik visar att det är främst kvinnor som har dessa låga lönenivåer.

Diagram 4.10 Beräknad månadslön för anställda med lönebidrag efter kön.



I utredningens urval har 35 procent av kvinnorna och 15 procent av männen en månadslön som ligger under 7 000 kronor i månaden. Diagram 4.10 visar också att fler män än kvinnor har en månadslön som överstiger 10 000 kronor. (Se även kapitel 6 som behandlar kvinnor och män med funktionshinder).

Fördelningen mellan dem som anställts med lönebidrag före respektive efter den 1 juli 1991 visar inga skillnader i månadslön. Lönenivåerna varierar däremot mellan olika arbetsgivarkategorier. I enskilda företag och hos allmännyttiga organisationer har anställda med lönebidrag högre löner än anställda med lönebidrag hos övriga arbetsgivarkategorier.

4.2 Undanträngningseffekter av åtgärden anställning med lönebidrag

4.2.1 Undanträngningseffekter

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om åtgärden anställning med lönebidrag ger upphov till undanträngningseffekter.

Riksdagens Revisorer har i oktober 1996 publicerat rapporten "Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden", 97:2. I rapporten beskrivs hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ge upphov till olika former av bieffekter som är mindre önskvärda. Syftet med arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att de skall leda till ökad sysselsättning. Det finns dock motverkande faktorer som kan leda till att den avsedda sysselsättningsökningen blir lägre än avsett eller t.om. uteblir. De mekanismer som brukar diskuteras i dessa sammanhang är olika former av undanträngningseffekter.

En av dessa former är de direkta undanträngningseffekterna som normalt brukar delas upp i två typer av effekter. I det ena fallet kan en s.k. dödviktseffekt uppstå när en anställning som ändå skulle komma till stånd subventioneras. Konsekvensen av denna effekt blir att arbetsgivaren erhåller en icke planerad vinstökning. I det andra fallet kan en så kallad substitutionseffekt uppstå när den subvention som uppstår genom åtgärden förändrar de relativa lönekostnaderna mellan olika grupper av arbetskraft. Innebörden är att arbetsgivaren finner det lönsamt att ersätta ordinarie arbetskraft (eller sådan som annars skulle anställas) med den arbetskraft som subventioneras. Risker för undanträngning ökar ju mer lik åtgärden är ett arbete som skulle ha utförts av den ordinarie personalen. För att få en uppfattning av åtgärdernas nettoeffekt på reguljär sysselsättning måste således antalet subventionerade arbeten minskas med eventuella dödvikts- och substitutionseffekter.

Man brukar skilja på planerad och oplanerad undanträngning. En typ av planerad undanträngning är åtgärder som riktar sig till t.ex. arbetshandikappade och långtidsarbetslösa (lönebidrag och rekryteringsstöd). Syftet i dessa fall är att åstadkomma en substitutionseffekt, dvs. att ersätta planerade ordinarie anställningar med den subventionerade arbetskraften. Dessa typer av planerad undanträngning bör särskiljas från åtgärder som saknar sådana motiv och som leder till bieffekter som varken är avsedda eller temporära.¹

Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA) publicerade i maj 1996 rapporten "En betalningsviljestudie av arbetsmarknadspolitiska åtgärder". I rapporten som har utarbetats av doktoranderna Anna Nordström och Pär Nyman, konstateras att inga samhälls-ekonomiska bedömningar gjorts av åtgärden anställning med lönebidrag före år 1989. På regeringens uppdrag genomfördes då en samhällsekonomisk utvärdering av Vassilios Vlachos, "Lönebidrag för arbetshandikappade" (Ds 1989:19).

Syftet var att utvärdera de samhällsekonomiska och finansiella effekterna av lönebidraget i dess dåvarande form med allmänt och särskilt lönebidrag samt introduktionsbidrag, och se hur den uttalade målsättningen att ge svårt funktionshindrade personer möjlighet till arbete uppfyllts. Som ett led i projektet ingick dessutom en medicinsk bedömning av läkarintygens funktion som underlag för placering.

Vid utvärderingen av de samhällsekonomiska effekterna av lönebidraget förde Vlachos ett resonemang om att en samhällsekonomisk kostnad uppkommer om lönebidraget ger upphov till undanträngningseffekter. Detta sker om arbetsgivare som anställer arbetshandikappade personer blir översubventionerade, dvs. får ett större bidrag till lönekostnaderna än vad som motsvarar den anställdes nedsättning av arbetsförmågan. Den arbetshandikappade konkurrerar då ut

¹För en djupare diskussion se Riksdagens Revisorers rapport 1996/97:2.

annan arbetskraft från produktionen, framför allt den arbetskraft som har ett lågt produktionsvärde som approximativt motsvarar lönekostnaden. Utredningen fastslår att en viss grad av översubventionering troligtvis förekommer, men att det krävs experimentella studier för att kunna säkerställa om och inom vilka delar av arbetsmarknaden detta sker.

I ett regeringsbeslut 1996-11-26 tillkännager regeringen att de avser att ge arbetsmarknadsverket följande uppdrag:

AMS har tidigare redovisat undanträngningseffekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och skall under budgetåret 1997 fortsätta med denna form av analyser. AMS skall analysera undanträngningseffekter för enskilda åtgärder och av den totala åtgärdsvolymen. Uppdraget skall redovisas till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 5 november 1997.

Parallellt med diskussionen om undanträngningseffekter förekommer diskussion om huruvida det råder konkurrens mellan olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är möjligt att en viss grad av konkurrens råder mellan olika åtgärder. Detta är dock ej vad som menas med undanträngningseffekter och kommer således inte att behandlas i detta avsnitt (se i stället avsnitt 4.3).

4.2.2 Empirisk kunskap om undanträngningseffekter

Docent Johnny Zetterberg har på uppdrag av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) gjort en genomgång av studier kring undanträngningseffekter av sysselsättningsskapande åtgärder. Rapporten "Har vi någon empirisk kunskap om undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige?" är publicerad i Information från utredningsenheten, AMS (95:8).

Enligt docent Johnny Zetterberg är denna kunskap begränsad till två studier.

Den första studien är av Gramlisch & Ysander (1981) som undersöker hur beredskapsarbeten inom hälso- och sjukvård

i form av vägarbeten påverkar annan offentlig sysselsättning. Resultaten från studien påvisar att beredskapsarbeten i form av vägarbeten tränger undan annan offentlig sysselsättning. En förklaring till detta skulle enligt författarna vara att beredskapsarbeten nödvändiggör mer ordinarie personal i övervakande ställning. Skattningarna bygger dock på enbart 14 observationer. Dessutom omfattar undersökningen en period under vilken det skedde en snabb sysselsättnings-expansion inom hälso- och socialvård. Det är därför en öppen fråga om man skulle nå samma slutsatser i tider av stagnation eller vid offentliga nedskärningar.

Den andra studien är av Forslund & Krueger (1994), även denna undersökning studerar undanträngningseffekter av beredskapsarbeten. Till skillnad från föregående studie omfattar analysen både den privata sektorn och den offentliga sektorn. Det statistiska materialet omfattar data från 24 län under perioden 1976–1991 för personer som arbetar i byggsektorn. För anställda i sjuk- och hälsosektorn används motsvarande data för perioden 1982–1991. Enligt författarna visar resultaten betydande undanträngningseffekter i byggsektorn medan resultaten från motsvarande skattningar för sjuk- och hälsosektorn dock inte pekar på några undanträngningseffekter.

Med anledning av detta ställer docent Johnny Zetterberg frågan vilka slutsatser som kan dras om undanträngningseffekter av beredskapsarbeten i Sverige? I Gramlich & Ysanders studie är problemet det bristfälliga statistiska underlaget varför några bestämda slutsatser inte kan göras. Forslund & Kruegers studie bygger på ett betydligt större och bättre statistiskt underlag. Problemet med denna studie är dock att det inte görs en distinktion mellan planerad och oplanerad undanträngning. Enligt docent Johnny Zetterberg är detta av central betydelse eftersom de implicerar helt olika politikslutsatser, vilket i sin tur medför att det gör det svårt att tolka vilket slag av undanträngning i byggsektorn som redovisas i studien.

Rapporten från Riksdagens Revisorer (97:2) hänvisar till

att endast ett fåtal studier har utförts i Sverige vad avser åtgärders direkta undanträngningseffekter. De påpekar även att studierna inte är helt invändningsfria vilket innebär att det är svårt att utifrån studierna dra några bestämda slutsatser om storleken på undanträngningseffekterna av de åtgärder som har analyserats. Studierna avser också perioder med väsentligt lägre arbetslöshet och åtgärdsvolym än i dag.

Utöver Gramlich & Ysander (1981) och Forslund & Krueger (1995), redogörs även för tre studier som är genomförda 1995.

Den ena av dessa är Calmfors och Skedinger (1995) vars studie undersökte sambandet mellan å ena sidan summan av öppet arbetslösa och personer i åtgärder och å andra sidan omfattningen av sysselsättningsskapande åtgärder (beredskapsarbete och ungdomsprogram) respektive arbetsmarknadsutbildning (inkl. företagsutbildning). Datamaterialet var en panel bestående av de 24 länen under perioden 1966–1990. Författarna fann i de flesta skattade modellerna att sysselsättningsskapande åtgärder tränger undan reguljär sysselsättning.

Den andra studien är genomförd av Skedinger (1995) som utnyttjar kvartalsdata för perioden 1979–1991 för att analysera effekten på sysselsättningsskapande åtgärder speciellt inriktade på ungdomar. Resultaten pekar på i princip fullständig undanträngning redan efter ett kvartal (resultatet avser både direkta och indirekta effekter).

Den tredje studien gjord av Blanchflower m.fl. (1995) kunde genom resonemang visa att eftersom personer i åtgärder inte räknas som sysselsatta, skulle detta kunna vara en indikation på att personer i åtgärder inte ersätter reguljärt anställda.²

²För en djupare diskussion se Rapport från Riksdagens Revisorer 1996/97:2. Se också Elmskov (1993) "High and persistent unemployment: Assessment of the problem and its Causes", OECD Economic Department Working paper No. 132.

4.2.3 Umeå forskningsgrupp

I direktiven till LOSAM-utredningen sägs bl.a. att utredningen skall ha samråd med Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet som för närvarande arbetar med en studie av Samhall och lönebidraget.

LOSAM-utredningens sekretariat har träffat de forskare som arbetar med denna studie.

Vid Umeå universitet genomför forskarlaget vid nationalekonomiska institutionen en studie av bl.a. undanträngningseffekter vid åtgärden anställning med lönebidrag och anställning inom Samhall.

Studien är uppdelad i två delar varav den första delen utgörs av en betalningsviljestudie av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade (EFA-rapport, Arbetsmarknadsdepartementet 1996). Den andra delen som inbegriper undanträngningseffekter är ännu ej påbörjad varför inga resultat kan redovisas.

Vid mötet mellan forskarlaget och LOSAM-utredningens sekretariat kunde endast resonemang föras kring de metoder som forskarna har för avsikt att använda. De data som kommer att ligga till grund för forskningen hämtas från AMS Händelsedatabas.

Vid forskning av undanträngningseffekter som kan uppstå i samband med åtgärden anställning med lönebidrag är tre olika metodansatser påtänkta. En statistisk ansats, en transportekonomisk kalkylansats och en ansats som utgår från de olika arbetsgivarkategorierna.

4.2.4 Samhalls syn på undanträngningseffekter

Samhalls koncernledning har i skriften "Att värdera Samhall från flera perspektiv"³ gjort en samhällsekonomisk värdering av Samhall. I denna studie har inte undanträngningseffekter inräknats i analysen. Följande argument används för detta

³Samhall AB-skriftserie nr 5, maj 1994.

ställningstagande:

I samhällsekonomiska bedömningar beaktas ibland s.k. undanträngningseffekter. Det kan t.ex. innebära att man bedömer i vilken mån arbetsmarknadspolitiska insatser för en viss grupp försvårar möjligheterna till arbete för en annan grupp. Särskilt i tider med låg efterfrågan på arbetskraft och hög arbetslöshet brukar sådana frågeställningar förekomma.

Vi har här medvetet valt att inte räkna med några sådana effekter av Samhalls arbetstillfällen för arbetshandikappade. Dels är sådana effekter och samband alltid mycket svåra att påvisa och uppskatta. Dels har vi utgått från grundförutsättningen att arbetshandikappade, oavsett konjunkturläge, alltid måste garanteras sin rättmätiga del av arbetsmarknaden, vare sig det sedan är i Samhall eller i det övriga arbetslivet.⁴

4.2.5 Sammanfattning

Enligt Vassilios Vlachos utvärdering "Lönebidrag för arbetshandikappade" (Ds 1989:19) går det att teoretiskt påvisa att åtgärden anställning med lönebidrag kan ge upphov till undanträngningseffekter. Vlachos fastslår dock att det krävs experimentella studier för att uppskatta storleken av undanträngningseffekterna. Några sådana experimentella studier har ej gjorts och de empiriska studierna som genomförts är inte invändningsfria. Slutsatsen blir att det i huvudsak saknas kunskap om i vilken utsträckning undanträngning sker av icke subventionerad verksamhet.

4.3 Konkurrens mellan bidrag

Utredningen har under arbetets gång uppmärksammat på att en anledning till att sökande med arbetshandikapp har svårt att få ett arbete är att arbetsgivare kan erhålla olika former av stöd för att anställa arbetslösa vilka ej har nedsatt arbetsförmåga. Nedan presenteras därför en översikt över arbets-

⁴ Ibid s. 81.

marknadspolitiska bidrag arbetsgivare kan erhålla. Genomgången omfattar subventioner som utgår till arbetsgivare som anställer arbetslösa. Genomgången omfattar däremot inte stöd som betalas ut till företag i närings- eller regionalpolitiskt syfte⁵. Eftersom sådana stöd mer sällan är direkt kopplade till krav på anställningar är det dessutom svårare att bedöma i vilken mån, eller om de över huvud taget konkurrerar med t.ex. anställningar med lönebidrag.

Tabell 4.3.1 nedan summerar de stödformer som utgår till arbetsgivare och som administreras av AMV. Tabellen visar vilken kostnaden blir för arbetsgivaren att anställa en person, bidragets varaktighet, vilka arbetssökande som omfattas och den arbetsrättsliga lagstiftning som gäller för anställningen. Generellt sett skiljer sig de konjunkturberoende åtgärderna rekryteringsstöd, beredskapsarbete och arbetsplatsintroduktion från handikappåtgärder dvs. anställning lönebidrag och skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) genom att de förra utgår för en kortare period. Det här är en medveten utformning eftersom konjunkturåtgärdernas främsta syfte är att överbrygga konjunkturväxlingar och få arbetsgivare att tidigarelägga nyanställningar.

⁵En utförlig genomgång av företagsstöd finns i ESO rapporten "Företagsstödet – vad kostar det egentligen?" (Ds 1995:14).

Tabell 4.3.1 Bidrag till arbetsgivare.

Bidrag till arbetsgivare	Kostnad för arbetsgivare	Maximal längd	Typ av sökande som omfattas	Arbetsrättslig lagstiftning
Lönebidrag	10-90 %, av lön på max 13 700 undantagsvis 0 (stödet inkluderar lkp)	Besluten högst 4 år, men kan förlängas	Arbetshandikappade	Kollektivavtal och LAS
OSA	Som lägst 0 kr max lön 13 700 (stödet inkluderar lkp)	Kan variera	Socialmed. arbetshandikappade	Kollektivavtal men ej LAS
Rekryteringsstöd	Max 350 kr/dag motsv. högst 50 % av löne-kostnad	6 månader	Långtids-arbetslösa	Kollektivavtal och LAS
Beredskapsarbete	Max 350 kr/dag motsv. högst 50 % av löne-kostnad	6 månader	Arbetslös som är minst 25 år	Kollektivavtal men ej LAS
Arbetsplats-introduktion API	2 000, 0 kr för bl.a. arbetshand.	6 månader unga handikappade kan beviljas längre tid i API	Arbetslösa som behöver arbetslivserf.	Deltagare betraktas ej som arbetstagare

Den konkurrens som handikappåtgärderna möter från de konjunkturberoende åtgärderna, beror på att arbetsgivarens kostnad för personer med konjunkturstöd är förhållandevis låg i början av en anställning. I de fall en anställning sträcker sig över en längre period kan dock åtgärderna inte konkurrera med de stöd som lämnas för arbetshandikappade sökande.

Mot bakgrund av att konkurrens mellan olika bidragsformer kan förekomma, speciellt när konjunkturförhållandena på arbetsmarknaden är svåra, är statsmakternas krav på AMV om att öka antalet platser för arbetshandikappade i

konjunkturberoende åtgärder motiverad. (Se även avsnitt 2.3.4).

Åtgärderna anställning med lönebidrag och OSA beskrivs mer ingående i andra avsnitt. Nedan ges därför en kort genomgång av övriga stöd som presenteras i tabell 4.3.1.

Rekryteringsstöd lämnas under en begränsad period för att underlätta anställning av långtidsarbetslösa⁶. Anställningen kan antingen vara tillsvidare eller tidsbegränsad. För säsongsbetonat arbete måste dock anställningen vara tillsvidare. Rekryteringsstöd lämnas inte till en statligt reglerad anställning. För den som är anställd med rekryteringsstöd utgår lön och andra anställningsförmåner enligt gällande kollektivavtal⁷. Anställda med rekryteringsstöd omfattas av lagen om anställningsskydd (LAS). I slutet av september 1996 hade drygt 11 000 personer anställning med rekryteringsstöd, av dessa hade 12 procent ett registrerat arbetshandikapp.

Fr.o.m. den 1 januari 1997 utgår rekryteringsstöd med högst 350 kronor om dagen. Stödet får ersätta högst 50 procent av arbetsgivarens lönekostnad (inklusive lönekostnadspåslag) per månad. Bidraget betalas ut i högst sex månader. Längden på stödet kan dock utökas till 12 månader i något av följande fall:

- för äldre arbetslösa om synnerliga skäl föreligger
- för små företag vilka anställer akademiker som fullföljt en utbildning som omfattar minst 120 högskolepoäng om företaget saknar den kompetens akademikern har.

Beredskapsarbete avser att ge arbete åt arbetslös som fyllt 25 år men ej kunnat erhålla arbete genom andra åtgärder. För beredskapsarbeten betalar arbetsgivaren ut lön enligt kollek-

⁶Långtidsarbetslös är enligt AMV:s definition, den som varit arbetslös i minst sex månader utan någon mellanliggande period i anställning eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För arbetslös upp till 25 års ålder gäller dock att den sammanhängande tiden i arbetslöshet skall ha varat i minst fyra månader.

⁷Alternativt anställningsförmåner som är jämförbara med kollektivavtal.

tivavtal. Från och med den 1 januari 1997 gäller att arbetsgivaren får stöd i form av ett bidrag på maximalt 350 kronor om dagen. Ersättningen får högst täcka 50 procent av lönekostnaden. Lagen om anställningsskydd gäller inte för deltagare i beredskapsarbete. I slutet av september 1996 hade nästan 7 000 personer beredskapsarbete. Av dessa hade 14 procent ett registrerat arbetshandikapp.

Arbetsplatsintroduktion (API) infördes som arbetsmarknadspolitisk åtgärd den 1 juli 1995. Syftet med API är att ge arbetslösa yrkespraktik och arbetsliverfarenhet som sedan kan leda till ett riktigt arbete. Som ett steg i arbetsmarknadsinstitutens (Ami:s) arbete med yrkesinriktad rehabilitering utnyttjas API i syfte att ge arbets- och yrkesorientering, för att underlätta beslut om fortsatt planering och för att underlätta arbetsanpassning samt för att skapa förutsättningar för stadigvarande anställningar för arbetslösa med registrerat arbetshandikapp. Enligt vad utredningen erfarit är API en vanlig inkörsport till anställning för arbetshandikappade. AMS redovisar att 25 procent av de ca 7 000 nya lönebidragsanställningarna som tillkom under perioden 1 juli 1995 – 1 juli 1996 hade föregåtts av API.

Arbetsplatsintroduktion får omfatta högst sex månader och får inte ersätta ordinarie arbete. För unga handikappade kan dock längre tid beviljas. Arbetsplatsintroduktion får anvisas arbetslösa från och med den 1 juli det år de fyller 20 år⁸. Unga handikappade omfattas dock inte av åldersgränsen.

Kostnaden för arbetsgivaren uppgår till 2 000 kronor i månaden per deltagare och benämns finansieringsbidrag. Undantag från finansieringsbidraget kan göras för arbetsgivare som erbjuder arbetsplatsintroduktion åt arbetslösa som är registrerade som arbetshandikappade, är över 60 år, invandrare, eller för personer som deltar i praktik i väg-

⁸Fram till den 1 september 1996 gällde för ungdomar mellan 20–24 år, att arbetsgivare i förväg måste förbinda sig att efter introduktion erbjuda dem anställning i minst sex månader. Unga handikappade var dock undantagna från denna regel.

ledande syfte under högst fyra veckor. Deltagarna i arbetsplatsintroduktion betraktas inte som arbetstagare. Under tiden i introduktion får deltagarna utbildningsbidrag motsvarande sin dagpenning. Arbetshandikappade ungdomar har efter tolv månader rätt till en dagpenning om lägst 475 kronor. I slutet av september 1996 fanns drygt 50 000 deltagare i API. Knappt en tiondel av dem hade ett registrerat arbetshandikapp.

4.4 Allmännyttiga organisationer

4.4.1 Inledning

Anställning med lönebidrag infördes den 1 juli 1980 och ersatte arkivarbete och halvskyddad sysselsättning. Syftet med lönebidraget var dels att göra det lättare för sökande med funktionshinder att få arbete, dels kompensera arbetsgivare för de merutgifter det innebär att ha en anställd med nedsatt arbetsförmåga.

Lönebidragets nivå var till en början fast och utgick med olika nivåer och tidsperioder beroende på arbetsgivarkategori. Bidragsnivån för statliga myndigheter var 100 procent av lönesumman, inkl. sociala avgifter och vissa avtalsförsäkringar. För allmännyttiga organisationer var nivån 90 procent och för kommuner, landsting, affärsdrivande verk och enskilda företag 50 eller 25 procent beroende på om anställningen varat mindre respektive mer än två år.

Lönebidragen till olika arbetsgivarkategorier, t.ex. de allmännyttiga organisationerna vars stöd skiljde sig från statens och övriga arbetsgivares, gjorde det nödvändigt att definiera vad som avsågs med allmännyttiga organisationer.

I sysselsättningsutredningens betänkande Arbete åt handikappade, SOU 1978:14, berördes frågan om en definition av de allmännyttiga organisationerna. Utredningen ansåg det angeläget att fastslå vilka verksamheter som skulle betraktas

som allmännyttiga organisationer. Någon sådan definition gjordes inte av utredningen och har heller inte gjorts senare. Den definition som hela tiden har använts är den exempel-samling på statsunderstödda eller andra allmännyttiga organisationer som fanns i tilläggsdirektiven (dir. A 1974:02). Nämnade exemplarsamling bygger i huvudsak på 38 § i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt.

En genomgripande förändring av lönebidragssystemet genomfördes den 1 juli 1991. Bidraget blev flexibelt vilket innebar att lönebidragsnivån i fortsättningen skulle återspegla den arbetshandikappade personens arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning. Bidragsnivån skulle således inte bestämmas av arbetsgivarens ekonomiska möjligheter att svara för lönekostnaden. Det skulle heller inte finnas några skillnader i bidragshänseende mellan olika arbetsgivarkategorier. Bidraget kunde utgå upp till 100 procent av lönekostnaden med ett tak för högsta bidragsgrundande månads-lön. Lönebidraget skulle utgå under en begränsad tid, högst fyra år, omprövas regelbundet och därvid kunna anpassas till förändringar i arbetsförmågan. Den tidigare volymbegrän-sningen som gällt bl.a. anställningar hos staten och allmän-nyttiga organisationer avskaffades som en följd av att bidra-get i fortsättningen skulle finansieras från ett reservationsan-slag, dvs. utan den möjlighet till överskridande som fanns med det tidigare förslagsanslaget. Som en följd av flexibili-teten och av att skillnaderna i bidragsnivåer mellan arbets-givarkategorierna försvann, blev det heller inte längre nöd-vändigt att särskilt definiera vad som avsågs med allmännyt-tiga organisationer.

År 1995 beslutade riksdagen att lönebidrag får lämnas med högst 80 procent av lönekostnaden för den som anställs fr.o.m. den 1 juli 1995. För personer som anställdes före den 1 juli 1995 får bidrag lämnas med högst 90 procent av lönekostnaden. Lönebidrag som förlängs efter de första fyra årens anställning får efter den 1 januari 1996 inte överstiga 80 procent av lönekostnaden. Detta är en tidigareläggning av

den nivå som så småningom skulle ha inträtt som en följd av att den högsta bidragsnivån vid nyanställning sedan den 1 juli 1995 är 80 procent. Riksdagsbeslutet har framför allt fått konsekvenser för de allmännyttiga organisationerna.

I budgetpropositionen för år 1997 föreslog regeringen en förlängning till den 30 juni 1997 när det gäller möjlighet till bibehållna lönebidragsnivåer för arbetshandikappade som varit anställda mer än fyra år inom allmännyttiga organisationer.

En kartläggning av varsel/uppsägningar av anställda med lönebidrag tiden januari–april 1996 som utförts av länsarbetsnämnderna på uppdrag av AMS visar att antalet varsel den 30 april 1996 uppgick till 1 198 samt att 1 042 av de anställda som berördes av varslen var anställda i allmännyttiga organisationer.

På initiativ av arbetsmarknadsutskottet antog riksdagen, med anledning av denna utveckling, ett beslut med innebörden att lönebidrag för en arbetshandikappad som varit anställd med lönebidrag under minst fyra år och för vilken bidrag lämnas med mer än 80 procent av lönekostnaden i samband med omförhandling skulle kunna lämnas med oförändrat belopp till 1996 års slut.

I LOSAM-utredningens direktiv sägs, med anledning av detta beslut, att när det gäller att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer skall, utredaren redovisa hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

En sådan särbehandling av allmännyttiga organisationer innebär att en definition av vad som avses med allmännyttiga organisationer blir nödvändig.

4.4.2 Vad avses med allmännyttiga organisationer?

I Handikappkommitténs delbetänkande Introduktionsstöd och lönebidrag, Ds A 1983:14, sägs att som allmännyttiga organisationer skall räknas sådana vars verksamhet inte har kommersiell inriktning, inte är vinstgivande eller utgör

serviceorgan åt enskild person eller organisation som är vinstgivande. Finansieringen av verksamheten sker i huvudsak med bidrag av stat, kommun, landsting och egna medlemsavgifter.

Som nämnts ovan ansåg sysselsättningsutredningen det viktigt att fastslå vilka verksamheter som skall betraktas som allmännyttiga. Den enda definition man gav var att de organisationer som skall beröras av ett 90-procentigt lönebidrag inte bör ha kommersiell inriktning eller vara vinstgivande och inte heller serviceorgan åt enskild person eller organisation som är vinstgivande.

Hittills har följande statsunderstödda eller andra organisationer betraktats som allmännyttiga: Företagareföreningar, Skogsvårdsstyrelser⁹, Hushållningssällskap, Allmänna försäkringskassor¹⁰, Arbetslöshetskassor, Arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer, Politiska och religiösa organisationer, Nykterhets- och ungdomsorganisationer, Frivilliga försvarsorganisationer, Allmänna stiftelser av skilda slag, Turistorganisationer, Idrotts- och fritidsorganisationer, Studieorganisationer och bildningsförbund, Fornminnes- och hembygdsföreningar, Hemslöjdsföreningar, Folkrorelsearkiv, Folkets Hus-föreningar, Handikapporganisationer, Patientföreningar, Pensionärsföreningar, Elevkårer, Elevförbund, Hem- och skolföreningar, Intresseorganisationer – t.ex. Fastighetsägare- och hyresgästföreningar m.m. och Föreningar för invandrare

I AMS föreskrifter från år 1981 skall även regional biblioteks- och museiverksamhet m.m. jämföras med allmännyttiga institutioner oavsett om denna verksamhet drivs som förening eller stiftelse eller om den ingår i den kommunala förvaltningen.

Den enda egentliga vägledning som finns när det gäller

⁹ Från den 1 juli 1980 jämföras med statliga myndigheter i samband med lönebidrag.

¹⁰Se föregående not.

definition av allmännyttiga organisationer återfinns i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 4.4.4.

I övrigt finns det ingen civilrättslig lagstiftning för ideella föreningar i Sverige. Bestämmelserna som reglerar föreningarnas förhållanden är över huvud taget mycket få. I rättspraxis har det sedan länge ansetts att en ideell förening äger rättskapacitet när den antagit stadgar och valt styrelse. Stadgarna skall i varje fall innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter åstadkoms. I övrigt har de ideella föreningarna stor frihet när det gäller hur stadgarna får utformas.

4.4.3 Stiftelse- och föreningsskattekommitténs slutbetänkande

I betänkandet Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar, SOU 1995:63, diskuteras vissa kriterier för allmännyttiga organisationer framför allt ur skattetekniska synpunkter. Det gäller bl.a. begreppet ideell förening, nuvarande allmännyttighetsbegrepp och konsekvenser av en ökande professionalism inom idrotten. Vidare berörs rätten till skattebefrielse om den ideella föreningen uppfyller vissa minimikrav beträffande t.ex. stadgarna, organisationen eller medlemsantalet.

Begreppet ideella föreningar

När det gäller ideella föreningar kan de delas in i två huvudgrupper. Till den ena gruppen hör föreningar som har annat syfte än att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Det kan t.ex. vara fråga om föreningar för religionsutövning, politisk verksamhet, vetenskaplig forskning, främjande av konst och litteratur, välgörenhet, sällskapsliv eller idrott.

Den andra gruppen omfattar föreningar som har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. För att en förening med sådant syfte skall godtas som ideell förening

fordras att den inte bedriver ekonomisk verksamhet. Till denna grupp av ideella föreningar hör bl.a. branschföreningar och fackföreningar.

Nuvarande allmännyttighetsbegrepp

Nuvarande definition av begreppet allmännyttigt ändamål är avsedd att fånga in ett stort antal verksamheter av skilda slag som enligt gängse värderingar är att betrakta som allmännyttiga.

För att en ideell förening skall befrias från skattskyldighet krävs att den har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål. En fråga som diskuterades i betänkandet var om kravet på allmännytta skall anses uppfyllt redan när en förenings ändamål ligger inom ramen för de i lagen exemplifierade ändamålen, t.ex. politiska eller religiösa ändamål, eller om skattemyndigheten därutöver måste pröva om ändamålet i det enskilda fallet har sådan karaktär att det från allmän synpunkt är värt att stödja. Ändamålet bör inte ha en alltför säregen karaktär och inte direkt strida mot vad som är acceptabelt ur allmän synpunkt.

Kravet på allmännytta är inte uppfyllt om föreningen har till syfte att främja en eller flera familjers, medlemmars eller andra bestämda personers ekonomiska intressen.

Professionalism

I många olika situationer förekommer att en ideell förening betalar ut ersättning till medlemmarna för prestationer som dessa utför i föreningens verksamhet. De ersättningar som utgår för deltagande i en ändamålsanknuten verksamhet kan vara av skiftande karaktär och ligga på mycket olika nivåer. Den företeelse som diskuteras i betänkandet är när en förening anlitar och betalar ut ersättning till personer som kan betecknas som professionella utövare. Om föreningens verksamhet, t.ex. idrottstävlingar eller teaterföreställningar, ligger på en hög professionell nivå, är detta en omständighet

som kan bidra till att öka intresset för verksamheten och skapa goodwill för denna. Detta kan i sin tur bl.a. underlätta rekryteringen av sådana medlemmar som engagerar sig på rent ideell basis. Man menar att ett professionellt inslag kan vara en faktor som stärker den ideella verksamheten. Det professionella inslaget skulle vid en helhetsbedömning kunna uppgå till 15–20 procent utan att verka diskvalificerande.

Föreningens stadgar, organisation m.m.

Kommittén övervägde här om man skall ställa upp särskilda villkor beträffande stadgarnas form och innehåll, t.ex. föreskriva att de skall vara skriftliga och innehålla tydliga uppgifter om föreningens ändamål och principerna för antagning av nya medlemmar. Man menade att dessa uppgifter behövs om det skall vara möjligt avgöra om de allmänna villkoren om verksamhetsinriktning och öppenhet är uppfyllda. Slutsatsen var dock att det inte är nödvändigt med några särskilda föreskrifter.

Å andra sidan måste en förening som gör anspråk på skattebefrielse kunna visa att villkoren för skattefrihet verkligen är uppfyllda, vilket är svårt om föreningen inte kan hänvisa till skriftliga stadgar.

När det gäller medlemsantalet övervägde man behovet att ställa krav på ett visst minsta medlemsantal. Det kan hävdas att verksamheten i en förening skall ha fått en viss spridning innan det är befogat att beteckna den som allmännyttig. Ibland kan det dessutom finnas skäl att misstänka att en ideell förening med en mycket begränsad medlemskrets har ett annat syfte än det uppgivna, t.ex. att tillgodose vissa enskilda personers ekonomiska intressen.

Kommittén fann dock att kravet på öppenhet torde få till konsekvens att medlemsantalet inte kan vara alltför begränsat. Detta krav, tillsammans med kraven på verksamhetsinriktning och fullföljd, bör tillgodose önskemålet att hålla oseriösa föreningar borta.

4.4.4 Bestämmelser i skattelagstiftningen

Någon lagstiftning om bildande av allmännyttiga organisationer finns inte. Nuvarande praxis utgår från bestämmelserna om beskattning av ideella föreningar som finns i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

För att en förening skall anses som juridisk person skall den ha antagit stadgar. Eftersom det inte finns någon lagstiftning på området fordras att de inte är alltför knapphändiga. Stadgarna har framför allt betydelse för det praktiska arbetet i föreningen och för att genom ändamålsparagrafen ge föreningen karaktär och motivera dess existens och verksamhet.

För de flesta ideella föreningar är det vanligt med tre grundläggande funktioner nämligen den beslutande funktionen (föreningsmötet), den verkställande funktionen (styrelsen) och den kontrollerande funktionen (revisorerna). Stadgarna bör innehålla regler för dessa funktioner.

I Skatteförvaltningens broschyr för stiftelser och ideella föreningar stadgas vissa krav för att en förening skall vara allmännyttig. Det krävs att föreningen uppfyller kraven på allmännyttigt ändamål, verksamhetens art, öppenhet och inkomstanvändning. Föreningen får dessutom inte verka för medlemmarnas eller andra bestämda personers ekonomiska intressen.

Allmännyttigt ändamål

Till allmännyttiga föreningar räknas de vars huvudsakliga ändamål är religiöst, välgörande, socialt, politiskt, konstnärligt, idrottsligt, kulturellt eller därmed jämförbart. Med "huvudsakliga" menas att 75-80 procent av verksamheten är inriktad på det allmännyttiga ändamålet.

Verksamhetens art

Föreningen skall i sin faktiskt bedrivna verksamhet uteslu-

tande eller så gott som uteslutande tillgodose det allmännyttiga ändamålet enligt sina stadgar. Verksamheten skall dessutom ha varit allmännyttig under hela beskattningsåret.

Öppenhet

Föreningen får inte vägra någon inträde eller utesluta någon som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar. Verksamhetens art eller omfattning kan dock i vissa fall göra ett begränsat medlemskap naturligt, t.ex. en viss minimiålder men även musikalitet i musikföreningar eller körer och begränsningar i geografiskt hänseende.

Inkomstanvändning

En förening med allmännyttigt ändamål/verksamhet och öppen medlemsantagning måste bedriva en verksamhet som "skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar". Praxis är att minst 80 procent av nettot av inkomsterna, sett över en period på ca 5 år, används för att aktivt främja den allmännyttiga verksamheten.

Skattemyndighetens definition av allmännyttiga ändamål

Till allmännyttiga föreningar räknas de vars huvudsakliga ändamål är antingen kvalificerat allmännyttigt, dvs. att

- främja försvarsändamål
- främja vård och uppfostran av barn
- lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning
- utöva hjälpverksamhet bland behövande, främja vetenskaplig forskning (i första hand vetenskap vid akademier, högskolor och motsvarande institutioner)
- främja nordiskt samarbete

eller på annat sätt, t.ex.

- religiöst, välgörande, socialt, politiskt, konstnärligt, idrottsligt, kulturellt eller därmed jämförbart.

Till föreningar med allmännyttiga ändamål hör t.ex.:

- föreningar för gymnastik, sport, skytte och friluftsliv (idrottsligt ändamål) och supporterklubbar till allmännyttiga föreningar,
- föreningar för konst, litteratur och musik (kulturellt eller konstnärligt ändamål),
- föreningar för ungdomsverksamhet, barn- och sommarkolonier, scoutverksamhet, frivilliga försvarsorganisationer, studieförbund, folketshusföreningar, bygdegårdsföreningar, hembygdsföreningar och liknande,
- de fria trossamfunden, de politiska partierna, nykterhetsföreningar, invandrarföreningar, föreningar för social hjälpverksamhet och handikappföreningar.

Föreningar som har till syfte att tillgodose ändamål av mer speciell eller säregen karaktär, t.ex. intresseföreningar och sällskapsföreningar, betraktas däremot i allmänhet inte som allmännyttiga. Vanligen anses inte heller sammanslutningar av fastighetsägare som skall tillgodose vissa gemensamma intressen, t.ex. villa- och hemföreningar, vara allmännyttiga.

4.5 Lönebidrag och rehabilitering

Enligt uttalande av arbetsmarknadsministern i propositionen (1990/91:100 bilaga 12) förväntades reformen med flexibelt lönebidrag bl.a. leda till ett ökat antal övergångar till osubventionerat arbete dels genom fler anställningar inom privat sektor, dels genom kortare beslut och tätare omprövningar. Ett av målen med reformen var alltså att en anställning med lönebidrag skall leda till rehabilitering av den arbetshandikappade så att denne skall kunna övergå till ett osubventionerat eller lägre subventionerat arbete.

Rehabilitering i vid mening omfattar medicinsk, social och yrkesinriktad rehabilitering. Den yrkesinriktade rehabiliteringen vänder sig till människor som av medicinska, sociala

eller liknande skäl har svårt att få och behålla ett arbete. Med rehabilitering avses i detta betänkande den yrkesinriktade rehabilitering som bedrivs av Arbetsmarknadsverket. Målet för AMV:s anslagsfinansierade yrkesinriktade rehabiliteringsverksamhet är att arbetslösa arbetssökande med funktionsnedsättningar skall finna, få och behålla ett arbete i första hand på den reguljära arbetsmarknaden. Den anslagsfinansierade servicen för personer med arbetshandikapp kan bestå av såväl yrkesinriktad rehabilitering som platsförmedling och yrkesvägledning vid arbetsförmedling eller arbetsmarknadsinstitut (Ami) beroende på servicebehovet i det enskilda fallet. Rehabiliteringsverksamheten är dock sammanhållen inom arbetsmarknadsinstituterna som nära samspelar med arbetsförmedling och med övriga berörda myndigheter. I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av rehabiliteringens roll i AMV:s hantering av lönebidragssystemet.

Ett viktigt led i rehabiliteringsarbetet är upprättandet av en handlingsplan. Den skall innehålla överenskommelser mellan arbetsförmedling, arbetsgivare, anställd och fackförening. Syftet med handlingsplanen är att den skall stödja den rehabiliterande inriktningen av anställningen så att lönebidraget på sikt kan reduceras/upphöra.

AMS metodhandbok beskriver utförligt vad som skall ingå i handlingsplanen:

- namn och personnummer på den anställda
- anställningsvillkor (tillsvidare eller tidsbegränsad anställning)
- anställningsdatum
- arbetsuppgifter, även uppgifter som den anställda inte får/bör utföra skall noteras.
- arbetsanpassning t.ex. tekniska hjälpmedel, utvecklingsinsatser och mål, internutbildning, kamratstödjande insatser, organisatoriska förändringar som syftar till att utveckla möjligheterna för den arbetshandikappade personen, övriga rehabiliterande och utvecklande insatser samt vem som är ansvarig
- bidragsnivå

- beslutsperiod
- datum för uppföljning/omprövning
- samtliga som deltagit i planeringen skall signera planen.

4.5.1 RRV:s utvärdering (RRV 1994:4)

RRV genomförde 1994 en granskning av arbetsförmedlingarnas hantering av det flexibla lönebidraget. Resultatet av granskningen redovisades i en rapport, Utvärdering av det flexibla lönebidraget, (RRV 1994:4).

RRV:s undersökning baserade sig på data från intervjuer och genomgång av lönebidragsbeslut vid ett urval av 13 arbetsförmedlingar. Granskningen utgick från de målsättningar som i proposition 1990/91:100 sattes upp för det flexibla lönebidraget. Med detta som utgångspunkt var en av RRV:s frågeställningar om arbetshandikappade rehabiliteras inom ramen för en lönebidragsplacering.

RRV:s intervjuer bekräftar bilden av att det sällan sker avgångar från åtgärden. Samtliga förmedlingar, med ett undantag, ansåg att avgångar till osubventionerat arbete är ovanligt. En vanlig uppfattning var att lönebidragsplaceringen är en slutstation.

De flesta förmedlingarna ansåg att det inte finns något alternativ till lönebidrag för dem som omfattas av denna stödform. Osubventionerat arbete på den öppna marknaden ansågs i de flesta fall vara en orealistisk målsättning.

Viktiga faktorer som påverkar möjligheterna till rehabilitering för personer i anställning med lönebidrag är, som nämnts ovan, handlingsplan samt uppföljning. Det av RRV undersökta materialet visade att endast 31 procent hade handlingsplan medan 69 procent saknade sådan.

RRV:s bedömning efter genomläsning av drygt 1 000 akter var också att innehållet inte motsvarar det som enligt metodhandboken bör dokumenteras i handlingsplanen. I akten dokumenterades att ett lönebidragsbeslut hade fattats, vilka parter som var inblandade, datum för uppföljning och,

i de fall det rörde sig om uppföljning av ett redan fattat beslut, även en beskrivning av uppföljningens resultat. Mycket sällan framgick sådant som var framåtsyftande och av betydelse för rehabiliteringen, som arbetsanpassning, utbildning, kamratstöd etc.

RRV noterade också att omförhandlingar i icke obetydlig omfattning skedde per telefon. Omförhandlingar skall bl.a. leda fram till en revidering av handlingsplanen. En förutsättning för att en bra handlingsplan skall kunna upprättas är emellertid enligt RRV:s mening att alla inblandade parter träffas personligen vid samma tillfälle.

Sammanfattningsvis ansåg RRV att målet med rehabilitering genom lönebidrag, vid tiden för undersökningen, inte nåddes i någon större utsträckning. Arbetsförmedlingarnas attityd till rehabilitering som den avspeglades i intresset för handlingsplaner och uppföljning, medverkade till att rehabiliteringseffekterna var begränsade och därmed också övergångarna till osubventionerat arbete.

I sitt yttrande över Riksrevisionsverkets rapport om det flexibla lönebidraget 1994-08-30, uppger AMS i sin sammanfattning att man i stort delar RRV:s samlade bedömning av det flexibla lönebidraget och att man i stort ringat in samma problem som RRV i samband med sina länsuppföljningar.

Det extremt svåra arbetsmarknadsläget uppges ha begränsat arbetsförmedlingarnas möjligheter att uppfylla alla mål som uppställdes vid övergången till flexibelt lönebidrag varför AMS och länsarbetsnämnderna med tillfredsställelse noterade att RRV hade beaktat denna situation vid bedömning och förslag till åtgärder.

AMS uppgav också att handläggningen av lönebidrag i flera län överförts till Ami för att på så sätt utnyttja den samlade kompetensen på handikappområdet.

Handlingsplaner var en viktig förutsättning för att det flexibla lönebidraget skulle bli en effektivare åtgärd både för individen och samhället. AMS delade därför RRV:s uppfattning att handlingsplanen, rätt använd, är ett bra instrument

för rehabilitering och övergång till osubventionerat arbete. AMS målsättning är att alla beslut skall ha en handlingsplan. AMS ansåg vidare att handlingsplanen skall innehålla framåtsyftande åtgärder som arbetsanpassning, utbildning, kamratstöd m.m. samt klara målsättningar för rehabiliteringen och utvecklingen i anställningen.

4.5.2 Kartläggning av lönebidrag i Jämtlands län

Länsarbetsnämnden i Jämtlands län har genomfört en kartläggning av det totala antalet personer med lönebidrag under perioden november 1995 – mars 1996 med uppgifter om

- ålder
- kön
- arbetsgivarkategori
- arbetsgivare med fler än tre lönebidragsanställda
- handikappkod
- beslutsperiod
- handlingsplan
- kostnader.

Uppgifterna finns redovisade kontorsvis och länsvis.

Av den sammanfattande kommentaren till kartläggningen kan bl.a. följande utläsas:

Hanteringen av handlingsplaner sköts i många fall på ett mindre bra sätt. Handlingsplaner saknades i 24 procent av ärendena. Det varierade dock starkt, från kontor som hade handlingsplaner upprättade i samtliga ärenden, till kontor som saknade handlingsplaner i mer än 50 procent av sina lönebidragsärenden. Även i de fall handlingsplaner fanns, var många ofullständigt ifyllda såväl vad gällde "planeringsuppgifter" som datum för handlingsplanen och underskrifter av berörda personer.

Handikappkod saknades i 5 procent av ärendena.

Det fanns beslut om förlängning som överstiger 3 år.

Av kartläggningen samt besök som utredningen gjort i

andra län kan man dra slutsatsen att även om förbättringar skett i arbetsförmedlingarnas hantering av handlingsplaner under den tid som gått efter RRV:s utvärdering, finns fortfarande omfattande brister i denna hantering. En uppfattning är dock att handlingsplanerna bättre används som ett instrument för rehabilitering i de län där handläggningen av lönebidrag har lagts på arbetsmarknadsinstituten.

4.5.3 TCO:s och AMS projekt om lönebidrag

På uppdrag av centrala delegationen för yrkesinriktad rehabilitering (DYR), har TCO och AMS genomfört en kartläggning i Gävleborgs, Stockholms och Malmöhus län. Ämnet för kartläggningen har varit arbetshandikappades rehabilitering och arbetsutveckling på arbetsplatsen.

Kartläggningen har genomförts på ett 20-tal arbetsplatser i varje län där det finns anställda med lönebidrag. Kartläggningen genomfördes med intervjuer. Intervjuformuläret utarbetades av projektledaren, tjänstemän på länsarbetsnämnderna, HTF, HSO, och AMS. Efter tre arbetsplatsbesök gjordes en avstämning varvid några förändringar gjordes i formuläret.

Formuläret delades upp efter de fyra grupper som deltog i undersökningen; arbetstagare, arbetsgivarrepresentanter, fackliga företrädare samt Ami-handläggare. Dessutom inhämtades information från personakter.

Frågorna i intervjuformuläret har avsett ett flertal områden som handlingsplan, rehabilitering, relationer på arbetsplatsen, löneutveckling, förändringar i lönebidragssystemet etc. I detta avsnitt berörs frågorna om handlingsplan och rehabilitering.

Handlingsplanen anses vara ett viktigt instrument för en lyckad rehabilitering. En majoritet av arbetsgivare och arbetstagare känner dock inte till att en handlingsplan upprättats. I en majoritet av ärendena var inte målet tydligt när det gäller att placering med lönebidrag skall innebära rehabilitering som skall leda till reducerat bidrag eller

övergång till anställning utan lönebidrag. Resultatet visar att det anses finnas större behov av rehabilitering än vad som är aktuellt i handlingsplanerna. De flesta av arbetstagarna som genomgår någon form av rehabilitering gör detta på sin fritid och på eget eller annat initiativ. Sjukgymnastik är den vanligaste åtgärden/behandlingen.

Anpassning av arbetsplatser och arbetsinnehåll för att undvika att de lönebidragsanställdas besvär förvärras tycks dock i Gävleborgs län förekomma i ganska stor omfattning.

I resultatdiskussionen till undersökningen i Stockholms län sägs bl.a. följande.

I AMS föreskrifter (AMSFS 1993:17) finns detaljerade beskrivningar av hur rehabiliteringsarbetet skall bedrivas. Dessa regler kan uppfattas som rimliga och motiverade. Följs de borde en rehabilitering på/genom arbetsplatsen lyckas. Men reglerna innebär dock ett omfattande och tidskrävande arbete med varje anställning. Tidskrävande i den bemärkelsen att handläggarna skall besöka arbetsplatserna. Eftersom ett arbetsmarknadsinstitut har ett stort upptagningsområde tar besöken mycket tid i anspråk. Den arbetsmängd en handläggare har är för stor för att målet med regelbundna besök skall kunna uppfyllas. Konsekvensen blir att omförhandlingar delvis sker per telefon mellan handläggaren och arbetsgivaren. Arbetets organisation med knappa resurser leder till att uppsatta mål och ambitioner inte kan uppfyllas.

I undersökarens egna reflektioner till undersökningen i Gävleborgs län sägs bl.a. följande.

Enligt reglerna för det flexibla lönebidraget skall bidraget ge en skälig ersättning för arbetstagarens nedsatta arbetsförmåga. Hur skall då denna nedsättning beräknas. Instrument saknas för bedömning och därför ligger de flesta bidrag långt högre än vad arbetsnedsättningen motiverar. Eftersom rehabilitering i någon påvisbar omfattning inte förekommer saknas andra skäl än ekonomiska för den sänkning av bidragen som nu genomgående genomförs.

4.5.4 Slutsatser

I RRV:s utvärdering av det flexibla lönebidraget (RRV 1994:4) konstateras följande när det gäller rehabilitering av arbetshandikappade med hjälp av lönebidrag.

- Det sker få övergångar till osubventionerat arbete.
- Handlingsplaner förekommer sällan.
- Handlingsplaner är av dålig kvalitet.

RRV konstaterar också att bristen på handlingsplaner över huvud taget och rehabiliteringsinriktade sådana i synnerhet kan vara ett uttryck för förmedlingarnas uppgivenhet inför möjligheterna att medverka till arbetsplaceringar utan löne-subvention.

RRV föreslog i sin utvärdering att användningen av handlingsplaner borde förbättras, kvantitativt såväl som kvalitativt och att förmedlingarna i ökad utsträckning skulle tydliggöra arbetsgivaransvaret i samband med en lönebidragsanställning.

Med stöd av vad som framkommit vid utredningens besök i några län samt vad som framgår av TCO:s och AMS projekt om lönebidrag blir slutsatsen att någon större förändring inte skett sedan RRV gjorde sin utvärdering. Även om handlingsplaner i dag förekommer i större omfattning än tidigare, är de inte rehabiliteringsinriktade och rehabilitering förekommer inte heller i någon påvisbar omfattning.

4.6 Särskilda insatser för vissa grupper

4.6.1 Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, SIUS

I både Psykiatriutredningen och Handikapputredningen konstaterades att det finns grupper med en komplex problematik som är i behov av ett betydligt större individuellt stöd

än vad som vanligtvis kan ges inom ramen för Ami:s verksamhet eller övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Även AMS har konstaterat att så är fallet och föreslog i anslagsframställningen inför 1992/93 att en försöksverksamhet med den amerikanska supported employment-metodiken skulle få prövas och utformas efter svenska förhållanden och behov.

I slutet av år 1993 inledde AMS, på regeringens uppdrag, en försöksverksamhet med "särskilda stödpersoner i arbetslivet". Syftet var att utifrån andra länders erfarenheter av Supported Employment-metodiken, utveckla en till svenska förhållanden anpassad modell för introduktions- och uppföljningsinsatser som kan öka möjligheterna för personer med stora funktionshinder att få och klara ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. År 1995 hade detta uppdrag utvidgats till att omfatta 16 län. Sammantaget har under 1994–1995 lokala projektverksamheter inletts i närmare ett femtiotal kommuner. I budgetpropositionen (prop. 1996/97:1, bilaga 5) sägs att SIUS-projektet bör bedrivas som försöksverksamhet ytterligare ett år i syfte att klargöra organisation, arbetsgivaransvar samt tydligare avgränsning när det gäller verksamhetens mål och innehåll innan SIUS-modellen övergår i en permanent form.

Supported Employment innebär i samband med individuella arbetsplaceringar att den funktionshindrade under sin första tid på arbetsplatsen får stöd av en "job coach" – i den svenska försöksverksamheten benämnd stödperson eller SIUS-konsulent. Vissa avsteg har gjorts från den ursprungliga modellen i Sverige med hänsyn till skillnader vad gäller arbetsrätt, arbetsmarknadspolitik och arbetslivsinriktad rehabilitering. Den amerikanska modellen innebär bl.a. att den enskilde individen från början erhåller en fast avlönad anställning och stödpersonen garanterar att arbetet blir utfört.

En principiell skillnad jämfört med traditionellt rehabiliteringstänkande ligger i att rehabiliteringen förutsätts kunna ske direkt på arbetsplatsen, utan särskild förträning eller krav på att den arbetssökande skall vara "färdig-

rehabiliterad". Arbetets och arbetsplatsens betydelse som instrument i rehabiliteringsprocessen betonas.

En grundprincip är att arbetssättet i samband med en arbetsplacering skall vara metodiskt och välstrukturerat. Det gäller alla led, från inledande kartläggning/matchning av sökande och arbetsplats fram till den långsiktiga uppföljningen.

Målgruppen för försöksverksamheten är de personer med omfattande funktionsnedsättning som inte kan ta del av de gängse arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det har visat sig att psykiskt arbetshandikappade är den största gruppen (46 procent). Gemensamt för det stora flertalet av deltagarna i SIUS-projekten är att de aldrig eller inte på mycket lång tid har haft en fast förankring på arbetsmarknaden.

Verksamheten sker i nära samverkan med andra rehabiliteringsaktörer och de särskilt anställda stödpersonerna, som skall ge det individuella stödet till den enskilde och till arbetsplatsen, har oftast sin anställning hos kommun, psykiatrisk verksamhet, organisationer eller andra som ser som sin roll i att samverka med arbetsmarknadsmyndigheterna för att ge optimalt stöd till dessa funktionshindrade.

Stödpersonernas huvudsakliga arbetsuppgifter består i:

- kartläggning av sökande, anskaffning av lämpliga arbetsplatser, arbetsanalys ("matchning"),
- att fungera som personligt stöd till den funktionshindrade på arbetsplatsen, medverka i introduktion till arbetsuppgifter och arbetsplats, samt att, efter påbörjad anställning, ta ett långsiktigt uppföljningsansvar såväl i förhållande till den enskilde som till arbetsplatsen och att
- medverka med dokumentation och utveckla stödformen.

I Sverige finansieras kostnaderna för stödpersonerna över anslaget, Särskilda åtgärder för arbetshandikappade i form av lönebidrag. I anslutning till beslutet om försöksverksamheten gjordes ett tillägg i förordningen om lönebidrag som innebär att "som alternativ för lönebidrag kan ersättning för särskild stödperson lämnas". Undantag från taket på 13 700

kronor har gjorts för SIUS-konsulenterna och för dem utgår ersättning för den faktiska lönekostnaden.

Den funktionshindrade personen behåller sin ersättning i form av t.ex. pension, rehabiliteringsersättning etc. men blir ofta inskriven vid Ami före deltagande i SIUS. Personen omfattas då av utbildningsbidrag vilket innebär att personen även har ett försäkringsskydd. Kostnadsmässigt innebär detta att när en person får utbildningsbidrag i stället för t.ex. förtidspension får AMV stå både för utbildningsbidraget och ersättningen som utgår till SIUS-konsulenten. När den enskilde individen inte är i behov av en stödperson längre och får en anställning utgår lönebidrag för denne i stället.

Den brist på åtgärdsmedel som inträffat i ett antal län sedan hösten 1994 har radikalt förändrat förutsättningarna för SIUS-verksamheten. I tre län har, som en direkt följd av medelsbristen, beslut fattats om förtida avveckling av pågående projektverksamheter.

De lokala projekten har fått en mycket varierande utformning vad gäller försöksorganisation, målgrupper och stödpersonernas arbetssätt. Stödpersonerna i projekten har på varierande sätt knutits till enskilda Ami (s-lag) eller riktade projekt/verksamheter för funktionshindrade alternativt givits en mer självständig roll, ofta med kommuner som formella arbetsgivare. Dessutom har ett antal lokala "varianter" förekommit.

4.6.2 Uppföljning av SIUS-verksamheten

I rapporten SIUS – Uppföljning av försöksverksamheten med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd för funktionshindrade i arbetslivet beskrivs läget för verksamheten i december 1995. I redovisningen ingick 459 sökande. För en tredjedel av "SIUS-deltagarna" rapporterades att dessa artingen fått en anställning, i regel med lönebidrag, alternativt att det var aktuellt med förhandlingar om en anställning. Cirka 25 procent hade av olika skäl avförts från

försöksverksamheten medan återstoden, ca 40 procent, befann sig i olika faser av kartläggning eller introduktion och träning på en arbetsplats. I vissa län har man inte kunnat anställa personen efter introduktionstiden på grund av brist på lönebidragsmedel, vilket innebär att antalet personer som fått anställning är underskattat.

Redovisningen i rapporten är till stor del probleminriktad eftersom den syftar till att ge underlag för fortsatt utvecklingsarbete inom SIUS-verksamheten. Det framgår dock att resultatet i flera av de etablerade projekten är att SIUS är en åtgärd som kan ge nya möjligheter till arbete för många funktionshindrade. Vidare är det viktigt att slå vakt om SIUS karaktär av arbetsmarknadspolitisk åtgärd byggd på särskild metodik och kompetens för olika former av stödinsatser i samband med arbetsplacering på den reguljära arbetsmarknaden.

Enligt rapporten talar de ekonomiska beräkningarna för att SIUS är en samhällsekonomiskt lönsam verksamhet sedd i ett treårigt perspektiv. Även en kalkyl för den offentliga ekonomin i dess helhet visar på ett visst överskott.

Eftersom de lokala SIUS-projekten i stor utsträckning haft en konstruerad och tillfällig organisation ger erfarenheterna inte underlag för några underbyggda förslag till en lämplig organisation för en reguljär SIUS-verksamhet. Nedan följer dock några synpunkter som man kommit fram till vid uppföljningen av SIUS-verksamheten.

En allmän slutsats är att ett målinriktat utvecklingsarbete inte kan bli framgångsrikt om det görs beroende av snabbt föränderliga ekonomiska förutsättningar och prioriteringar. En fast, även betydligt mindre, projektbudget och en mer sammanhållande projektstyrning hade skapat väsentligt bättre förutsättningar för en effektivt genomförd SIUS-verksamhet.

Den gemensamma projektutbildningen inför försöksverksamheten, bl.a. med hänsyn till stödpersonernas varierande bakgrund, har varit begränsad i många län. Områden där man sett behov av att få lära sig mer är t.ex. förhandlingsteknik och allmän arbetsmetodik, funktionshinder, sjuk-

domar och behandlingsformer samt regelsystem och åtgärdsformer inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Det behövs större insatser för att ge SIUS-verksamheten en tydligare identitet och från början skapa former för det nödvändiga samarbetet med berörda rehabiliteringsmyndigheter m.fl.

När det gäller stödinsatserna bör man fråga sig hur omfattande och långsiktiga de kan vara för att inrymmas i SIUS-verksamhet utformad som en reguljär arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Vid en summering av erfarenheterna från försöksverksamheten bör man ta ställning till vilka typer av insatser som en eventuell fortsatt SIUS-verksamhet i första hand bör inriktas på att vidareutveckla.

En utveckling av SIUS till en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd kräver en tydlig avgränsning av verksamhetens mål och innehåll. Inriktningen mot den reguljära arbetsmarknaden måste vara vägledande för utformningen av insatserna och dess målgrupper.

SIUS kompletterar övriga åtgärdsformer inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen främst genom åtagandet gentemot sökande och arbetsgivare i fråga om upplärning, personliga stödinsatser och långsiktig uppföljning på arbetsplatsen.

SIUS-verksamheten ligger i skärningspunkten mellan en rad myndigheters och andra intressenters ansvarsområden. Försökserfarenheterna visar allmänt på SIUS-verksamhetens beroende av en väl fungerande lokal samverkan kring planering, fastställande av förutsättningar och mål/målgrupper för SIUS-insatserna.

SIUS är en långsiktig verksamhet som kräver fast finansiering. Köp av enskilda "SIUS-tjänster" framstår inte som en lämplig modell.

Utveckling av SIUS till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd med tydligt mål och innehåll kräver en samordning av insatser för metodutveckling, erfarenhetsöverföring, utbildning och annan kompetensutveckling samt marknadsföring.

4.6.3 SIUS-verksamheten i Norge

I Norge inleddes försöksverksamhet med likartad inriktning som SIUS år 1992. Beslut har fattats om en permanent verksamhet, som benämns Arbete med bistånd, från den 1 januari 1996.

Man har goda erfarenheter av försöksverksamheten som pågått i tre år. Under denna tid har 32 lokala projekt varit igång över hela landet. Några av resultaten från försöksverksamheten är:

- Närmare 300 arbetshandikappade har fått ett ordinärt arbete.
- 40 procent av deltagarna arbetar full arbetsvecka.
- Cirka en tredjedel av deltagarna som fick arbete var personer med psykisk utvecklingsstörning. En femtedel var personer med psykiska sjukdomar.
- Arbetsgivaren betalade lön (helt eller delvis) för de allra flesta. 10 procent av arbetsgivarna fick ekonomiskt bidrag från AMV.
- Nettoinkomsten för de arbetshandikappade arbetstagarna ökade med i genomsnitt 3 500 NOK per månad.
- Åtgärden hade en arbetsskapande effekt. Mer än hälften av deltagarna var i arbete som arbetsgivare inrättat för att få arbetsuppgifter utförda som tidigare varit olösta eller hade varit tilläggsuppgifter för andra anställda.

Arbetsgivarna framhäver stödet från stödpersonerna (tilretteleggere) som en viktig orsak för att anställa yrkeshandikappade.

Syftet med SIUS-verksamheten i Norge är, att arbetshandikappade arbetssökande skall kunna få och behålla ett arbete i det ordinära arbetslivet. Målgruppen är yrkeshandikappade arbetssökande som har behov av "tilrettelegging" och opplærning i direkt anknytning till de arbeten där de är utplacerade i stället för träning/praktik inför det kommande arbetet. Dessa personer har arbetshandikapp av sådant slag att endast hel eller partiell

förtidspension är ett realistiskt alternativ.

Den norska SIUS-verksamheten har varit organisatoriskt knuten bl.a. till kommuner men då man velat få en nära anknytning till den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, har man valt att knyta den permanenta verksamheten till Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) organisation. Den är numera en självständig enhet inom det norska AMV.

Under introduktionstiden behåller individen sin ersättning i form av t.ex. förtidspension eller rehabiliteringsersättning eller en kombination av lön och bidrag. Vid anställning utgår bidrag motsvarande högst ett halvt basbelopp ($1/2 G$)¹¹ till personen och arbetsgivaren betalar lön därutöver. Det halva G :et (basbeloppet) är ett indirekt lönestöd som utbetalas av socialförsäkringen. Skillnaden jämfört med Sverige är att individen endast ersätts med bidrag från socialförsäkringen under introduktionstiden. Till SIUS-konsumenten utgår ersättning liksom i Sverige.

I Norge kan en person vara i denna åtgärd så länge det är lämpligt eller nödvändigt, dock högst i tre år.

4.6.4 Arbete åt unga handikappade

År 1986 inleddes, på regeringens uppdrag, en försöksverksamhet med särskilda insatser för unga handikappade. Försöksverksamheten skulle omfatta förtidspensionerade ungdomar, 16–29 år, i hela landet och samtliga Af/Ami skulle involveras i försöket. Syftet var att förbättra unga handikappades möjligheter att få arbete i stället för sjukbidrag eller förtidspension.

I riktlinjerna för försöksverksamheten fastslogs att den skulle läggas upp på ett sådant sätt att erfarenheter av metoder och arbetssätt sedan skulle övergå i reguljär verksamhet vid Af och Ami efter försökstidens slut. Verksam-

¹¹ $1/2 G$ är lika med 50 procent av ålderspensionens grundbelopp och utgör det högsta belopp en person med maximal handikappersättning kan erhålla i lön utan att handikappersättningen reduceras.

heten är sedan budgetåret 1990/91 en del av den reguljära verksamheten vid Af/Ami.

Ett år senare utökades uppdraget med en förebyggande verksamhet som gick ut på att Af/Ami:s insatser även skulle omfatta skolungdomar med funktionshinder som riskerade att få förtidspension om de inte fick särskilt stöd inför övergången skola–arbetsliv.

I varje län fanns en eller flera projektsamordnare som kallades UH-samordnare. Deras roll var att på olika sätt stödja personalen vid arbetsförmedlingarna i deras arbete med målgruppen ungdomar med större funktionshinder. De hade också i uppgift att knyta och upprätthålla kontakter med samverkande myndigheter och organisationer i länet.

Vid sidan av den riksomfattande försöksverksamheten pågick samtidigt 26 delprojekt, med inriktning på att utveckla och förbättra möjligheterna till arbete för ungdomar med funktionshinder.

I syfte att förbättra de funktionshindrade ungdomarnas möjligheter till arbete eller yrkesutbildning direkt efter avslutad skolgång och därigenom förhindra pensionsalternativet inleddes ett nära samarbete mellan Af/Ami och skolan. Genom att tidigarelägga och intensifiera vägledningsinsatser till funktionshindrade elever kunde skolans SYO kompletteras så att dessa elever redan från årskurs 8 fick ta del av Af/Ami:s specifika kompetens vad gäller funktionshinder i relation till arbete. Möjligheterna till tekniska anpassningsåtgärder och ersättning till arbetsbiträde vid praktisk arbetslivsorientering ökade möjligheterna för även gravt funktionshindrade ungdomar att få kontakter med arbetslivet. Denna form av vägledningsinsatser sker i nära samverkan mellan Af/Ami, skolans SYO-konsulenter, SIH-konsulenter eller särskolans yrkesvalslärare.

Under försöksverksamheten genomfördes gemensamma utbildningsinsatser och konferenser med erfarenhetsutbyte för de olika samverkande aktörerna vilket lade grunden för ett omfattande nätverk. Detta nätverk har varit grunden för den fortsatta verksamheten efter försöksperiodens slut.

Genom denna samverkan kan eleverna få följande särskilda insatser:

- väglednings- och planeringssamtal redan i årskurs 8
- delta i särskild vägledningskurs
- medverkan till att finna lämplig PRAO-plats
- vid behov arbetsbiträde eller arbetshjälpmedel vid PRAO
- feriearbete för att få ökad arbetslivserfarenhet
- arbete efter avslutad utbildning.

Psyiskt arbetshandikappade ungdomar är den grupp för vilken det varit svårast att uppnå påtagliga resultat. Det har för denna grupp inte på samma sätt varit möjligt att skapa fungerande former för samverkan mellan Af/Ami och andra rehabiliteringsansvariga.

Fr.o.m. december 1987 tilldelades särskilda projektmedel för en tillfällig tjänst som arbeidskonsulent med särskild uppgift att ta fram lämpliga arbetsplatser vad gäller prao/praktik och feriearbete för ungdomar med funktionshinder.

I en slutrapport från försöksverksamheten Arbete åt unga handikappade konstateras att antalet nybeviljade sjukbidrag och förtidspensioner för hela åldersgruppen sjönk med ca 16 procent under perioden 1986–1989. Minskningen hänförs dock helt till den yngsta åldersgruppen, 16–19 år. Antalet i denna åldersgrupp som beviljades förtidspension sjönk med drygt en tredjedel under samma tidsperiod. Denna utveckling gällde främst ungdomar med utvecklingsstörning. Den enda grupp för vilken nybeviljningstalen ökade bland 16–19-åringarna var ungdomar med psykiska sjukdomar. Bland de något äldre ungdomarna var förändringarna måttliga.

Av rapporten framgår att drygt en tredjedel av samtliga ungdomar i projektet befann sig i någon form av arbete eller utbildning ca tre år efter projektets slut.

Ersättningsnivån genom det allmänna lönebidraget bedömdes för många ungdomar i målgruppen som alltför låg och den generella nedtrappningen som orealistisk med hänsyn till handikappets art. Särskilt under projektets första år blev

kvoteringen av de särskilda lönebidragen ett avgörande hinder för arbetsplaceringar.

Efter försök i två län beslutade riksdagen år 1989 att ungdomar i projektets målgrupp samt andra gravt handikappade ungdomar under 25 år skulle kunna anvisas anställning med flexibelt lönebidrag. Detta har möjliggjort anställningar som annars inte skulle ha kommit till stånd. I en uppföljning per den 1 februari 1991 redovisades att sammanlagt 204 handikappade ungdomar fått anställning med flexibelt lönebidrag, i huvudsak inom den privata sektorn, under den närmast föregående sjumånadersperioden.

Verksamheten har volymmässigt ökat och antalet ungdomar med sjukbidrag/förtidspension som omfattas av "unga handikappadeverksamheten" har ökat från 1 350 budgetåret 1990/91 till 2 576 perioden 1995-07-01-1996-06-30. Under samma period har 59,4 procent eller 1 530 gått till aktiva åtgärder dvs. fått arbete, praktik eller utbildning. De ungdomar som kommer till Af/Ami har oftast aktualiserats via det uppbyggda nätverk som beskrivs ovan.

Även skolsamverkan har en hög volym och har ökat från att budgetåret 1990/91 omfatta 1 538 skolungdomar till 1 931 perioden 1995-07-01-1996-06-30. Samtliga skolungdomar har fått del av väglednings- och planeringsinsatser från Af/Ami. Cirka 400 ungdomar har fått arbete eller praktik i anslutning till avslutad utbildning och ca 300 har fått feriearbete och för 173 har Af/Ami anskaffat särskild PRAO-plats oftast med någon form av anpassningsåtgärd. Drygt 240 ungdomar har deltagit i särskilda vägledningsveckor vid Ami som skall ligga till grund för den fortsatta studie- och yrkesplaneringen.

4.6.5 Galaxen

Galaxen bildades år 1986 av Byggförbundet och de riksbyggande storföretagen. Syftet var från starten att ordna anpassat arbete och rehabilitering för arbetshandikappade byggnadsarbetare. Verksamhetens mål är att anvisade perso-

ner skall rehabiliteras fysiskt och psykiskt så långt att de kan återgå till den reguljära arbetsmarknaden. Under de senaste fem åren har rehabiliteringsinslaget alltmer betonats.

En galaxenanställning innebär arbetsplacering med hjälp av lönebidrag på en vanlig arbetsplats, men där arbetsuppgifterna är anpassade med hänsyn till arbetstagarens behov i enlighet med en individuell handlingsplan. Målet är ytterst att arbetstagaren skall kunna återvända till ordinärt arbete utan lönestöd.

Galaxenverksamheten möjliggörs genom en överenskommelse med AMS om lönebidrag, samt genom att företagen ställer upp med anpassade anställningar.

Galaxen utgörs av moderbolaget CentralGalaxen Bygg AB samt dotterbolag i varje län – LänsGalaxen Bygg AB. CentralGalaxen har till uppgift att, tillsammans med en central samverkansgrupp, samverka och utveckla verksamheten i LänsGalaxbolagen. I varje län finns en lokal anpassningsgrupp för byggbranschen. Anpassningsgrupperna utreder alla anmälda rehabiliteringsfall och fattar beslut om individuella handlingsplaner för rehabilitering. LänsGalaxbolagen ser till att respektive person placeras ut till ett företag där arbetsuppgifter ordnas på det sätt som den individuella handlingsplanen anger. De svarar också för den löpande uppföljningen av rehabiliteringen. Anställningen ompövas varje år, och kan i normalfallet förlängas till max fyra år.

Verksamheten har volymmässigt ökat från 328 personer 1987 till 1 180 personer år 1995.

Från starten år 1986 fram till årsskiftet 1995/96 har 1 981 personer lämnat Galaxen. Av dessa har 484 personer, nästan 25 procent, övergått till ordinärt arbete utan lönestöd, 337 i byggbranschen och 147 i andra branscher. 463 personer har förlängt sitt yrkesverksamma liv och lämnat Galaxen för att få förtidspension efter i genomsnitt tre års anställning. Ytterligare 122 personer har slutat vid ordinarie pensionsålder.

I februari 1996 gjordes en utvärdering "Att arbeta är en

gåva” av Galaxenverksamheten med syfte

- att belysa det långsiktiga rehabiliteringsresultatet för de personer som efter en Galaxenanställning fått ett reguljärt arbete utan lönestöd och
- att, som ett underlag för förbättringar av verksamheten, belysa hur Galaxenanställningen fungerar och dess betydelse för individen.

Bland annat har intervjuer gjorts med drygt hälften av de personer, som under perioden 1993 – mars 1995 övergått till reguljär anställning utan lönebidrag. Det visade sig att två år efter Galaxenanställningen var 75 procent av de intervjuade fortfarande i reguljär anställning, 22 procent var arbetslösa och samtliga av dessa hade slutat på grund av neddragningar i företagen. Endast två personer var långtidssjukskrivna.

Rehabiliteringen i Galaxen handlar främst om yrkesinriktad rehabilitering. Ett viktigt inslag i detta är att höja individens självförtroende och tilltro till sin egen förmåga. Över 80 procent menar att deras allmänna livskvalitet har förbättrats sedan de anställdes i Galaxen.

Utvärderingen identifierar några faktorer som avgörande för att en Galaxenanställning skall fungera bra och vara en meningsfull rehabilitering, nämligen: Tydlig information till ledning och medarbetare om vad personen kan göra och inte göra, stöd och uppföljning från Galaxen, samt personens egna mentala acceptering av sitt arbetshandikapp.

Resultatet pekar också på att det är få som med anledning av sitt arbetshandikapp använder speciella hjälpmedel eller redskap.

De individuella handlingsplanerna tycks dock inte generellt fungera som ett styrinstrument för rehabiliteringen. Totalt var det, enligt utvärderingen, närmare 40 procent som inte aktivt följde handlingsplanen i sitt arbete.

De slutsatser som dras i rapporten är att det långsiktiga rehabiliteringsresultatet för dem som övergår till reguljär anställning utan lönestöd är mycket gott. Galaxenanställningen har för de flesta en mycket stor betydelse för det

psykiska välbefinnandet och livskvaliteten. Vidare konstateras att det finns många fördelar med att Galaxen organiserar rehabilitering genom lönebidragsanställningar i byggbranschen, bl.a. har sammansättningen med arbetsgivare och fack i samverkan lyfts fram som något positivt.

4.7 Statens mål och resultatkrav samt utgiftskontroll och uppföljning

I detta avsnitt behandlas först de mål och resultatkrav som staten ställt för åtgärden "Anställning med lönebidrag". I de fall det inte varit möjligt att skilja dessa mål och krav från de som statsmakternas ställt för åtgärden "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare" (OSA) behandlas åtgärderna gemensamt. Därefter följer en kartläggning av statsmakternas krav på återrapportering från Arbetsmarknadsverket (AMV) samt AMV:s hantering av beslut om anställningar med lönebidrag.

4.7.1 Statsmakternas mål och resultatkrav

Sedan införandet av det flexibla lönebidragssystemet har statsmakternas mål och resultatkrav varit relativt oförändrade. I följande beskrivning har de mål och krav som föreskrivits delats upp i volymkrav och budgetrestriktioner.

Volymkrav

För budgetåret 1992/93 specificerade statsmakterna ett volymkrav för antal anställda med lönebidrag och i OSA. Det innebär att minst 51 000 personer med arbetshandikapp i genomsnitt per månad skulle ges lämplig sysselsättning för de medel som tillförts AMV. Detta volymkrav fortsatte att gälla även för budgetåret 1993/94.

För budgetåret 1994/95 ökade statsmakterna volymkravet för genomsnittligt antal personer per månad i åtgärderna.

Det nya målet innebär att minst 52 000 personer med arbetshandikapp i genomsnitt per månad skulle vara anställda med lönebidrag eller i OSA. För följande budgetår, 1995/96, minskade statsmakterna volymkravet till minst 50 000 personer i genomsnitt per månad. Enligt regeringsbeslut "Planeringsunderlag för budgetåret 1997 avseende Arbetsmarknadsverket" gäller detta volymkrav även under budgetåret 1997.

Statsmakterna har ställt ytterligare två krav på Arbetsmarknadsverket under de senaste budgetåren. För budgetåret 1994/95 ställdes kravet att insatserna för unga handikappade skulle omfatta minst lika många personer som under budgetåret 1993/94. Dessutom föreskrev statsmakterna för budgetåret 1995/96 att minst 3 procent av personer anställda med lönebidrag skulle övergå till icke subventionerat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Detta krav gäller också för budgetåret 1997 enligt det planeringsunderlag som AMV erhållit.

Det volymkrav som inför budgetåret 1994/95 formulerades för insatserna för unga handikappade togs bort under budgetåret 1995/96, beroende på att dessa insatser inordnades i den ordinarie verksamheten.

Budgetrestriktioner

För 1991/92 tilldelades AMV omkring 5 200 miljoner kronor för åtgärderna lönebidrag och OSA. Statsmakterna formulerade inget volymkrav utan man föreskrev att den genomsnittliga konstnaden per bidrag skulle minska jämfört med föregående budgetår.

Fr.o.m. budgetår 1992/93 har statsmakterna föreskrivit krav på minst antal personer som i genomsnitt per månad skall ges sysselsättning för de medel som tilldelats för åtgärderna lönebidrag och OSA. Utifrån föreskrivna volymkrav och tilldelade medel är det möjligt att beräkna vilket snittbidrag som AMV högst kan utbetala i genomsnitt per

person och månad. I tabell 4.1 anges tilldelade medel¹² och lägsta volymkrav samt det högsta genomsnittliga snittbidrag per person och månad som AMV kan utbetala för att kunna uppfylla de ställda kraven.

Tabellen visar att tilldelade medel per månad för lönebidrag och OSA minskades mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 från 523,8 miljoner kronor till 514,0 miljoner kronor. Samtidigt ökade statsmakterna det föreskrivna volymkravet till i genomsnitt 52 000 personer per månad. Det medförde att det högsta genomsnittliga snittbidraget per person och månad som kunde utbetalas av AMV sänktes från 10 300 kronor till 9 900 kronor. För följande budgetår, 1995/96, tilldelades AMV samma medel per månad men volymkravet sänktes till i genomsnitt 50 000 personer och månad, vilket innebar att det högsta möjliga snittbidraget per person och månad utökades ökades till 10 300 kronor. För budgetåret 1997 har AMV tilldelats 521,4 miljoner kronor per månad. Eftersom volymkravet för budgetåret uppgår till 50 000 personer per månad innebär det att AMV kan utbetala ett genomsnittlig bidrag per person och månad som uppgår till 10 400 kronor.

¹²Tilldelade medel för åtgärderna lönebidrag och OSA har beräknats utifrån i regleringsbrev samt i planeringsunderlag för budgetåret 1997 för AMV specificerade belopp för dessa åtgärder samt bidrag till arbetshjälpmedel. Avdrag från de specificerade beloppen har gjorts för bidrag till arbetshjälpmedel samt övrigt med 100 miljoner kronor för budgetåret 1992/93, med 200 miljoner kronor för budgetåren 1993/94 och 1994/95, med 250 miljoner kronor för budgetåret 1995/96 samt 200 miljoner kronor för budgetåret 1997.

Tabell 4.1 Tilldelade medel för lönebidrag och OSA, volymkrav för åtgärderna samt snittbidrag per person och månad utifrån givna förutsättningar från budgetår 1992/93 till 1997.

	Tilldelade medel för lönebidrag och OSA		Volymkrav	Snittbidrag per person och månad
	För budgetåret	Per månad		
1992/93	6 308 mkr	525,7 mkr	51 000	10 300 kr
1993/94	6 286 mkr	523,8 mkr	51 000	10 300 kr
1994/95	6 168 mkr	514,0 mkr	52 000	9 900 kr
1995/96	9 257mkr	514,3 mkr	50 000	10 300 kr
1997	6 257mkr	521,4 mkr	50 000	10 400 kr

Källa: Regleringsbrev avseende Arbetsmarknadsdepartementets område, planeringsunderlag för budgetåret 1997 avseende AMV samt egna beräkningar.

4.7.2 Statsmakternas krav på återrapportering

Arbetsmarknadsverkets rapportering av hur av statsmakterna ställda mål och krav uppfyllts rapporteras regelbundet genom dels den s.k. kvartalsrapporten och dels en månatlig rapport om medelsförbrukningen. I kvartalsrapporten redovisar AMS hur de verksamhetsmål som regeringen föreskrivit i regleringsbrevet har uppnåtts. I rapporten om medelsförbrukningen redovisar AMS medelsförbrukningen på de anslag som disponeras av AMV.

Förutom de regelbundet återkommande kvartals- och månadsrapporterna har statsmakterna under de senaste budgetåren begärt att AMS skall redovisa andra utfall. I regleringsbrevet avseende Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde 1994/95 föreskrevs att AMS skulle redovisa erfarenheter av försök med stödpersoner åt arbetstagare med funktionshinder. För budgetåret 1993/94 föreskrevs i regleringsbrevet att AMS halvårsvis i samband

med varannan kvartalsrapport skulle redovisa insatser för unga handikappade samt representativa stickprovsundersökningar av andelen övergångar från lönebidrag till anställningar utan bidrag.

Kvartalsrapportens utformning

Kvartalsrapporten ges en ny utformning varje budgetår beroende på vilka utfall som statsmakterna anser behöver följas upp. Förutom uppföljning av verksamhetsmålen efterfrågar statsmakterna även en detaljerad redovisning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Kvartalsrapporten utarbetas av Arbetsmarknadsdepartementet i dialog med AMS.

Under budgetåret 1992/93 rapporterade AMS angående åtgärden "Anställning med lönebidrag" antalet anställda med lönebidrag och genomsnittliga bidragsnivån per arbetsgivarkategori för samtliga, för anställda med förstagångsbeslut och för anställda med omprövade alternativt förlängda beslut.

För budgetåret 1993/94 utökades AMS redovisning. Antalet nya och kvarstående anställda med lönebidrag och därav kvinnor samt personer i åldersgrupperna t.o.m. 24 år, mellan 25 och 54 år och äldre än 54 år redovisades liksom den genomsnittliga kostnaden per person och månad per arbetsgivarkategori. Införandet av lönebidragsbeslut i form av krontalsbelopp den 1 januari 1994 medförde att AMS inte kunde skilja mellan förstagångsbeslut och omprövade alternativt förlängda beslut varför antalet anställda med lönebidrag och genomsnittliga bidragsnivån per arbetsgivarkategori endast kunde redovisas för samtliga personer i åtgärden.

Under budgetåret 1994/95 kunde AMS åter skilja mellan förstagångsbeslut och omprövade alternativt förlängda beslut. Redovisningen av antalet anställda med lönebidrag och den genomsnittliga bidragsnivån per arbetsgivarkategori redovisades därför åter för grupperna var för sig samt gemensamt. För övrigt redovisades samma uppgifter som under det före-

gående budgetåret.

För budgetåret 1995/96 begärde Arbetsmarknadsdepartementet att AMS skulle redovisa ytterligare uppgifter. Det innebar huvudsakligen redovisning av antalet anställda med lönebidrag och genomsnittlig bidragsnivå per arbetsgivar-kategori för:

- äldre tidigare långtidsarbetslösa,
- personer ur de prioriterade grupperna och
- anställda med förstagångsbeslut vid högst en 80 procentig bidragsnivå.

Arbetsmarknadsdepartementet begärde också att redovisade uppgifter skulle redovisas fördelade på män och kvinnor.

Slutligen redovisade AMS antalet omförhandlingar per arbetsgivarkategori med anledning av beslut om en högsta bidragsnivå på 90 procent fr.o.m. den 1 juli 1995 i budget-årets tre första kvartalsrapporter.

För budgetåret 1997 har statsmakternas krav på AMS återrapporering av åtgärden lönebidrag förändrats väsentligt. AMS skall avseende lönebidragens utveckling i kvartals-rapporterna endast redovisa utfallet för de verksamhetsmål som berör åtgärden. Redovisning av kostnadsutvecklingen, bl.a. styckkostnader och bidragsprocent, skall enligt "Planeringsunderlag för budgetåret 1997 avseende Arbetsmarknadsverket" endast ske halvårsvis.

4.7.3 AMV:s hantering av beslut om anställningar med lönebidrag

Det är arbetsförmedlingarna (Af) och arbetsmarknads-instituten (Ami) som fattar beslut om en sökande skall erhålla en anställning med lönebidrag.¹³

¹³I ett flertal län har man infört att endast Ami handlägger ärenden om anställningar för vilka det skall utgå lönebidrag.

AMV:s handläggning

AMV:s handläggning av lönebidragsbeslut kan översiktligt beskrivas i följande steg;

- 1 Af alternativt Ami och en arbetsgivare kommer överens om att en sökande skall erhålla en anställning med lönebidrag.
- 2 Af/Ami fattar ett beslut om att lönebidrag skall beviljas. Beslutet skickas till fackliga representanter för underskrift. När beslutet återkommer till Af/Ami skickas det till LAN för registrering.¹⁴
- 3 LAN registrerar innehållet i beslutet i "Åtgärdssystemet", som är AMV:s system för administration av åtgärdsmedel.¹⁵
- 4 Hos LAN skapas en rekvisitionsblankett med bl.a. förtryckta uppgifter om arbetstagare och beslutstider. Dessa blanketter skickas till företaget.
- 5 Arbetsgivaren fyller i bidragsgrundande uppgifter, bl.a. antalet oavlönade frånvarodagar för arbetstagaren, och skickar rekvisitionsblanketten åter till LAN.
- 6 Den inkomna rekvisitionen registreras och bearbetas hos LAN, vilket genererar betalningsunderlag och en aviseringsblankett som skickas till arbetsgivaren.
- 7 Utbetalningen registreras i "Åtgärdssystemet". Transaktionen överförs för bokföring till Prosit, som är AMV:s ekonomisystem.
- 8 Lönebidraget utbetalas till företaget.

Problem med hanteringen

För att Af och Ami skall kunna fatta ett beslut om en anställning med lönebidrag måste man kunna bedöma om det

¹⁴Fr.o.m. den 1 januari 1997 handhas registreringen av AMV-tjänster.

¹⁵Ett alternativt tillvägagångssätt är att en preliminärregistrering görs i Åtgärdssystemet efter Af/Ami:s beslut. När facklig representant skrivit under beslutet slutregistreras beslutet.

finns medel tillgängliga för ett sådant beslut. Det befintliga budgetutrymmet beräknas genom att medel avsatta för utbetalningar av lönebidrag minskas med ett belopp som motsvarar utbetalda medel samt reserverade medel för redan fattade beslut.

Af och Ami avgör vilken andel av tilldelade medel för åtgärderna för arbetshandikappade som skall utbetalas som lönebidrag. Genom det utfallssystem som AMV hittills använt, Lokalsekin, har man kunnat få information om totalt utbetalade lönebidrag under budgetåret.¹⁶ Dessutom har det varit möjligt att erhålla information om reserverade medel för redan fattade beslut. För att få kännedom om när beslut upphör har det dock krävts att Af/Ami från LAN beställer särskilda utfallslistor.

Arbetsförmedlingarnas och Ami:s svårigheter att avgöra vilket budgetutrymme som finns för att fatta nya beslut om anställningar med lönebidrag beror även på att AMV inte kan påverka när utbetalning av lönebidrag skall ske och hur stor frånvaro som anställda med lönebidrag kommer att ha.

Utbetalning av lönebidrag kan ske först när en arbetsgivare skickar in en rekvisition av lönebidrag. Även om det ligger i arbetsgivarens intresse att erhålla bidraget så fort som möjligt sker det stora eftersläpningar. Olika arbetsgivares rekvisitioner är dessutom ojämnt fördelade över året vilket gör det svårt att bedöma när i tiden utbetalningar kommer att ske.

Det är även svårt för Af/Ami att prognostisera hur stora utbetalningarna av lönebidrag kommer att bli. Arbetsgivaren erhåller bidrag som utgörs av ett fastställt krontalsbelopp reducerat med ett belopp motsvarande antalet oavlönade frånvarodagar. Det är inte möjligt att i förväg uppskatta med vilket belopp de fastställda krontalsbeloppen kommer att reduceras på grund av sjukfrånvaro. Fr.o.m. den 1 januari

¹⁶I Stockholms län får Af/Ami kännedom om utbetalade lönebidrag genom utfallslistor från Prosit som distribueras av LAN.

1997 förlängs arbetsgivarens sjuklöneperiod till 28 dagar varför antalet oavlönade frånvarodagar kommer att minska.

Slutligen beror arbetsförmedlingarnas och Ami:s svårigheter att prognostisera utbetalningarna av lönebidrag på att det finns brister i systemet för rapportering av vilka som avslutat en anställning med lönebidrag. Information om att en anställning avslutats når inte alltid fram till förmedlingen eller institutet vilket medför att man reserverar medel för anställningar som upphört.

Det är nödvändigt att beakta att ett beslut om utbetalning av lönebidrag i allmänhet innebär att arbetsförmedlingen/Ami intecknar medel för en period som sträcker sig längre än det budgetår när beslutet fattas. Man måste därför kontrollera att det finns medel tillgängliga för beslutet även under kommande budgetår.

Ett nytt uppföljningssystem

AMV har under senare delen av 1996 infört ett nytt system för ekonomiuppföljning, Presto. Detta system löser en rad av de problem som beskrivits ovan. Samtliga arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut har eller kommer att ha tillgång till systemet.

Presto är utvecklat så att uppgifter om utbetalade samt reserverade medel finns att tillgå på individnivå för samtliga beslut om anställning med lönebidrag. Det gör det möjligt för Af/Ami att på ett enkelt sätt stämma av vilka transaktioner som utgör den utbetalda totalsumma som erhållits via Lokal-Sekin eller ekonomisystemet.

Det nya uppföljningssystemet gör det möjligt för Af/Ami att analysera vilka arbetsgivare som orsakar eftersläpningar i rekvisitionerna av lönebidrag. Dessutom innebär införandet av Presto en förbättring av systemet för rapportering av vilka som avslutat en anställning med lönebidrag. Af/Ami kan i systemet följa vilka registreringar om avslut som LAN gör i Åtgärdssystemet.

För att Af/Ami skall kunna erhålla heltäckande information om vilka medel som finns tillgängliga för nya anställningar med lönebidrag krävs emellertid att uppföljningssystemet utvecklas ytterligare. Det saknas i dag möjlighet att med hjälp av Presto bedöma hur mycket medel som måste reserveras för troliga förlängningar av befintliga beslut. Inom AMS utreds för närvarande hur uppföljningssystemet kan kompletteras med en sådan möjlighet. En sådan utveckling innebär dessutom att AMV:s försystem, AIS-H, måste utformas så att nödvändiga data kan överföras till uppföljningssystemet.

Inom bl.a. Västerbottens och Stockholms län använder Af/Ami det s.k. Lena-systemet för att kunna bedöma det reella disponibla utrymmet för att fatta beslut om nya anställningar med lönebidrag. Det reella disponibla utrymmet utgörs av skillnaden mellan totalt avsatta medel för utbetalningar av lönebidrag och summan av utbetalda medel samt reserverade medel för redan fattade beslut och troliga förlängningar av beslut. Lena-systemet används bl.a. för att beräkna hur stor del av avsatta medel för utbetalningar av lönebidrag som måste reserveras för beslut som troligen kommer att förlängas.

5 Offentligt skyddat arbete (OSA)

5.1 Historik

I en skrivelse till regeringen den 31 augusti 1984 aktualiserade AMS frågan om svårt medicinskt arbetshandikappade som sysselsattes främst i kommunala beredskapsarbeten. AMS bedömde att anställningsformerna för denna grupp beredskapsarbetare behövde ses över.

Fr.o.m. den 1 juli 1979 upphörde formellt beredskapsarbeten för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga, de s.k. T1-arbetena för socialmedicinskt arbetshandikappade. Dessa arbeten hade utförts utan att särskilda avtal träffades, varför arbetstagarna ej omfattades av bl.a. försäkringsskydd som övriga beredskapsarbetare fick del av.

Särskilda beredskapsarbeten i kommunal regi bedrevs dock fortfarande för dessa sökande. AMS bedrev dessutom beredskapsarbeten i egen regi för s.k. specialanvisad arbetskraft, främst socialmedicinskt arbetshandikappade.

Enligt AMS utgjorde de kommunala beredskapsarbetena en fortsättning på vad som tidigare kallades för T1-arbeten. De kunde beskrivas som en form av skyddat arbete. De anvisade var i praktiken undantagna från regeln om att beredskapsarbetstiden inte skulle överstiga sex månader. Det fanns enligt AMS personer som haft kommunalt beredskapsarbete av detta slag under mycket lång tid. För flertalet arbetstagare var dock anställningstiden kortare och avbrott för vård etc. var vanligt förekommande. Beredskapsarbete hade för dessa arbetstagare oftast varit den enda kontakten med arbetslivet.

AMS ansåg att arbetsförhållandena för de socialmedicinskt arbetshandikappade i kommunala beredskapsarbeten behövde

ses över. Alla arbetstagare i beredskapsarbete skulle vara jämställda. Efter utredning konstaterade AMS att andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som inte var tidsbegränsade, skulle vara bättre lämpade att sättas in under längre tid för dessa arbetshandikappade. Ur den enskildes synpunkt föreföll det också befogat att få en fastare anknytning till en arbetsgivare. AMS föreslog därför att ett särskilt lönebidrag för dessa sökande skulle kunna lämnas vid fast anställning hos kommunerna. Bidraget skulle uppgå till 90 procent av lönekostnaden under tre år för att sedan antingen fortsätta på samma nivå eller sänkas till 50 eller 25 procent av lönekostnaden.

I propositionen om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m. (prop.1984/85:45, bilaga 2) anförde dock föredragande statsrådet att lönebidrag inte skulle lösa sysselsättningsproblemen för den aktuella gruppen. Gruppen karaktäriseras bl.a. av att den är mycket rörlig. Generellt sett är frånvaron bland dessa arbetstagare högre än bland beredskapsarbetare i allmänhet. Arbetsförmågan är som regel också mycket nedsatt främst beronde på missbruksproblem. Enligt föredragande statsrådets bedömning kunde inte lönebidrag, ens på den högre nivå som AMS föreslagit, lösa sysselsättningsproblemen för den här gruppen.

Anställning med lönebidrag innebär en individuell placering i ett fast arbete med oftast väl definierade arbetsuppgifter. Den som är anställd med lönebidrag omfattas också fullt ut av den arbetsrättsliga lagstiftningen, vilket bl.a. innebär att arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och på grund av detta beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren skall få företräde till fortsatt anställning oberoende av turordningen, om det kan ske utan allvarliga olägenheter. Denna regel kan innebära att arbetsgivare tvekar att anställa personer, om de befارar att handikappet kan medföra problem på arbetsplatsen. Om dessa arbetstagare anställdes med lönebidrag skulle de dessutom få ett bättre anställningskydd jämfört med andra arbetstagare.

Föredragande statsrådet ansåg att det behövdes särskilda insatser för de socialmedicinskt arbetshandikappade som arbetade i de s.k. T1-arbetena. Insatserna måste av naturliga skäl vara nära kopplade till kommunens sociala omsorger enligt socialtjänstlagen. Med anledning härav förordades en omläggning av statens stöd så att kommunerna kunde ges friare och mer långsiktiga möjligheter att i nära anslutning till övriga sociala åligganden och rehabiliteringsinsatser planera sysselsättning för personer som under lång tid och i flera omgångar har varit sysselsatta med beredskapsarbete i kommunal regi. Vidare uttalades att skyddat arbete också skall kunna anordnas av kommuner, landstingskommuner samt i vissa fall av offentliga arbetsgivare inom statsförvaltningen. Till skillnad från vad som gäller inom Samhällsföretagsgruppen bör skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare inte få avse industriell tillverkning.

5.2 Regelsystemets utveckling

I december 1984 beslutade riksdagen att statsbidrag skulle utgå till kommuner, landstingskommuner och i vissa fall andra offentliga myndigheter för anordnande av skyddat arbete för socialmedicinskt arbetshandikappade.

I propositionen om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m. (prop.1984/85:45, bilaga 2) föreslogs därför att offentliga arbetsgivare, främst kommunerna skulle kunna ge statsbidrag till skyddad sysselsättning som anordnades för dessa grupper. Arbetstagarna kunde därigenom påräkna mer varaktiga arbeten som inte måste omprövas varje halvår, samtidigt som rehabiliteringsaspekten kunde ges en klarare framtoning. Man konstaterade att skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare, liksom skyddat arbete hos Samhall kommer att vara undantaget från anställningsskyddslagens tillämpningsområde enligt lagens 1 §. Därför föreslogs att denna grupp, liksom de som har beredskapsarbete eller arbete i ungdomslag, bör undantas från lagen om offentlig

anställning. Statsbidraget föreslogs lämnas med högst 75 procent av lönekostnaden inkl. lönekostnader för arbetstagare som anvisades av Af. Riksdagen biföll förslaget.

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100, bilaga 11) föreslog regeringen att målgruppen för OSA skulle vidgas till att även omfatta personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personer med psykiskt betingade handikapp. Bidrag skulle kunna lämnas med upp till 100 procent av lönekostnaden, men på nu gällande sätt beräknat med ett krontalsbelopp. Riksdagen biföll förslaget.

5.3 OSA i siffror

Antalet personer i offentligt skyddat arbete det första året var i genomsnitt 1 823, år 1987 hade antalet ökat till 4 752. Därefter har antalet hållit sig runt 5 500 personer per år och år 1995 befann sig 5 597 personer i denna åtgärd. Utvecklingen av antalet personer i OSA framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 Antalet personer i offentligt skyddat arbete, årsmedeltal.

År	Antal
1991	5 441
1992	5 533
1993	5 669
1994	5 437
1995	5 597
1996	5 198 i slutet av oktober

Av de personer som var i offentligt skyddat arbete i slutet av oktober 1996 var 4 260 män och 938 kvinnor.

Gruppens åldersfördelning framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Åldersfördelning av personer i offentligt skyddat arbete.

Åldersgrupp	Antal	Procent
-24 år	83	2
25-34 år	784	15
35-44 år	1 533	29
45-54 år	1 877	36
55-	921	18
Totalt	5 198	100

Den övervägande andelen av personer i skyddat offentligt arbete har ett socialmedicinskt arbetshandikapp. I tabell 5.3 nedan framgår fördelningen på handikappgrupp.

Tabell 5.3 Fördelning på handikappgrupper.

Handikapp	Antal	Procent
Ej handikappkodade	400	8
Hjärt- och lungsjukdom	21	0
Hörselskada	22	0
Synskada	13	0
Rörelsehinder	264	5
Övr. somatiska arb.handikapp	257	5
Psykiska arb.handikapp	277	5
Intellektuellt arb.handikapp	197	4
Socialmed. arb.handikapp	3 747	72
Totalt	5 198	100

Utbildningsnivån hos personer i OSA, lönebidrag etc. är generellt sett mycket låg. Endast 20 procent har en högre utbildning än grundskola. I tabell 5.4 nedan redovisas utbildningsnivån hos personer som fanns i offentligt skyddat arbete i slutet av oktober 1996.

Tabell 5.4 Utbildningsnivå hos personer i offentligt skyddat arbete.

Högsta utbildningsnivå	Antal	Procent
Ej grundskola	1 262	24
Grundskola	2 867	55
Gymnasium	993	19
Eftergymnasial utbildning	76	1
Totalt	5 198	100

Kostnaderna för denna åtgärd under de senaste fem åren har varierat från 529 miljoner kronor till 616,2 miljoner kronor. Kostnadsutvecklingen för personer i offentligt skyddat arbete under perioden framgår av tabell 5.5.

Tabell 5.5 Kostnadsutvecklingen för personer i offentligt skyddat arbete.

Budgetår	Kostnad, milj.kr.
1991/92	529,0
1992/93	607, 3
1993/94	540,0
1994/95	616,2
1/7-95-30/6-96	553,1

5.4 Uppföljning av OSA-verksamheten

År 1987 gjorde AMS en uppföljning av verksamheten Offentligt skyddat arbete. Rapporten redovisar en uppföljning av verksamheten i fem utvalda kommuner. Uppföljningen visar bl.a. att:

- direktiven att överföra sökande med socialmedicinskt arbetshandikapp från T1-arbete till OSA har följts,
- överenskommelser om samråd har gjorts men att formerna varierar och har utarbetats efter lokala behov och förutsättningar,
- både kontinuerliga överläggningar och informella kontakter förekommer men att arbetssättet varierar,
- kriterierna inte ändrats avseende vilka som anvisas till OSA men att det förefaller som om anställningsformen utnyttjas för betydligt yngre personer än under T1-tiden,
- kommunernas samordnare har en nyckelposition vad gäller anställningsrutiner och uppföljning av OSA-anställda på arbetsplatser och genom kontakter med Af och socialtjänsten,
- arbetsledare, Af:s och socialtjänstens kontaktpersoner arbetar aktivt för att kringfunktionerna skall fungera men att socialtjänstens medverkan på grund av resursbrist varit otillräcklig.

Vid uppföljningen har följande gemensamma svårigheter redovisats:

- AMV och kommunerna har inte samma budgetår.
- Det är svårt att följa verksamheten planerings- och budgetmässigt eftersom bidrag beräknas och utbetalas halvårsvis i efterskott.
- Beläggningsstatistiken är ofta inaktuell.
- Det är svårt att planera på grund av hög frånvaro.
- AF har svårigheter att följa upp närvaron.

- Det är vissa svårigheter med att motivera de anställda för andra åtgärder eftersom de trivs med OSA-arbete.

Även om den ovan redovisade uppföljningen från 1987 gjordes endast två år efter införandet och ligger tio år tillbaka i tiden, konstaterar dock utredningen efter kontakter och besök i landet att en del av problemen fortfarande är aktuella.

6 Kvinnor och män med funktionshinder

6.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Jämställdhet mellan kvinnor och män är en viktig förutsättning för jämlikhet och delaktighet – målen för FN:s handikappprogram. I introduktionen till FN:s standardregler uttrycks också under punkt 15 att särskild uppmärksamhet skall riktas på bl.a. kvinnor.

EU:s vitbok om europeisk arbetsmarknads- och socialpolitik publicerades i juli 1994. Den ligger till grund för ett socialt handlingsprogram rörande åtgärder på unionsnivå inom de arbetsmarknads- och socialpolitiska områdena för perioden 1995 till 1997, som kommissionen lade fram i april 1995. Denna vitbok tar bl.a. upp frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män. Under en särskild punkt nämns att en politik för jämställdhet också måste försöka möta de skiftande behoven och förväntningarna hos funktionshindrade kvinnor.

Handikappade kvinnor är mycket diskriminerade på det området visade en utredning, som gjordes inom ramen för Helios I-programmet år 1988, vilket har kommenterats i samband med ett nordiskt arbetsseminarium arrangerat av Nordiska nämnden för handikappfrågor år 1995.

Kunskaperna om problemen för kvinnor och män med funktionshinder på arbetsmarknaden är bristfällig men det är uppenbart att kvinnorna möter totalt sett större svårigheter. Kvinnor med funktionshinder har inte enbart problem i och med inträdet på arbetsmarknaden. De möter också svårigheter på andra områden i livet. Kombinationen av könsspeci-

fika svårigheter och ytterligare marginalisering genom handikappet medför att funktionshindrade kvinnor är en underprivilegerad grupp när det gäller deras möjligheter på arbetsmarknaden. Kvinnor med ett eller flera funktionshinder upplever därför ofta att de är handikappade i dubbel bemärkelse vilket också har konstaterats i regeringens proposition 1993/94:147 om jämställdhetspolitiken.

I det tidigare projektet "Kvinnor och handikapp" belystes funktionshindrade kvinnors specifika situation. I projektets slutdokumentation (Kvinnobilder 1991) framgick att andelen kvinnor med funktionshinder som arbetar deltid var hög i jämförelse med männen. De tar samtidigt oftast ett större ansvar för barnen och hemmet som andra kvinnor. Konsekvenserna med ett deltidsarbete innebär att det blir svårare att avancera, dålig löneutveckling, sämre information. Deltidsarbete eller förtidspension kan vara den enda möjligheten för att funktionshindrade kvinnor skall kunna klara av både familjelivet och funktionsnedsättningen i stället för att kräva hjälpmedel och en fungerande samhällsservice. I slutet av oktober 1996 visar AMS statistik att en högre andel kvinnor än män med arbetshandikapp var registrerade som deltidsarbetslösa eller hade tillfällig timanställning vid arbetsförmedlingen. Deltidsarbetslös är den som redan har ett arbete på deltid men som skulle vilja utöka antalet arbetade veckotimmar. Statistiken i nedanstående tabell visar ungefär samma andelar som för kvinnor och män i hela populationen.

Tabell 6.1 Kvarstående arbetssökande med arbetshandikapp som har tillfällig timanställning eller är deltidsarbetslösa.

Sökandekategori	Kvinnor	Män
Tillfällig timanställning	1 140	572
Deltidsarbetslösa	2 197	884

Källa: AMS.

6.2 Arbetshjälpmedel

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har ett särskilt ansvar för att bevaka att utvecklingen av arbetshjälpmedel för funktionshindrade sker målinriktat och effektivt, dels att göra framåtsyftande och konstruktiva upphandlingar för att ta fram nya tekniska lösningar i konkreta arbetssituationer.

AMS har ingen tillgänglig statistik över hur arbetshjälpmedel och arbetsplatsanpassningar är fördelade mellan män och kvinnor men många har intrycket av att det är vanligare att män får avancerade arbetshjälpmedel. Det pågår för närvarande diskussioner inom AMS i syfte att lyfta fram funktionshindrade kvinnors situation i samband med insatser för att ta fram ny teknik, nya metoder och nya arbetshjälpmedel. Resultatet av AMS utvecklingsarbete när det gäller arbetshjälpmedel och arbetsplatsanpassningar bör i ökad utsträckning kunna fokuseras på att öka möjligheterna för både män och kvinnor med funktionshinder att få ett arbete på arbetsmarknaden.

6.3 Yrkesinriktad rehabilitering

Fler män än kvinnor är inskrivna vid Arbetsmarknadsinstituten (Ami). En anledning till detta kan vara att Ami finns på ett begränsat antal orter i landet samt att det krävs en längre tids kartläggning i samband med en inskrivning. AMS har genom en omorganisation försökt att decentralisera resurserna i syfte att försöka göra den yrkesinriktade rehabiliteringen mer lättillgänglig för de sökande. Ami arbetar alltmer konsultativt i nära samarbete med arbetsförmedlingen samtidigt som vistelserna vid ett Ami har förtkortats. Möjligheterna för träning på en arbetsplats på hemorten har också blivit större vilket ökat tillgängligheten för kvinnor som har svårigheter att vara hemifrån i längre perioder. I slutet av september 1996 var 2 409 kvinnor med funktionshinder respektive 2 734 män registrerade vid Ami.

6.4 Antalet kvinnor och män med arbetshandikapp registrerade som arbetssökande

I oktober 1996 var det fler män än kvinnor som var arbetshandikappade och registrerade som kvarstående arbetslösa. Kvinnornas andel av det totala antalet arbetssökande med arbetshandikapp har varit relativt oförändrat sedan oktober 1991.

Tabell 6.2 Kvarstående arbetshandikappade arbetslösa fördelade på män och kvinnor.

Period	Antal			Andel av samtliga, procent	
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor
9110	3 420	2 432	5 852	58,44	41,56
9210	6 229	4 303	10 532	59,44	40,86
9310	8 688	5 871	14 559	59,67	40,33
9410	7 321	5 033	12 354	59,26	40,74
9510	7 712	5 545	13 257	58,17	41,83
9610	7 089	5 635	12 724	55,71	44,29

Källa: AMS.

AMS för även statistik när det gäller antalet arbetssökande personer med olika kategorier av arbetshandikapp. Under slutet av september år 1996 kunde man finna att det största antalet kvinnor med arbetshandikapp fanns registrerade i sökandekategorin för rörelsehindrade personer. I denna kategori visar siffrorna att det fanns något fler män än kvinnor med arbetshandikapp. Den näst största gruppen med arbetssökande kvinnor med arbetshandikapp var registrerade i sökandekategorin för övriga somatiska sjukdomar. Den mest påtagliga skillnaden när det gäller fördelningen av antalet män och kvinnor med arbetshandikapp var registreringen av

socialmedicinskt arbetshandikappade med 1 157 män och 193 kvinnor.

I slutet av september år 1996 hade 1 773 kvinnor och 2 072 män med arbetshandikapp avaktualiserats från arbetsförmedlingen.

Tabell 6.3 Kvarstående arbetssökande kvinnor och män i slutet av september 1996 fördelade efter sökandekategori (kat 11) och handikapp.

Handikappkod	Antal	
	Kvinnor	Män
Hjärt-, kärl- o/e lungsjukdom	189	423
Hörselskada/dövhet	163	250
Synskada	60	142
Rörelsehinder	2 698	2 875
Övriga somatiska	1 448	1 501
Psykiska	230	265
Intellektuellt	76	134
Socialmedicinskt	193	1 157

Källa: AMS.

6.5 Anställning med lönebidrag

Följande statistiska uppgifter har tagits fram ur ett representativt urval ur AMS åtgärdsdatabas. Det representativa urvalet utgörs av ca 8 400 personer som har haft lönebidrag någon gång under mars månad 1996. Uppgifterna har räknats upp för att motsvara det totala antalet anställda med lönebidrag som var 47 135.

Tabell 6.4 Kvinnor och män som har anställning med lönebidrag fördelat på olika arbetsgivarkategorier.

Arbetsgivarkategori	Antal		Andel av, procent	
	Kvinnor	Män	Samtl kvinnor	Samtl män
Statlig myndighet	1 735	2 031	9,20	7,18
Institution	66	97	0,35	0,34
Försäkringskassan	191	92	1,01	0,33
Allmännyttiga org.	7 354	8 447	39,00	29,97
Kommuner	3 069	3 008	16,28	10,64
Landsting	736	573	3,90	2,03
Affärsdrivande verk	39	31	0,21	0,11
Enskilt företag	5 106	12 718	27,08	44,97
Annan arbetsgivare	552	1 253	2,93	4,43
Övriga	6	6	0,01	0,01
Summa	18 855	28 280	100,00	100,00

Källa: AMS samt egna beräkningar.

Av tabellen framgår att andelen kvinnor anställda med lönebidrag är störst vid statliga myndigheter, allmännyttiga organisationer och kommuner. Den arbetsgivare som hade betydligt fler män än kvinnor anställda med lönebidrag var enskilda arbetsgivare där männens andel utgjorde 45 procent i jämförelse med kvinnornas andel som var 27 procent. Dessa uppgifter speglar väl den könsfördelning som förekommer på arbetsmarknaden i stort.

Syftet med införandet av det flexibla lönebidraget den 1 juli 1991 var bl.a. att systemet skulle tillgodose den sökandes egna önskemål om arbete och arbetsplats som är lämplig med hänsyn till hans eller hennes utbildning eller intressen. Siffrorna i tabell 6.4 visar på en tendens att kvinnor och män är över- eller underrepresenterade hos vissa arbetsgivarkategorier. Flera orsaker som t.ex. utbildning eller arbetsupp-

gifter kan ligga till grund för denna fördelning, men ökad uppmärksamhet bör ges i samband med en placering med lönebidrag för att öka möjligheterna för respektive kön att få arbete hos olika arbetsgivarkategorier.

Tabell 6.5 Anställningstid med lönebidrag fördelat efter kön.

Max anställningstid	Antal		Andel av, procent	
	Kvinnor	Män	Samtl kvinnor	Samtl män
Ett år	2 504	4 241	13,28	15,00
Två år	2 478	4 440	13,14	15,70
Tre år	1 886	3 351	10,00	11,85
Fyra år	1 104	2 154	5,86	7,62
Fem år	1 130	1 458	6,00	5,16
Sex år	1 387	1 709	7,35	6,04
Sju år	1 433	2 159	7,60	7,63
Mer än sju år	6 841	8 600	36,28	30,41
Okänt antal år	92	169	0,49	0,60
Summa	18 855	28 280	100,00	100,00

Källa: AMS samt egna beräkningar.

Av ovanstående tabell går att utläsa att det förekommer vissa skillnader mellan kvinnor och män med funktionshinder när det gäller anställningstidens längd med lönebidrag. Männens andel är högre när det gäller anställningstider upp till högst fyra år medan andelen kvinnor som har befunnit sig längre tid i åtgärden lönebidrag är större.

Sammantaget visar siffrorna på att det finns tendenser till en högre omsättning bland männen med funktionshinder än kvinnorna, som förefaller att stanna längre i sin anställning med ett lönebidrag. En del av denna omsättning kan innebära övergångar till den öppna arbetsmarknaden utan något lönestöd till arbetsgivaren.

Ett av villkoren som finns angivna i förordning (1991:333) om lönebidrag är att det vid anställningen ges ut lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller att lönen och förmånerna är jämförbara med kollektivavtal i branschen. Enligt samma förordning får bidraget förlängas utöver det fjärde anställningsåret endast om det är motiverat med hänsyn till den arbetshandikappades arbetsförmåga och möjligheter att övergå till en anställning utan ett lönebidrag. AMS bör ha goda förutsättningar att inför beslutsperiodernas utgång ompröva förutsättningarna regelbundet, vilket också regleras i förordningen om lönebidrag

Tabell 6.6 Genomsnittlig bidragsgrundande lönekostnad samt bidragsnivå per arbetsgivarkategori för män respektive kvinnor anställda med lönebidrag.

Arbetsgivar- kategori	Bidragsgrundande löne- kostnad, kronor		Bidragsnivå, procent	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Statlig myndighet	10 421	16 194	80,75	80,60
Institution	14 158	15 645	85,00	81,89
Försäkringskassan	14 050	15 665	83,69	84,72
Allmännyttiga org.	14 330	16 546	82,20	82,42
Kommuner	12 733	15 270	49,67	53,01
Landsting	12 648	14 878	41,34	45,02
Affärsdrivande verk	14 422	14 727	65,00	50,83
Enskilt företag	13 332	16 266	63,03	61,51
Annan arbetsgivare	13 383	16 314	58,56	62,91
Samtliga	13 692	16 210	69,26	68,11

Källa: AMS samt egna beräkningar.

Tabellen visar att den genomsnittliga bidragsprocenten för samtliga arbetsgivarkategorier är i stort sett lika för både

män och kvinnor med arbetshandikapp. Lönebidragsprocenten kan däremot variera om man studerar varje enskild arbetsgivare där t.ex. kvinnor med arbetshandikapp har ca 15 procent högre bidragsnivå än män anställda vid affärsdrivande verk.

Stora skillnader förekommer däremot om man studerar den genomsnittligt bidragsgrundande lönekostnaden för kvinnor respektive män med arbetshandikapp. Män med arbetshandikapp anställda vid statliga myndigheter, allmännyttiga organisationer, kommuner, landsting och enskilda arbetsgivare har en påtagligt högre genomsnittlig bidragsgrundande lönekostnad än kvinnorna med arbetshandikapp.

Den bidragsgrundande lönekostnaden är 2 518 kr högre för män med arbetshandikapp än för kvinnor.

Eftersom att den del av den anställdes månadslön vid heltidsarbete som överstiger 13 700 kronor inte får läggas till grund för lönebidrag och heller inte registreras i AMS databas, kan de faktiska löneskillnaderna mellan män och kvinnor vara ännu större. Det skulle därför i detta sammanhang vara intressant att på sikt göra närmare studier om hur den könsuppdelade arbetsmarknaden och det höga antalet deltidsarbetande påverkar lönesättningen i samband med anställning med lönebidrag.

6.6 Offentligt skyddat arbete

Från och med den 1 juli 1979 upphörde formellt beredskapsarbeten för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga (s.k. T 1 arbeten för socialmedicinskt arbetshandikappade). Offentligt skyddat arbete (OSA) infördes i enlighet med ett förslag i proposition 1984/85:45 om statsbidrag till offentliga arbetsgivare för skyddad sysselsättning för socialmedicinskt arbetshandikappade. Denna åtgärd har under en längre tid riktat sig till socialmedicinskt arbetshandikappade med ett mycket högt antal manligt deltagande. Männen var också flest i sökandekategorin socialmedicinskt arbetshandikappade

under slutet av september månad 1996. Målgruppen för denna åtgärd har senare vidgats till att även omfatta personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personer med psykiskt betingade arbetshandikapp i enlighet med proposition 1993/94:100. Mot bakgrund av att kvinnor med arbetshandikapp utgör en högre andel i andra sökandekategorier än socialmedicinskt arbetshandikapp bör åtgärden OSA kunna vara en alternativ åtgärd i högre utsträckning än tidigare.

6.7 Statistik och forskning

Regeringens proposition 1993/94:147 om jämställdhetspolitiken har konstaterat att kunskaperna om situationen för funktionshindrade kvinnor är bristfällig. Påfallande lite statistik och undersökningar finns om funktionshindrade kvinnors situation i jämförelse med funktionshindrade män. Information och statistik om funktionshindrade personer är inte heller könsuppdelad. Även utredningen om Kvinnors arbetsmarknad (SOU 1996:56) har funnit bristfällig forskning av funktionshindrade kvinnors situation på arbetsmarknaden.

Arbetsmiljöfonden har sedan flera år gett stöd till särskild forskning och utveckling av funktionshindrades situation på arbetsmarknaden. Rådet för arbetslivsforskning har under 1995 övertagit dessa uppgifter sedan fonden upphört. Rådet för arbetslivsforskning och Socialvetenskapliga forskningsrådet har avlämnat en gemensam kunskapsöversikt om handikappforskning ur ett arbetslivsperspektiv.

En av handikappombudsmannens uppgifter är att bevaka funktionshindrade kvinnors situation. I myndighetens första rapport till regeringen budgetåret 1994/95 konstateras att den ringa omfattningen av handikappinriktad forskning på arbetsmarknadsområdet är i högsta grad otillfredsställande. Även i myndighetens senaste rapport från hösten 1995 finns slutsatser mot bakgrund av en sammanfattande kartläggning

av forskning, litteratur, statistik och projekt som styrker detta missförhållande.

Handikappolitiska Utredningsinstitutet har under 1996 gjort en levnadsnivåundersökning av medlemmar inom De Handikappades Riksförbund, Sveriges Dövas Riksförbund och Synskadades Riksförbund.

I rapporten redovisas bl.a. könsuppdelad statistisk avseende sysselsättning, arbetsplatsanpassningar och arbetsplatssituation.

Statistiska centralbyrån (SCB) har i samarbete med Handikappombudsmannen nyligen beviljats medel för en pilotundersökning av Rådet för arbetslivsforskning. Undersökningen som syftar till att kartlägga de funktionshindrades situation på arbetsmarknaden inom ramen för SCB:s arbeidskraftsundersökningar (AKU). Pilotprojektet pågår under en period av tre månader under hösten 1996 för att därefter redovisas i tabeller med korta kommentarer och förslag till eventuellt fortsatt arbete under våren 1997.

På Socialdepartementet pågår ett arbete i syfte att under mer systematiska former försöka bredda och fördjupa diskussionerna om det framtida välfärdssamhället. Arbetet bedrivs under beteckningen Välfärdsprojektet. I en nyligen utkommen bok med arbetsnamnet: I första hand kvinna – fakta och diskussion om kvinnor med funktionshinder konstateras att det finns ringa forskning och framtagna könsskiljande statistik på området.

Trots tidigare satsningar är det angeläget att göra ytterligare satsningar på forskning om arbetsliv och handikapp. Handikappforskningens mål är att lösa problem och studera varför funktionsnedsättningar leder till handikapp. En förutsättning för att situationen för kvinnor med funktionshinder skall kunna förbättras och synliggöras är att forskning och statistik utvecklas.

av förklarad. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem.

Enligt de flesta av de som har varit utsatta för våld i nära relationer har de varit utsatta för våld i nära relationer i mer än ett år. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem.

Enligt de flesta av de som har varit utsatta för våld i nära relationer har de varit utsatta för våld i nära relationer i mer än ett år. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem.

Enligt de flesta av de som har varit utsatta för våld i nära relationer har de varit utsatta för våld i nära relationer i mer än ett år. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem.

Enligt de flesta av de som har varit utsatta för våld i nära relationer har de varit utsatta för våld i nära relationer i mer än ett år. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem. Detta innebär att de som har varit utsatta för våld i nära relationer har en ökad risk för psykiska problem.

7 Överväganden och förslag

7.1 Allmänna bedömningar

7.1.1 Mål och förväntningar

Genomförandet av det flexibla lönebidraget fr.o.m. den 1 juli 1991 innebar att lönebidraget uteslutande skulle utgå i relation till den sökandes behov och förutsättningar beträffande arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning.

I uttalanden av arbetsmarknadsministern i propositionen (1990/91:100) ställdes förväntningar på att reformen skulle medföra bl.a.

- Sänkt genomsnittlig bidragsnivå och därmed ökat utrymme för fler lönebidragsanställningar inom ramen för givna medel.
- Kortare bidragsperioder och därigenom tätare omprövningar.
- Fler anställda i framför allt privat sektor.

Inför reformen betonade arbetsmarknadsministern att ett flexibelt lönebidrag inte fick tillämpas så att flexibiliteten innebar en höjning av det genomsnittliga bidraget. Tvärtom var avsikten att skapa utrymme för att antalet sysselsatta med lönebidrag skulle kunna öka.

Utvecklingen har därefter visat att den genomsnittliga bidragsnivån sammantaget inte har blivit lägre än nivån var vid genomförandet av reformen. Den steg tvärtom och var som högst den 1 juli 1995 med 73 procent varefter den har sjunkit och uppgick den 1 juli 1996 till 68 procent, vilket är

i stort sett samma genomsnittsnivå som vid införandet av det flexibla lönebidraget.

Intentionerna att öka andelen anställningar hos enskilda och kommunala arbetsgivare har inte kunnat förverkligas i någon större omfattning. Dock ökade andelen anställda i enskilda företag mellan mars 1994 och mars 1996 från 31,5 procent till 36,4 procent. En jämförelse mellan utfallen i mars månad 1990 och samma månad 1996 visar att det skett en del förändringar av antalet anställda inom de olika arbetsgivarkategorierna. De allmännyttiga organisationerna är inte längre den volymmässigt största arbetsgivaren. Det är i stället de enskilda företagen som de senaste åren haft flest anställda med lönebidrag. Antalet lönebidragsanställda hos kommunerna har ökat något, medan antalet anställda hos statliga myndigheter har minskat sedan 1992 från 5 800 till 3 900 i mars 1996.

Även om man nu har tätare omprövningar av lönebidragsanställningar, finns inget som tyder på att bidragsperioderna i de enskilda fallen blivit kortare. Kartläggningen visar tvärtom att andelen av samtliga anställda med lönebidrag som varit anställda i mer än sju år ökat från 24,3 procent 1991 till 33,3 procent i mars 1996. Andelen anställda som stannar mycket länge i sin anställning med lönebidrag har därmed ökat.

Antalet anställda med lönebidrag har varierat under 1990-talet. En jämförelse mellan utfallen i mars månad från år 1990 till år 1996 visar att antalet var lägst 1991 då det uppgick till 44 100 personer. År 1995 var antalet som högst och uppgick då till 48 500. I mars 1996 var antalet 46 700 och enligt en prognos som gjorts av länsarbetsnämnderna kommer antalet anställda med lönebidrag i december 1996 inte att överstiga 46 000.

Sammanfattningsvis måste man därför konstatera att regeringens intentioner vid genomförandet av det flexibla lönebidraget den 1 juli 1991 inte har kunnat uppfyllas. Som framgår av kartläggningen har detta sin grund i en rad olika

samverkande faktorer.

- Att den genomsnittliga bidragsnivån inte kunnat sänkas har delvis sin förklaring i det svåra konjunkturläget med hög arbetslöshet som påverkat nivån vid placering av lönebidragsanställda.
- En annan orsak är troligen svårigheten att lösgöra sig från det gamla systemet med höga nivåer till statliga och allmännyttiga organisationer.
- Volymökningen fram till och med budgetåret 1994/95 hade delvis sin grund i ett visst uppsving på arbetsmarknaden under åren 1994 och 1995. En ytterligare orsak var att regeringen satte som mål att 52 000 personer per månad skulle vara sysselsatta i åtgärderna lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Anslagsöverskridande och därefter bristen på lönebidragsmedel har varit orsaken till att volymen lönebidrag åter minskat.

Utredningen anser dock att det flexibla lönebidraget har sådana fördelar att det bör behållas. En effektivisering av hanteringen bör leda till att intentionerna kan uppfyllas.

En effektiv hantering av lönebidraget framstår som särskilt viktig samt att det hanteras på ett sådant sätt att det får en mer rehabiliterande effekt och att utrymme skapas för fler lönebidragsanställningar.

En beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av att allt fler människor hamnar mellan de olika stödsystemen i stället för att bli föremål för arbetslivsinriktad rehabilitering och placeras i åtgärder som leder till arbete eller meningsfull sysselsättning, kommer att göras i utredningens slutbetänkande.

7.1.2 Begreppet allmännyttig organisation

Riksdagen antog i maj 1996 arbetsmarknadsutskottets betänkande (1995/96:AU15) som syftade till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga

organisationer. Enligt direktiven skall utredningen därför redovisa hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

Den särbehandling av allmännyttiga organisationer som detta innebär har sin grund i att ideella organisationer vid låga lönebidragsnivåer ofta saknar ekonomiska förutsättningar att behålla sina anställda med lönebidrag.

En särbehandling innebär att de allmännyttiga organisationerna på ett eller annat sätt bör kompenseras för de sänkningar som sker av lönebidragsnivåerna. Detta kräver en definition av vad som avses med allmännyttiga organisationer i detta avseende. En sådan definition och en klar avgränsning av vad som skall avses med allmännyttiga organisationer samt vilka villkor som i övrigt skall gälla är en förutsättning för att komma i åtnjutande av en särbehandling som förutsätts i direktiven.

En definition bör i huvudsak utgå från reglerna om beskattning av ideella föreningar som finns i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. I skattereglerna finns vissa krav för att en förening skall vara allmännyttig. Det krävs att föreningen uppfyller krav på

- allmännyttigt ändamål
- verksamhetens art
- öppenhet
- inkomstanvändning.

Föreningen får dessutom inte verka för medlemmarnas eller andra bestämda personers ekonomiska intressen.

Definition av allmännyttiga ändamål

Till allmännyttiga föreningar räknas de vars huvudsakliga ändamål är *antingen kvalificerat allmännyttigt*, dvs. att

- främja försvarsändamål
- främja vård och uppfostran av barn
- lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning

- utöva hjälpverksamhet bland behövande, främja vetenskaplig forskning (i första hand vetenskap vid akademier, högskolor och motsvarande institutioner)
- främja nordiskt samarbete

eller *på annat sätt*, t.ex.

- religiöst, välgörande, socialt, politiskt, konstnärligt, idrottsligt, kulturellt eller därmed jämförbart.

Med "huvudsakliga ändamål" menas att 75–80 procent av verksamheten är inriktad på det allmännyttiga ändamålet.

Till föreningar med allmännyttiga ändamål hör t.ex.:

- föreningar för gymnastik, sport, skytte och friluftsliv (idrottsligt ändamål) och supporterklubbar till allmännyttiga föreningar,
- föreningar för konst, litteratur och musik (kulturellt och konstnärligt ändamål),
- föreningar för undomsverksamhet, barn och sommarkolonier, scoutverksamhet, frivilliga försvarsorganisationer, studieförbund, folketshusföreningar, bygdegårdsföreningar, hembygdsföreningar och liknande,
- de fria trossamfunden, de politiska partierna, nykterhetsföreningar, föreningar för social hjälpverksamhet och handikappföreningar.

Föreningar som har till syfte att tillgodose ändamål av mer speciell eller säregen karaktär, t.ex. intresseföreningar och sällskapsföreningar, betraktas däremot i allmänhet inte som allmännyttiga. Vanligen anses inte heller sammanslutningar av fastighetsägare som skall tillgodose vissa gemensamma intressen, t.ex. villa- och hamnföreningar, vara allmännyttiga.

Verksamhetens art

Föreningen skall i sin faktiskt bedrivna verksamhet ute-

slutande eller så gott som uteslutande tillgodose det allmännyttiga ändamålet enligt sina stadgar. Verksamheten skall dessutom ha varit allmännyttig under hela beskattningsåret.

Öppenhet

Föreningen får inte vägra någon inträde eller utesluta någon som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar. Verksamhetens art eller omfattning kan dock i vissa fall göra ett begränsat medlemskap naturligt, t.ex. en viss minimiålder men även musikalitet i musikföreningar eller körer och begränsningar i geografiskt hänseende.

Inkomstanvändning

En förening med allmännyttigt ändamål/verksamhet och öppen medlemsantagning måste bedriva en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar. Praxis är att minst 80 procent av nettot av inkomsterna, sett över en period på ca 5 år, används för att aktivt främja den allmännyttiga verksamheten.

7.1.3 Lönebidragsanställdas arbetsmiljö

Utredningen har i sitt arbete noterat 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, framför allt med tanke på lönebidragets 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.

Arbetsgivarens skyldigheter vad gäller arbetsförhållanden och förebyggande insatser regleras i Arbetsmiljölagen

(AML) och föreskrifter inom denna ramlags område. Av AML 1 kap. 1 § framgår att: "Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt i övrigt uppnå en god arbetsmiljö". I 3 kap. 2 § anges att: "Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall". Vidare anges att: "Om arbetsförhållandena påkallar det skall arbetsgivaren föranstalta om företagshälsovård i den omfattning verksamheten kräver".

3 kap. 2 § a) reglerar internkontrollen:

Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Han skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna med verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras. Arbetsgivaren skall i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner skall därvid upprättas.

I denna paragrafs tredje stycke kopplas arbetsgivarens arbetsmiljöansvar till rehabiliteringsansvaret:

Arbetsgivaren skall vidare se till att det i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 22 kap. AFL vilar på honom.

Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering trädde i kraft 1 juli 1994. De har en liknande uppbyggnad som föreskrifterna om internkontroll. Krav ställs på att mål anges för verksamheten, de anställdas behov av arbetsanpassnings- och rehabiliteringsåtgärder skall följas fortlöpande och nödvändiga åtgärder påbörjas så tidigt som möjligt. Arbetsfördelningen skall vara klargjord med nödvändiga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för de ansvariga. Krav ställs på årlig uppföljning och nödvändiga rutiner samt i den mån det behövs skriftlig dokumentation av dessa.

Enligt lagen om allmän försäkring (AFL) har arbetsgivaren förstahandsansvaret för arbetslivsinriktad rehabilitering av de anställda fr.o.m. den 1 januari 1992. Detta ansvar innebär att arbetsgivaren, för redan anställda, skall utreda behovet av rehabiliteringsinsatser och genomföra sådana i anslutning till den egna verksamheten. I utredningsansvaret ingår också att kartlägga behovet av arbetshjälpmedel. Arbetsgivaransvaret innebär både att inom redovisade ramar för arbetsmiljölagen och lagen om allmän försäkring möta de enskildas behov, tillhandahålla lösningar och svara för kostnaderna.

Små förenings problem med att leva upp till bl.a. arbetsmiljölagens intentioner framgår av flera undersökningar.

Från en sådan undersökning redovisas här en kartläggning av anställda med lönebidrag och deras arbetsplatser i fråga om arbetsmiljö, utbildning, anställningsförhållande och rehabilitering.

Det saknades i alltför många fall (63 procent) arbetsbeskrivningar varför arbetsförhållandena ofta blev mycket oklara. Men de otydliga arbetsvillkoren berodde även på arbetsgivarens bristande engagemang i arbetsgivarrollen och insikt om den anställdes nedsättning av arbetsförmågan.

Arbetsplatserna var i de flesta fall mycket bra med ergonomiskt riktiga möbler och stora utrymmen. Kontorstekniskt var de välutrustade med kopiatorer, faxar och i många fall datorer. Däremot har den sociala miljön inte varit lika "viktig" vid val av lokal. Där fanns stora brister i fråga om personalutrymmen t.ex. köksutrustning, standard i pausrum etc. Det saknades t.o.m. vatten och avlopp på vissa ställen. För många ensamarbetare var just ensamheten ett socialt problem.

Ingen anställd hade i samverkan med arbetsgivare, fackförening och arbetsförmedling upprättat någon handlingsplan för rehabilitering. Av kartläggningen framgår att 41 procent av de anställda hade ett ökat rehabiliterings-

behov.

Det fanns många exempel på att ingen i styrelsen hade arbetsgivarrollen och fungerade som arbetsledare, vilket fick till följd att tjänstgöringsrapporter inte attesterades samt att ingen kontroll gjordes på sjukfrånvaro, semester eller annan frånvaro.

Det fanns föreningar som inte var anslutna till någon arbetsgivarorganisation, föreningar som slarvade med arbetsgivaravgifter/försäkringar för de anställda samt föreningar där styrelsen inte var medveten om att de hade driftansvaret för en anläggning med anställd personal.

Som en följd av kartläggningen har man i projektet genomfört ett flertal aktiviteter.

- Utbildning av ett stort antal anställda med lönebidrag inom arbetsrätt, personalutveckling och datautbildning på olika nivåer.
- Infört en årlig arbetsgivarutbildning som avser bl.a. arbetsgivarrollen, försäkringar och arbetsmiljö.
- Infört samordnad löneadministration med ett antal föreningar i länet.
- Startat ett projekt för samverkan där projektledaren är anställd av arbetsförmedlingen till 80 procent och svarar för omförhandlingar, rehabiliteringsärenden och arbetsmiljöfrågor.

Liknande åtgärder med utbildning och samordning har gjorts bland de allmännyttiga organisationerna på flera håll i landet.

Ovanstående redogörelse pekar på att små föreningar i allmänhet inte klarar sin roll som arbetsgivare. I varje fall inte på ett sådant sätt att arbetshandikappades behov av utveckling och rehabilitering kan tillgodoses. En särbehandling av de allmännyttiga organisationerna innebär ett högre lönestöd än som i många fall motiveras av nedsättningen av de arbetshandikappades arbetsförmåga. Det måste då anses rimligt att en förening uppfyller grundläggande krav som följer av att vara arbetsgivare för att komma i åtnjutande av

ett sådant stöd.

Idrottsrörelsen är den största arbetsgivaren bland de allmännyttiga organisationerna. På grund av den utbredning över landet som t.ex. idrottsrörelsen och handikapporganisationerna har finns goda möjligheter att med sådana åtgärder som nämnts ovan, med samordning och utbildning, skapa förutsättningar att uppfylla kraven på god arbetsmiljö. En förutsättning för en särbehandling bör dock vara att man uppfyller arbetsmiljökriteriet.

7.1.4 AMV:s hantering av lönebidragen

Bedömning av arbets/funktionsförmåga

En förutsättning för det flexibla lönebidraget var att bidragsnivåerna skulle fastställas med hänsyn till graden av funktionsnedsättning hos den person som anställdes. Av kartläggningen framgår att det inte finns några finstämnda instrument för fastställande av faktisk arbetsförmåga. Det kan därför vara svårt att göra en realistisk bedömning av i vilken utsträckning arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till den enskildes funktionsnedsättning och det arbete han skall utföra. I arbetsmarknadsverkets regelbok sägs också att målet för överläggningarna med arbetsgivarna inte kan beskrivas på annat sätt än att den bidragsnivå som bestäms skall uppfattas som skälig. Av TCO:s och AMS projekt om lönebidrag, som omnämns i kartläggningen, finner man stöd för att detta kan vara en av flera orsaker till ökningen av bidragsnivåerna. Det svåra konjunkturläget med hög arbetslöshet samt svårigheterna att lösgöra sig från det gamla systemet med höga nivåer till statliga och allmännyttiga arbetsgivare är andra orsaker. Av TCO:s och AMS studie framgår att man i samtliga tre undersökta län anser att lönebidragsnivåerna generellt sett är för höga och inte är anpassade till graden av nedsatt arbetsförmåga.

Förhandlingar

Av RRV:s utvärdering av det flexibla lönebidraget (RRV 1994:4) framgår också att AMV:s förhandlingskompetens anses behöva förbättras. Vanliga brister är osäkerhet i förhandlingssituationen beroende på ovana, respekt för arbetsgivaren, och för dålig kunskap i ekonomiska frågor. I förhandlingen får handläggarnas eventuella argument om arbetsförmåga ofta stå tillbaka för arbetsgivarnas ekonomiska argument. Flertalet handläggare som RRV intervjuade hade inte fått någon utbildning i förhandlingsteknik. Utredningen har vid sina besök ute i verksamheten gjort samma iakttagelser.

Handlingsplaner och rehabilitering

Ett viktigt led i rehabiliteringsarbetet är upprättandet av en handlingsplan. Den skall innehålla överenskommelser mellan arbetsförmedling, arbetsgivare, anställd och fackförening. Syftet med handlingsplanen är att den skall stödja den rehabiliterande inriktningen av anställningen så att lönebidraget på sikt kan reduceras/upphöra. Av kartläggningen framgår att det sker få övergångar till osubventionerat arbete. Handlingsplaner förekommer sällan, de är av dålig kvalitet, är inte rehabiliteringsinriktade och rehabilitering förekommer inte heller i någon nämnvärd omfattning.

Av sammanfattningen ovan av AMV:s hantering av lönebidragen kan man dra slutsatsen att den bristande effektiviteten i lönebidragssystemet till en del har sin grund i bristande kompetens. Lönebidragets rehabiliteringspotential har heller inte tagits till vara. Arbetsförmedlingarnas attityd till rehabilitering som den avspeglas i intresset för handlingsplaner och uppföljning medverkar till att rehabiliteringseffekterna blir begränsade. Av utredningens besök i flera län framgår också att anställningar med bidrag länge betraktats som en slutstation vilket kan vara en förklaring till handläggarnas inställning till handlingsplaner och rehabilitering. Kompetensen vid fastställande av arbetsförmåga, för-

handlingar med arbetsgivare och uppföljning av lönebidragsärenden är väsentlig för en effektivisering. Förslag i denna fråga utvecklas därför nedan.

Andra frågor om lönebidragets hantering

Av TCO:s och AMS uppföljning av lönebidragen i tre län framgår bl.a. att arbetsgivarna upplever att de får ett otillräckligt stöd och hjälp med att lösa de problem som uppstår efter anställningen av en person med arbetshandikapp. Arbetsförmedlingen/Ami gör allt de kan för att underlätta att en anställning kommer till stånd men när anställningen är klar upphör kontakten. Då ser Af/Ami endast som sin uppgift att omförhandla lönebidraget. Tyvärr sker dessa förhandlingar oftast per telefon. Det innebär att någon förtroendefull kontakt mellan arbetsgivarna och arbetsförmedlingen inte utvecklas.

Även de fackliga organisationerna får bakläxa. Oftast lämnar facket hela ansvaret för anställning, lönesättning och anpassningsbehov till arbetsgivaren, Af/Ami och den arbetshandikappade själv. Bristen på kunskap om lönebidrag, arbetshandikapp, anställningsformen m.m. är stor.

Det är viktigt att samspelet mellan alla berörda i denna process fungerar tillfredsställande. De fackliga organisationerna har här en viktig uppgift att utarbeta information till regional och lokal facklig nivå om arbetshandikapp, lönebidrag och vad man behöver göra när det gäller anställning, integrering och stöd till personer som anställs med lönebidrag. Arbetsmarknadsverket bör inrikta sitt arbete på att utveckla mer kvalitativa rutiner för sin medverkan efter att en anställning kommit till stånd. Det är Af/Ami som har den bästa kunskapen om personen med funktionshinder och arbetshandikapp. De har också intresse av att anställningen inte havererar på grund av problem som uppstår efter anställningen och som inte löses på ett för alla parter bra sätt.

Av kartläggningen och utredningens kontakter med läns-

arbetsnämnder och arbetsförmedlingar framgår att man i många fall inte har någon genomtänkt strategi för hanteringen av lönebidrag. I ca hälften av länen har ansvaret för lönebidragshanteringen förts över till arbetsmarknadsinstitutet medan hanteringen i övriga län klaras av arbetsförmedlingarna. Detta innebär att man får skilda förutsättningar att hantera lönebidragen vad avser såväl upprättande av handlingsplaner som förhandlingar och uppföljning. Det finns också exempel på att man med en genomtänkt strategi och ändrad organisation för hanteringen med lönebidrag avsevärt lyckats förbättra handlingsplaner och uppföljning.

7.1.5 Statens resultatkrav och AMV:s uppföljning

AMS har sedan en tid arbetat med ett uppföljningssystem i syfte att kunna följa kostnadsutvecklingen. AMS överskred reservationsanslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade budgetåret 1994/95 till följd av den höga volymutvecklingen och tidigare begränsningar i regelverket att förhandla fram lägre bidragsnivåer.

Enligt direktiven skall utredaren därför pröva statens möjligheter att följa upp kostnaderna och volymutvecklingen och att göra förbättringar av uppföljningen i syfte att förhindra framtida eventuella överskridanden av anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade.

Kartläggningen av AMV:s hantering av det ekonomiadministrativa systemet visar att det funnits brister i flera avseenden. Af/Ami har saknat förutsättningar att ha en överblick över den ekonomiska situationen bl.a. på grund av svårigheter att prognostisera utbetalningar, eftersläpningar i rekvisitioner av lönebidrag från arbetsgivarna samt brister i systemet för rapportering av vilka som avslutat en anställning med lönebidrag.

Utredningen konstaterar också att kraven på AMS återrapportering av lönebidragens kostnadsutveckling minskats för budgetåret 1997, en utveckling som enligt utredningen

försvårar statsmakternas möjligheter att följa hur kostnaderna för lönebidragen utvecklas.

7.1.6 Undanträngningseffekter av åtgärden anställning med lönebidrag

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om åtgärden anställning med lönebidrag tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet. Vidare skall utredningen pröva om det finns undanträngnings- och inlåsnings effekter när en stor andel av de anställda med lönebidrag är anställda hos allmännyttiga organisationer.

I avsnitt 4.2 har en kartläggning gjorts av några studier av undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. En rapport från Riksdagens Revisorer (97:2) hänvisar till att endast ett fåtal studier har utförts i Sverige vad avser åtgärders direkta undanträngningseffekter. De påpekar även att studierna inte är helt invändningsfria vilket innebär att det är svårt att utifrån studierna dra några bestämda slutsatser om storleken på undanträngningseffekterna av de åtgärder som har analyserats. Studierna avser också perioder med väsentligt lägre arbetslöshet och åtgärdsvolym än i dag.

Slutsatsen blir att det i huvudsak saknas kunskap om i vilken utsträckning undanträngning sker av icke subventionerad verksamhet. I en samhällsekonomisk utvärdering av Vassilios Vlachos, "Lönebidrag för arbetshandikappade" (Ds 1989:19) för denne ett resonemang om att en samhällsekonomisk kostnad uppkommer om lönebidraget ger upphov till undanträngningseffekter. Detta sker om arbetsgivare som anställer arbetshandikappade personer blir översubventionerade, dvs. får ett större bidrag till lönekostnaderna än vad som motsvarar den anställdes nedsättning av arbetsförmågan. Den arbetshandikappade konkurrerar då ut annan arbetskraft från produktionen, framför allt den arbetskraft som har lågt produktionsvärde som approximativt motsvarar lönekostnaden. Vlachos slår fast att en viss grad av över-

subventionering troligtvis förekommer, men att det krävs experimentella studier för att kunna säkerställa om och inom vilka delar av arbetsmarknaden detta sker. Några sådana experimentella studier har inte gjorts.

Man brukar skilja på planerad och oplanerad undanträngning. En typ av planerad undanträngning är åtgärder som riktar sig till t.ex. arbetshandikappade (lönebidrag). Syftet i dessa fall är att åstadkomma en substitutionseffekt dvs. att ersätta planerade ordinarie anställningar med den subventionerade arbetskraften.

När det gäller anställningar med lönebidrag hos allmännyttiga organisationer kan man utgå ifrån att undanträngningseffekten är mycket liten eller ingen alls med hänsyn till att det här är fråga om en arbetsmarknad som inte skulle finnas om anställningarna inte var subventionerade med lönebidrag. De höga lönebidragsnivåerna hos de allmännyttiga organisationerna innebär dock att man med största sannolikhet i stället får en inlåsningseffekt. En särbehandling av de allmännyttiga organisationerna, som direktiven förutsätter, kommer att innebära fortsatta höga lönesubventioner och därmed stor risk för inlåsning. För att i möjligaste mån motverka detta måste kraven på tydliga handlingsplaner, rehabilitering och uppföljning sättas höga. Hur detta skall ske utvecklas i förslagen nedan.

7.1.7 Insatser för vissa grupper

En kartläggning har gjorts av det särskilda introduktions- och uppföljningsstödet (SIUS), verksamheten Unga Handikappade och Galaxen. Resultatet av kartläggningen ger vid handen att dessa verksamheter har stor betydelse för människor med omfattande arbetshandikapp. Det är viktigt att samhället har en positiv vilja att ge även personer med omfattande arbetshandikapp samma möjligheter som personer utan funktionshinder på arbetsmarknaden. En iakttagelse är att rehabiliteringsinslaget betonas mer i dessa verksamheter än i den

vanliga lönebidragshanteringen. En viktig slutsats blir därför att hanteringen av lönebidraget för alla grupper av arbetshandikappade bör utformas på ett sådant sätt att handlingsplaner, rehabilitering och uppföljning fokuseras och sätts i förgrunden. Förslag med denna innebörd utvecklas nedan.

Vad avser SIUS-projektet har man ännu inte kunnat klargöra organisation, arbetsgivaransvar samt tydligare avgränsning när det gäller verksamhetens mål och innehåll. I budgetpropositionen (1996/97:1, bilaga 5) föreslås därför att SIUS-projektet bör bedrivas som försöksverksamhet ytterligare ett år.

7.1.8 Offentligt skyddat arbete (OSA)

Enligt direktiven skall utredningen göra en översyn även av den sysselsättningsskapande åtgärden offentligt skyddat arbete (OSA).

I december 1984 beslutade riksdagen att statsbidrag skulle utgå till kommuner, landstingskommuner och i vissa fall andra offentliga myndigheter för anordnande av skyddat arbete för socialmedicinskt arbetshandikappade.

Denna grupp hade tidigare sysselsatts i beredskapsarbeten för arbetslösa med medsatt arbetsförmåga, de s.k. T1-arbetena för socialmedicinskt arbetshandikappade och sedan i särskilda beredskapsarbeten i kommunal regi.

I propositionen om vissa ekonomisk-politiska åtgärder (prop.1984/85:45) anförde föredragande statsrådet att det behövdes särskilda insatser för de socialmedicinskt arbetshandikappade och att dessa insatser måste vara nära kopplade till kommunens sociala omsorger enligt socialtjänstlagen. En möjlighet att också planera sysselsättningen för dessa personer skulle ge kommunerna bättre förutsättningar att klara det totala sociala ansvaret för personer med tyngre socialmedicinska arbetshandikapp. Man konstaterade också att skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare skulle komma att vara undantaget från anställningsskyddslagens tillämp-

ningsområde enligt lagens 1 § och föreslog också att gruppen skulle undantas från lagen om offentlig anställning.

Utredningen konstaterar att både volym och kostnader för dem som sysselsätts i offentligt skyddat arbete har hållit sig tämligen konstant över tiden. Cirka 5 000 personer sysselsätts i denna stödform till en kostnad av ca 500 miljoner kronor årligen. Utredningen har övervägt om denna stödåtgärd skulle kunna slå samman med stödformen anställning med lönebidrag så att OSA härigenom skulle komma att omfattas även av andra arbetsgivarkategorier.

Med hänsyn till bl.a. att det här är fråga om en större tyngd i arbetshandikappen är det framför allt två skäl som talar mot en sådan sammanslagning. Det skulle innebära att denna grupp kom att omfattas av lagen om anställningsskydd, något som skulle kunna påverka möjligheten till placering i arbete negativt. Det skulle också innebära sämre möjligheter för kommunerna att i nära anslutning till övriga sociala åligganden planera deras sysselsättning, dvs. ta det totala sociala ansvaret för denna grupp av arbetshandikappade.

7.1.9 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Kartläggningen av jämställdhet mellan kvinnor och män i kapitel 6 visar att kvinnor med funktionshinder möter totalt sett större svårigheter än män på arbetsmarknaden men också när det gäller anställningar med lönebidrag.

En högre andel kvinnor än män är t.ex. registrerade som deltidsarbetslösa vid arbetsförmedlingen. Fler män än kvinnor är inskrivna vid arbetsmarknadsinstitutet (Ami). Betydligt fler män än kvinnor är anställda med lönebidrag och bland anställda med lönebidrag hos enskilda arbetsgivare är skillnaden särskild markant. Fler orsaker som t.ex. utbildning eller arbetsuppgifter kan ligga till grund för denna skillnad men utredningen anser dock att arbetsmarknadsverket bör rikta större uppmärksamhet mot kvinnors möjlig-

heter att få arbete med lönebidrag hos olika arbetsgivar-kategorier. AMV bör ha förutsättningar att styra utvecklingen så att en utjämning här kan ske mellan kvinnor och män.

7.1.10 Lönebidragsanställdas roll inom kulturområdet

Antalet anställda med lönebidrag vid vissa institutioner inom kulturområdet är betydande. Framför allt gäller detta arkiv- och museiinstitutioner. Utredningen har inhämtat att totalt ca 500 personer är anställda med lönebidrag vid Riksarkivet, Språk- och folkminnesinstitutet, Riksantikvarieämbetet samt de centrala muséerna. Sammantaget utgör de anställda med lönebidrag ca 20 procent av personalen vid dessa institutioner. Vid länsmuséerna har ca 400 personer anställning med lönebidrag vilket motsvarar närmare 40 procent av personalen. Andelen anställda med lönebidrag kan variera kraftigt mellan olika institutioner och i vissa fall uppgå till närmare 60 procent.

För centrala delar av musei- och arkivinstitutionernas aktiviteter såsom registrering och dokumentation är andelen anställda med lönebidrag så stor att de utgör en grundförutsättning för att verksamhet skall kunna bedrivas. Hela arkiv- och museisektorn blir därmed också extra känslig för förändringar av villkoren för de anställda med lönebidrag. Arbetsmarknadspolitiska beslut och åtgärder kommer att spela en avgörande roll inom denna del av statens kulturpolitiska ansvarsområde. En plötslig neddragning av antalet anställningar med lönebidrag eller en allt för snabb reduktion av ersättningsnivåerna, vid de berörda institutionerna kan få negativa konsekvenser för verksamheten.

När det flexibla lönebidragssystemet infördes uppmärksammades kultursektorns särskilda förutsättningar. Det nya systemets konsekvenser ansågs så kraftigt påverka institutionernas möjlighet att bedriva sin verksamhet, och dessutom allvarligt försvåra för de anställda med lönebidrag, att

särskild kompensation krävdes för att lindra effekterna. Medel omfördelades, från anslaget "Särskilda åtgärder för arbetshandikappade" till vissa centrala kulturinstitutioner med förhållandevis hög andel anställda med lönebidrag. Medlen utgick som kompensation för att institutionerna skulle kunna upprätthålla verksamheten och bibehålla andelen anställda med lönebidrag.

Som ovan nämnts är centrala verksamheter inom kultursektorn baserade på personal anställd med lönebidrag. Enligt utredningens bedömning kan de förändringar av de ekonomiska villkoren för lönebidragsanställning, som föreslås gälla för staten i övrigt, i hög grad inverka på vissa kulturinstitutioners förutsättningar att arbeta efter kulturpolitikens intentioner. Enligt uppgifter till utredningen klassificeras länsmuséerna som allmännyttiga organisationer medan de centrala muséerna och länsarkiven klassas som statliga institutioner. Utredningens förslag kommer därför att ge olika förutsättningar för länsmuséerna och de övriga institutionerna. Det ligger emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag att redogöra för de särskilda konsekvenser för kulturområdet som utredningens förslag angående villkor för anställning med lönebidrag kan föranleda.

Utredningen föreslår därför att en särskild konsekvensanalys för kulturområdet sker av förslaget till förändringar av villkoren för anställning med lönebidrag.

7.2 Förslag

Förslagen i sammanfattning:

Det flexibla lönebidraget bör bibehållas.

Handläggning av lönebidragen föreslås effektiviseras genom flera åtgärder. Bland annat genom att en särskild funktion som samordnare/förhandlare inrättas i varje län.

Särskild arbetsplatsintroduktion för anställning med lönebidrag föreslås under högst sex månader.

Länsarbetsnämnderna föreslås följa utvecklingen av den genomsnittliga bidragsnivån som under en treårsperiod gradvis skall trappas ned till 60 procent.

Definition och positiv särbehandling av allmännyttiga organisationer som föreslås få utfyllnad till en genomsnittlig bidragsnivå på 80 procent. I det enskilda fallet högst 90 procent.

Utredningen anser att åtgärden anställning med lönebidrag skall förbehållas personer med funktionshinder som leder till arbetshandikapp. Stöd till invandrare med språksvårigheter bör därför inte inrymmas i denna åtgärd.

Utredningen föreslår att AMS prioriterar utvecklingen av sitt nya uppföljningssystem för att Af/Ami skall få heltäckande information om bl.a. det aktuella budgetutrymmet för anställningar med lönebidrag.

Trots att regeringens intentioner med införandet av det flexibla lönebidraget inte har kunnat uppfyllas, föreslår utredningen att flexibiliteten skall bibehållas. Den effektivisering av lönebidragshanteringen som föreslås nedan bör leda

till en sänkning av den genomsnittliga bidragsnivån och skapa utrymme för att öka åtgärdsvolymen.

7.2.1 Handläggning av lönebidrag – kompetens

Av kartläggningen och de allmänna bedömningarna framgår att handläggningen av lönebidragen på många håll brister i effektivitet. De viktigaste iakttagelserna som utredningen gjort kan sammanfattas på följande sätt:

- Handlingsplaner förekommer sällan.
- Handlingsplanerna är av dålig kvalitet.
- Det sker få övergångar till osubventionerat arbete.
- Lönebidragsnivåerna är generellt sett för höga och inte anpassade till graden av arbetsförmåga.
- Att fastställa faktisk arbetsförmåga anpassad till ett bidrag med total flexibilitet är svårt och kan vara en orsak till ökningen av bidragsnivåerna.
- Af/Ami har sällan uppföljande kontakter med de arbetshandikappade och arbetsgivarna sedan anställningen är klar och ser då ofta som sin enda återstående uppgift att omförhandla bidraget.
- Omförhandlingar sker ofta per telefon.

Med hänsyn bl.a. till att lönebidraget avses vara ett instrument för rehabilitering samt att målet skall vara att lönebidraget på sikt kan reduceras/upphöra, är handlingsplanen ett viktigt inslag för att nå detta mål. Handlingsplanen måste innehålla tydliga mål och de åtgärder som behövs för att nå målen. Förslaget om arbetsplatsintroduktion före lönebidragsanställningen i kombination med upprättandet av en handlingsplan, kan bidra till en förbättring och effektivisering av lönebidragshanteringen genom ökade insatser från Af/Ami, mer träffsäkra arbetsplaceringar samt bidragsnivåer anpassade till arbetsförmågan och härigenom mindre bidragsbehov.

Utredningen anser att det dessutom behövs en mer utvecklad kompetens för att kunna upprätthålla en hög kvalitet i administrationen av lönebidraget. Enligt utredningens uppfattning kräver en effektiv handläggning motsvarande kompetens som finns inom Ami.

Utredningen föreslår dessutom att en särskild funktion som lönebidragssamordnare/förhandlare inrättas i varje län. En funktion som har särskilda kunskaper för att kunna möta företagen i en förhandlingssituation. Denna funktion skall också samordna handläggningen av lönebidraget och kontakterna med företagen.

Utredningen är klart medveten om att detta innebär ökade administrativa kostnader. Å andra sidan innebär en fortsatt ineffektiv handläggning dels ökade kostnader för lönebidragen, dels att intentionerna med lönebidraget troligen inte kan uppfyllas.

7.2.2 Definition och särbehandling av allmännyttiga organisationer

Som ovan nämnts skall utredningen enligt direktiven, när det gäller att förhindra uppsägningar inom allmännyttiga organisationer, redovisa hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

Den särbehandling av allmännyttiga organisationer, som direktiven förutsätter, innebär att dessa skall kompenseras när lönebidragets högsta nivå inte längre kommer att uppgå till 90 procent.

En definition av vad som avses med begreppet allmännyttig organisation blir därför nödvändig för att klargöra vilka arbetsgivare som skall komma att bli föremål för en särbehandling.

Utredningen föreslår därför att man vid hanteringen av lönebidrag ansluter sig till den skatterättsliga definitionen av vad som avses med allmännyttiga organisationer, som återges under avsnitt 7.1.2. Med hjälp av denna definition kan

man avgöra om en ideell organisation är att betrakta som allmännyttig.

De fackliga organisationerna betraktas inte, i skatterettsligt hänseende, som ideella allmännyttiga organisationer eftersom deras syfte är att stödja medlemmarnas ekonomiska intressen. Utredningen anser dock att de fackliga organisationerna, i detta avseende, även fortsättningsvis bör kunna betraktas som allmännyttiga organisationer.

Utredningen föreslår också att de allmännyttiga organisationerna, för att komma i åtnjutande av ett högre lönestöd, skall uppfylla kraven på god arbetsmiljö enligt arbetsmiljölagen. Redogörelsen under avsnitt 7.1.3 visar att små föreningar ofta inte klarar sin roll som arbetsgivare. I varje fall inte på ett sådant sätt att arbetshandikappades behov av utveckling och rehabilitering kan tillgodoses. Vid placering av funktionshindrade i lönebidragsanställning, bör AMV om man saknar kunskap om arbetsplatsen, försäkra sig om att arbetsmiljön är godtagbar.

Ytterligare ett kriterium som bör gälla för att man som allmännyttig organisation skall omfattas av en särbehandling är att organisationen eller föreningen skall kunna styrka att man har låg betalningsförmåga. Bland de allmännyttiga organisationerna finns föreningar som har god ekonomi och därför rimligen inte bör komma i åtnjutande av ett högre lönestöd än andra arbetsgivare som anställer personer med lönebidrag. Detta bör kunna lösas genom att organisationen vid anställningen och vid omförhandling, med sin senaste deklaration/särskild uppgift till skattemyndigheten, styrker att den har låg betalningsförmåga.

En genomgång av de allmännyttiga organisationerna i tre län visar att dessa vid tillämpning av de båda nämnda kriterierna, med en grov uppskattning, skulle minska med ungefär en sjättedel. Minskningen blir dock mindre om t.ex. idrottsrörelsen genom länsvis samordning av löneadministration, rehabilitering och arbetsmiljöfrågor uppfyller arbetsmiljökriteriet.

Utredningens förslag blir att lönebidragets storlek, med beaktande av vad som anförts ovan, för de allmännyttiga organisationerna fastställs i två steg.

Under en första period av högst sex månader (se förslag om API) sker erforderlig inskolning och eventuell anpassning av arbetsplatsen i samråd med Af/Ami:s handläggare. Förutsättningar skapas då för att i en reell miljö fastställa graden av arbetsförmåga. Detta innebär att man i det första steget hanterar en kommande anställning med lönebidrag på samma sätt som för alla arbetsgivare som har anställda med lönebidrag. Därefter fastställs lönebidragets nivå i samråd mellan den arbetshandikappade, arbetsgivaren, den fackliga organisationen och Af/Ami.

Om lönebidragsnivån med hänsyn till arbetsförmågan bedöms bli lägre än 80 procent, dvs. den högsta nivå som sedan 1 juli 1995 gäller vid nyanställningar, får den ideella organisationen ansöka om utfyllnad av bidragsnivån med åberopande av låg betalningsförmåga. Detta måste kunna styrkas med t.ex. uppvisande av senaste deklaration/särskild uppgift till skattemyndigheten.

Detta innebär att lönebidragssystemet med fastställande av arbetsförmåga kommer att behandlas lika för alla arbetsgivare. Allmännyttiga organisationer har därefter möjlighet att genom en egen viljeyttring få den utfyllnad av bidragsnivån som motsvarar deras lägre betalningsförmåga, dock högst 90 procent. Lönebidrag med 100 procent kan naturligtvis också fortsättningsvis beviljas för gravt handikappade, vilket gäller alla arbetsgivarkategorier.

Utredningen förutsätter också att erforderliga övergångsregler tillskapas som ger förutsättningar för en mjuk övergång.

7.2.3 Uppföljning av genomsnittlig bidragsnivå

Utredningen finner det angeläget att den genomsnittliga bidragsnivån för anställningar med lönebidrag sjunker.

Genom att på så vis sänka utgifterna för lönebidragen, skulle fler arbetshandikappade kunna beredas anställning. Ett av målen med införandet av det flexibla lönebidraget var att sänka den genomsnittliga bidragsnivån. År 1995 låg den på 73 procent. Detta innebar att bidragsnivån ökat jämfört med 1991. Bidragsnivån år 1996 låg dock något lägre, vilket betyder att genomsnittet i stort sett är detsamma som vid införandet av det flexibla lönebidraget.

I det kärva arbetsmarknadsläge som rått sedan den 1 juli 1991 har det varit svårt att placera anställda med låg lönebidragsnivå. I samband med att lönebidragen förändrades blev det möjligt för vissa arbetsgivare, bl.a. enskilda företag att erhålla högre bidragsnivåer än tidigare. Utredningen har funnit att bidragsnivåerna utjämnats mellan arbetsgivarkategorierna. För att visa om detta beror på att bl.a. enskilda arbetsgivare anställt personer med större nedsättning i arbetsförmåga än tidigare eller om det beror på att bidragsnivåerna generellt sett drivits upp skulle kräva en grundlig genomgång av enskilda arbetsplatser. Av AMS och TCO:s rapport om lönebidrag i tre län framgår dock, att lönebidragsnivåerna generellt sett är för höga och inte anpassade till graden av nedsatt arbetsförmåga.

Utredningen finner att uppföljningen av huruvida intentionerna med det flexibla lönebidraget uppnåtts varit bristfällig. Detta avser även bidragsnivåernas utveckling. Ansvaret för fastställande av bidragsnivån ligger i dag hos Af/Ami. Nivån bestäms dels med hjälp av arbetsprövning och dels i förhandlingar med arbetsgivare. Af/Ami har som uppgift att se till att den överenskomna ersättningen är *skälig*.

Utredningens bedömning är att om lönebidragets nivå fastställs enbart med utgångspunkt från arbetsförmågans nedsättning bör den genomsnittliga bidragsnivån kunna sänkas avsevärt. Av denna anledning föreslår utredningen att länsarbetsnämnderna ges i uppgift att följa utvecklingen av den genomsnittliga bidragsnivån. En uppföljning bör göras av den genomsnittliga bidragsnivån både totalt och för varje arbets-

givarkategori. Uppföljningen bör genomföras månadsvis och användas som information för de tjänstemän som förhandlar om bidragsnivåer. Syftet är att öka *medvetenheten* om den aktuella nivån och att därigenom förhindra att arbetsgivare erhåller en alltför hög bidragsnivå i förhållande till den arbetshandikappades arbetsförmåga. En *skälig* bidragsnivå bör alltså uppfattas som en nivå som motsvarar arbetsnedsättningen.

Med hänsyn till att merparten lönebidrag har en nivå som väsentligt överstiger 50 procent och det finns skäl att utgå från att personer med mycket grava funktionsnedsättningar och låg prestationsförmåga endast utgör en mindre del av de anställda med lönebidrag, är det rimligt att utgå från att den genomsnittliga bidragsnivån bör kunna sänkas avsevärt. En bedömning är också att införandet av en särskild API kan vara ett stöd för Af/Ami:s förhandlare vid fastställandet av bidragsnivån.

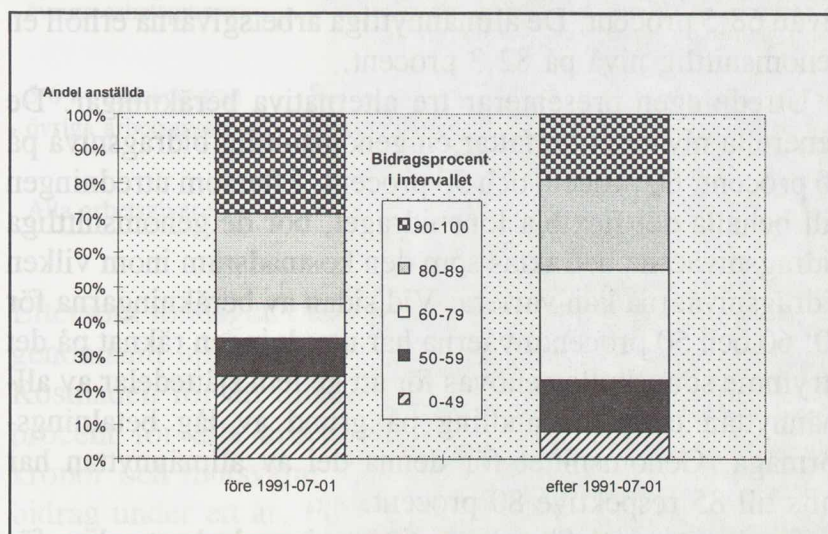
Av kapitel 3 tabell 3.10 framgår att den genomsnittliga bidragsnivån hos statliga myndigheter och försäkringskassorna är 81 respektive 85 procent vilket är väsentligt högre än hos övriga arbetsgivarkategorier. Utredningen vill erinra om att riksdagen i maj 1996 enigt uttalade att "det är särskilt viktigt att offentliga arbetsgivare, som för närvarande har arbetshandikappade anställda med de högsta bidragsnivåerna, agerar på ett socialt ansvarsfullt sätt".

Bidragsnivåer i mars 1996

Diagram 7.1 visar fördelningen efter bidragsnivå i utredningens urval av anställda med lönebidrag under mars månad 1996. Anställningarna med lönebidrag har delats upp i två grupper. De som anställdes före den 1 juli 1991 och de som anställdes efter detta datum. Drygt hälften av personerna i utredningens urval anställdes med lönebidrag efter den 1 juli 1991. Den genomsnittliga bidragsnivån bland dem som anställdes före den 1 juli 1991 är i urvalet 66 procent och bland dem som anställdes efter detta datum är nivån 71

procent. Införandet av det flexibla lönebidraget har haft som följd att andelen anställda med lönebidrag för vilka det utgår ett bidrag under 50 procent minskat. Andelen anställda med lönebidrag för vilka det utgår ett bidrag mellan 60 och 79 procent har samtidigt ökat.

Diagram 7.1 Bidragsnivå för ett urval anställda med lönebidrag i mars 1996.



Diagrammet visar att det i mars 1996 för anställningar med lönebidrag fortfarande går att finna spår av den gamla bidragsstrukturen. Bland dem som anställdes med lönebidrag före den 1 juli 1991 har nästan en fjärdedel en bidragsnivå som ligger under 50 procent. I princip hela denna grupp har en bidragsnivå på 25 procent. Av dem som anställdes efter den 1 juli 1991 är andelen med en bidragsnivå under 50 procent mycket lägre. Dessa utgör endast 8 procent och de uppvisar en relativt stor spridning mellan nivåerna 25 och 49 procent.

Omfördelningsalternativ med fokus på den genomsnittliga bidragsnivån

Med hjälp av utredningens representativa urval som består av 8 416 personer som hade anställning med lönebidrag i mars 1996, har beräkningar gjorts för av hur mycket medel som skulle kunna omfördelas vid en förändrad genomsnittlig bidragsnivå. Utbetalningarna i mars månad har sedan räknats upp till årskostnad. (Se även bilaga 3).

För personerna i urvalet var den genomsnittliga bidragsnivån 68,5 procent. De allmännyttiga arbetsgivarna erhöll en genomsnittlig nivå på 82,3 procent.

Utredningen presenterar tre alternativa beräkningar. De generella nivåerna omfattar en genomsnittlig bidragsnivå på 70 procent, 60 procent och 50 procent. Eftersom utredningen vill behålla det flexibla lönebidraget, bör de genomsnittliga bidragsnivåerna betraktas som den kostnadsram inom vilken bidragsnivåerna kan variera. Vid sidan av beräkningarna för 70, 60 och 50 procentnivåerna har utredningen räknat på det utrymme som skulle behövas för att ge fem sjättedelar av allmännyttan en särbehandling på grund av låg betalningsförmåga. Genomsnittet för denna del av allmännyttan har satts till 85 respektive 80 procent.

Totalkostnaden för alternativen visar årskostnaden för lönebidragen i 1996 års priser. Kostnadsförändringen i tabellerna utgörs av utgifterna för 1996 minus kostnaden i ett alternativt system.

Tabell 7.1 Alternativ med en generell nivå på 70 procent och positiv särbehandling av 5/6 av allmännyttan motsvarande 85 procent och 80 procent.

Förslag	Bidragsnivå i genomsnitt	Förändring i miljoner kronor jämfört med 1996 års utgifter	Förändring i procent av 1996 års utgifter
5/6 av allmännyttan övriga arbetsgivare	85 % 70%	458,07	8,40
5/6 av allmännyttan övriga arbetsgivare	80 % 70%	341,75	6,27
Alla arbetsgivare	70%	109,12	2,00

Eftersom förslagen i tabell 7.1 innebär en höjning av dagens genomsnitt uppvisar samtliga alternativ en kostnadsökning. Kostnaden för att tillåta en höjning av genomsnittet till 70 procent för alla arbetsgivare uppgår till ca 110 miljoner kronor och motsvarar ungefär 900 anställningar med lönebidrag under ett år. För att behålla volymen måste i så fall finansiering sökas på annat håll.

Tabell 7.2 Alternativ med generell nivå på 60 procent och positiv särbehandling av 5/6 av allmännyttan motsvarande 85 procent och 80 procent.

Förslag	Bidragsnivå i genomsnitt	Förändring i miljoner kronor jämfört med 1996 års utgifter	Förändring i procent av 1996 års utgifter
5/6 av allmännyttan övriga arbetsgivare	85 % 60%	-136,52	- 2,50
5/6 av allmännyttan övriga arbetsgivare	80 % 60%	-252,84	-4,64
Alla arbetsgivare	60%	-718,10	-13,17

Beräkningarna i tabell 7.2 visar budgeteffekterna för samma särbehandling av allmännyttan som i tabell 7.1. Det första förslaget som går ut på att särbehandla fem sjättedelar av allmännyttan så att dessa tillåts höja sin genomsnittliga bidragsnivå till 85 procent kostar drygt 65 miljoner. Jämfört med dagens utgifter är dock intäkten av att övriga arbetsgivare minskar sin bidragsnivå till ett genomsnitt på 60 procent tillräckligt stor för att finansiera både allmännyttans högre bidragsnivåer och att öka antalet lönebidrag. Kostnaderna skulle minska med nästan 140 miljoner kronor och antalet anställningar skulle kunna öka med drygt 1 000 personer.

Att låta fem sjättedelar av allmännyttan ligga på en genomsnittlig nivå motsvarande en bidragsnivå på 80 procent, dvs. några procentenheter lägre än i dag, innebär att utgifterna för dessa minskar med drygt 50 miljoner. De totala utgifterna skulle med detta förslag i samband med att övriga arbetsgivare sänker sin genomsnittliga bidragsnivå till

60 procent minska kostnaderna med drygt 250 miljoner och räcka till mer än 2 000 nya lönebidrag.

Den genomsnittliga årliga kostnaden för en anställning med lönebidrag uppgick år 1996 till drygt 120 000 kronor. Om den genomsnittliga bidragsnivån hade legat på 60 procent för alla arbetsgivare skulle 6 000 nya lönebidrag kunnat anordnas under 1996.

Beräkningarna i tabell 7.1 och tabell 7.2 grundar sig på nuvarande lönetak på 13 700 kronor i månaden. Utredningen räknar att en höjning av lönetaket från dagens nivå till 14 000 kronor i månaden skulle kosta ytterligare drygt 20 miljoner kronor och att en höjning till 14 500 skulle kosta ca 60 miljoner. Beräkningen bygger på ett antagande om att de som i dag har en månadslön på mellan 13 500 och 13 700 skulle komma i fråga vid en höjning av lönetaket. I utredningens urval har drygt en femtedel lön i det intervallet.

Diagram 7.2 Antal nya lönebidrag om den genomsnittliga bidragsnivån sänks till 60 procent.

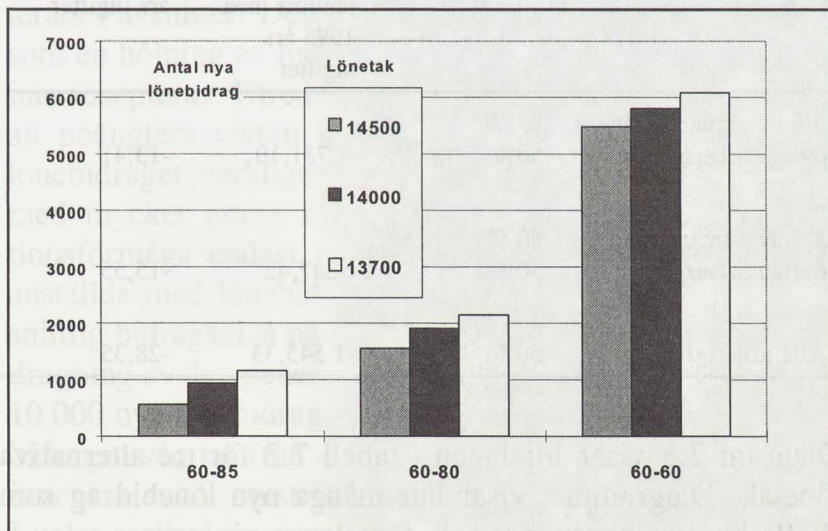


Diagram 7.2 visar uppgifterna i tabell 7.2 med tre alternativa lönetak. Kostnadsändringarna har räknats om till antal nya lönebidrag.

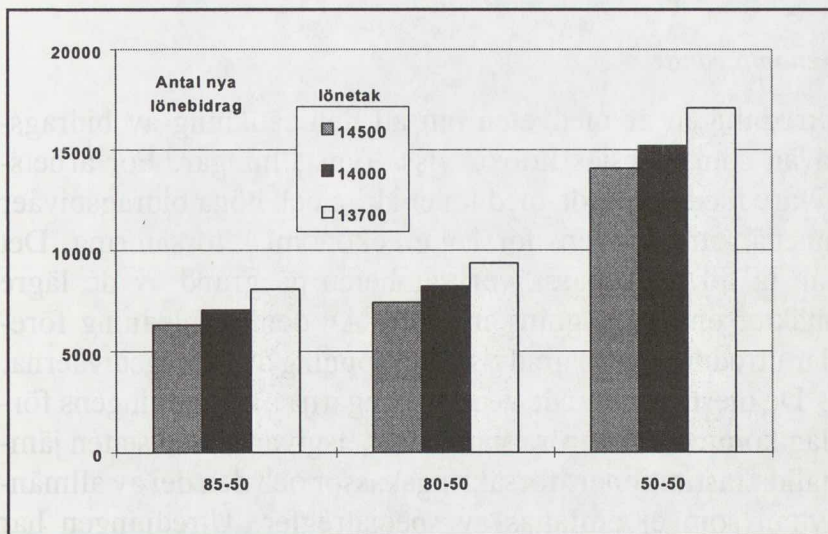
Tabell 7.3 nedan visar effekterna på budgeten i det fall den genomsnittliga bidragsnivån sänks till 50 procent och lönetaket ligger kvar på 13 700. När bidragsnivån sänks till ett genomsnitt på 50 procent för alla arbetsgivare, kan mer än en fjärdedel av utgifterna sparas. Det innebär att antalet lönebidrag skulle kunna öka med 17 000. En positiv särbehandling av allmännyttan upp till 85 procent skulle ge 730 miljoner att omfördela och räcka till drygt 8 000 nya lönebidrag.

Tabell 7.3 Alternativ med generell nivå på 50 procent och positiv särbehandling av 5/6 av allmännyttan motsvarande 85 procent och 80 procent.

Förslag	Bidragsnivå i genomsnitt	Förändring i miljoner kronor jämfört med 1996 års utgifter	Förändring i procent av 1996 års utgifter
5/6 av allmännyttan övriga arbetsgivare	85 % 50%	- 731,10	-13,41
5/6 av allmännyttan övriga arbetsgivare	80 % 50%	-847,42	-15,55
Alla arbetsgivare	50%	-1 545,33	-28,35

Diagram 7.3 visar förslagen i tabell 7.3 för tre alternativa lönetak. Diagrammet visar hur många nya lönebidrag som skulle kunna anordnas vid de föreslagna nivåerna.

Diagram 7.3 Antal nya lönebidrag när genomsnittet sänks till 50 procent.



Utredningen har övervägt de förslagsalternativ som presenterats i avsnittet. Den förlust på 1 000 eller fler lönebidrag som en höjning av bidragsnivån till 70 procent leder till kan inte accepteras. Utredningen anser det i stället vara angeläget att poängtera vikten av att intentionerna med det flexibla lönebidraget verkligen uppfylls. Beroende på att personer med mycket grava funktionsnedsättningar och låg prestationsförmåga endast utgör en mindre del av dem som är anställda med lönebidrag, anser utredningen att en genomsnittlig bidragsnivå på 50 procent är befogad. En sådan neddragning av den generella nivån skulle ge utrymme för drygt 10 000 nya lönebidrag. Neddragningen av de genomsnittliga bidragsnivåerna från dagens läge till 50 procent kan dock innebära svåra omställningsproblem för vissa arbetsgivare. I valet mellan en generell nivå på antingen 50 eller 60 procent förordar därför utredningen en genomsnittlig bidragsnivå på 60 procent.

Utredningen anser vidare att det är befogat att tillåta något högre bidragsnivåer för allmännyttiga arbetsgivare. (Se avsnitt 7.2.2 om definition av allmännyttan).

Genomförande

Utredningen är medveten om att den sänkning av bidragsnivån som föreslås kräver vissa omställningar. För arbetsgivare med anställda med lönebidrag och höga bidragsnivåer innebär utredningens förslag en ekonomisk försämring. Det kan ta tid att anpassa verksamheten på grund av de lägre intäkter en neddragning innebär. Av denna anledning föreslår utredningen en gradvis nedtrappning av bidragsnivåerna.

De mest omfattande neddragningarna av utredningens förslag kommer att beröra statliga arbetsgivare, med staten jämställda institutioner, försäkringskassor och den del av allmännyttan som ej omfattas av specialregler. Utredningen har dock redan tidigare pekat på riksdagens uttalande om att offentliga arbetsgivare måste agera på ett socialt ansvarsfullt sätt.

Utredningen finner det motiverat att föreslå en gradvis neddragning av bidragsnivåerna under en period av tre år. Diagram 7.4 visar hur de genomsnittliga bidragsnivåerna fördelar sig för de berörda arbetsgivarna i utredningens urval.

I diagram 7.4 presenteras också de genomsnittliga nivåer som ger en utjämnad nedtrappning för statliga arbetsgivare, institutioner, försäkringskassa och en sjättedel av allmännyttan. Eftersom bidragsnivåerna år 1996 varierar något innebär det att den procentuella nedtrappningen blir olika för de skilda arbetsgivarkategorierna under det första året. Som riktmärke kan dock nämnas, att nedtrappningen motsvarar en ungefärlig nedskärning med 10 procent om året.

Diagram 7.4 Nedtrappning av bidragsnivåerna under en treårsperiod.

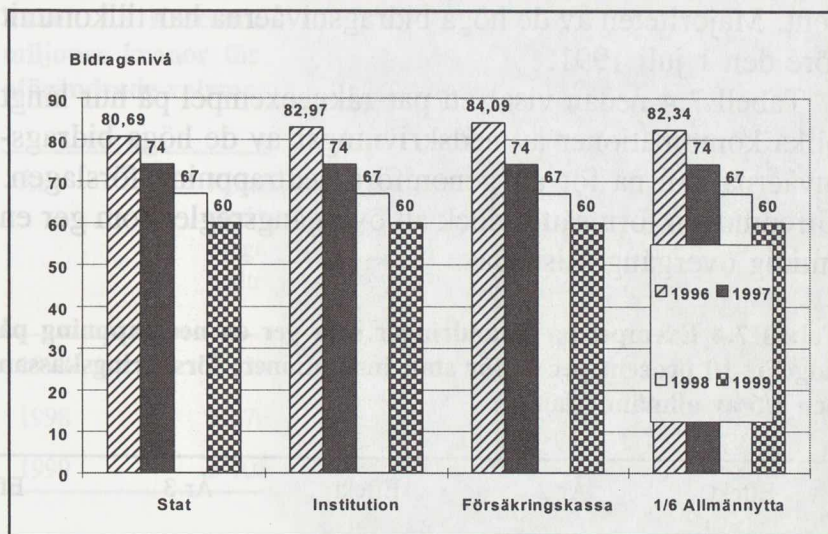
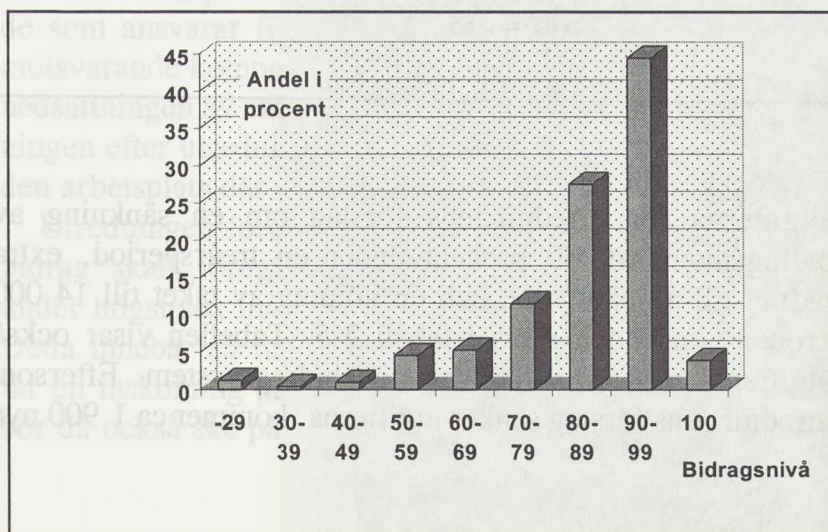


Diagram 7.5 nedan visar hur bidragsnivåerna i utredningens urval är fördelade efter bidragsnivå hos statliga arbetsgivare, med staten jämställda institutioner och försäkringskassorna.

Diagram 7.5 Bidragsnivåerna hos statliga arbetsgivare, med staten jämställda institutioner och försäkringskassan.



Dessa arbetsgivare erhåller mycket höga bidragsnivåer i dag. Mer än hälften av lönebidragen ligger på 90 procent eller mer. Endast sju procent har en bidragsnivå under 60 procent. Majoriteten av de höga bidragsnivåerna har tillkommit före den 1 juli 1991.

Tabell 7.4 nedan visar ett par räkneexempel på hur långt olika kombinationer av nedskrivningar av de höga bidragsnivåerna kan nå för att genomföra nedtrappningsförslagen. Utredningen förutsätter dock att övergångsregler som ger en smidig övergång tillskapas.

Tabell 7.4 Exempel på förändringar som ger en nedtrappning på ungefär 10 procent per år för stat, institutioner, försäkringskassan och 1/6 av allmännyttan.

År 1	Effekt	År 2	Effekt	År 3	Effekt
Om bidragsnivå > 75 % skriv ned med 10 enheter	Nedtrappning med 10 %	Om nivån > 65 % skriv ned med 10	Nedtrappning med 12 %	Om nivån > eller = 60 skriv ned med 5	Nedtrappning med 8 %
Om bidragsnivå > 60 % skriv ned med antal år i anställn.	Nedtrappning med 11 %	Om bidrag > 90 => 90 > 80 => 80 > 75 => 75 > 70 => 70 > 65 => 65	Nedtrappning med 9 %	Om bidrag > 70 så skriv ned med 10 övriga ned 5 enheter	Nedtrappning med 8 %

Utgifterna för utredningens förslag om en sänkning av bidragsnivån till 60 procent under en treårsperiod, extra bidrag till allmännyttan och en höjning av taket till 14 000 kronor i månaden visas i tabell 7.5. Tabellen visar också utgifterna med ett oförändrat lönebidragssystem. Eftersom utredningens förslag sänker utgifterna, kommer ca 1 900 nya

lönebidrag kunna anordnas under den kommande treårsperioden.

Tabell 7.5 Kostnaden för utredningens förslag i löpande priser i miljoner kronor för år 1997–1999. Kostnadsberäkningarna antar oförändrade volymer.

År	Kostnad med utredningens nedtrappning	Kostnad med oförändrade lönebidrag	Differens mkr	Antal nya lönebidr
1997	5 630	5 684	-54	450
1998	5 670	5 809	-85	710
1999	5 708	5 937	-90	750

Om höjningen av lönetaket införs först år 1998 kan antalet nya lönebidrag spridas ut jämnare och ökningen år 1997 uppgå till 630 nya lönebidrag.

7.2.4 Särskild arbetsplatsintroduktion för anställning med lönebidrag

Arbetsmarknadsinstitutet (Ami) har utvecklat en god kompetens för arbetsprövning och utredningen anser det viktigt att de som ansvarar för hanteringen av lönebidragen skall ha motsvarande kompetens. För att underlätta bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan är det väsentligt att bedömningen efter utredning kan göras i en reell arbetssituation på den arbetsplats där en anställning med lönebidrag planeras.

Utredningen föreslår därför att en anställning med lönebidrag skall föregås av en arbetsplatsintroduktion (API) under högst sex månader om inte särskilda skäl talar emot. Detta innebär att man utan lönekostnader för arbetsgivaren får en inskolning på arbetsplatsen. Eventuella anpassningar bör då också ske på arbetsplatsen och en bedömning av den

funktionshinderades nedsättning av arbetsförmågan i förhållande till arbetet. Arbetsplatsintroduktionen syftar till att leda till en anställning med lönebidrag. Arbetsgivaren bör förberedas på att lönebidragets storlek kommer att bestämmas utifrån arbetsförmågans nedsättning i samråd mellan Af/Ami, den enskilde, arbetsgivaren och den fackliga organisationen.

Detta förslag innebär att arbetsgivaren inte kommer att ha några lönekostnader för den arbetshandikappade under tiden för inskolning på arbetsplatsen. Den kostnadssänkning arbetsgivaren därmed erhåller minskar också eventuell konkurrens mellan lönebidrag och andra, konjunkturberoende åtgärder.

Under perioden i särskild API bör en tjänsteman från Af/Ami ha kontakt med arbetsplatsen och där medverka vid arbetsbedömningen.

I kompletteringspropositionen (1992/93:150 bilaga 8) föreslog regeringen att medel till utbildningsbidrag vid yrkesinriktad rehabilitering skulle anvisas under anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade. I skälen för förslaget anförde föredragande statsrådet bl.a: att

med denna omfördelning mellan anslagen skulle medlen till utbildningsbidrag till inskrivna sökande vid Ami bli mindre känsliga för kostnads- och volymförändringar. Exempelvis kan ökade insatser vid Ami påverka kostnaderna för lönebidrag genom mer träffsäkra arbetsplaceringar och därmed mindre bidragsbehov. Med den svaga arbetskraftsefterfrågan som råder är dessutom praktik och arbetsträning genom Ami ofta ett alternativ till anställning med lönebidrag eller en förutsättning för att en anställning skall komma till stånd.

Utredningen menar att införandet av en särskild arbetsplatsintroduktion före en anställning med lönebidrag skulle få, just de effekter som redovisades i ovanstående citat.

Utredningen förutsätter också att de förändringar i regelverket som är en förutsättning för den föreslagna förändringen genomförs.

Finansiering av särskild API

Sökande som deltar i arbetsplatsintroduktion erhåller utbildningsbidrag motsvarande sin dagpenning. I dag genomgår ca 25 procent av de arbetshandikappade en API innan de anställs med lönebidrag. Särskild arbetsplatsintroduktion avser introduktion under högst sex månader om inte särskilda skäl talar emot. Detta kommer att förlänga den tid då utbildningsbidrag betalas ut totalt sett. De medel som avsatts till utbildningsbidrag för arbetshandikappade har inte utnyttjats fullt ut de senaste åren, det finns här en möjlighet att ge försörjning åt fler arbetshandikappade i samband med deltagande i API.

Efter det kraftiga överdraget av anslaget för utbildningsbidrag under budgetåret 1992/93 fördes utbildningsbidragen för sökande vid Ami in som en egen post i handikappanslaget. Detta för att minska sårbarheten i finansieringsystemet för sökande med funktionshinder. Budgetutfallet för de påföljande åren har varit bättre. Budgetåren 1993/94 och 1994/95 förbrukades endast 88 respektive 76 procent av anslaget. Under det förlängda budgetåret 1995/96 hade vid utgången av oktober månad 72 procent av anslaget för utbildningsbidrag åt arbetshandikappade förbrukats. Enligt årets budgetproposition¹ kommer medlen för utbildningsbidrag för inskrivna vid Ami att föras till anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. AMS målsättning är att minst 26 000 arbetshandikappade per månad skall erhålla utbildningsbidrag.

I årets budgetproposition avdelas ca 560 miljoner kronor i utbildningsbidrag åt arbetshandikappade för budgetåret 1997.

Förslaget om en särskild API kommer att öka utgifterna för utbildningsbidrag åt arbetshandikappade. Å andra sidan fördröjs inträdet i en anställning med lönebidrag varför

¹ Prop 1996/1997:1.

utgifterna för lönebidrag kommer att minska. (Se vidare avsnitt 7.3 om ekonomisk redovisning).

7.2.5 Lönebidrag till invandrare med språksvårigheter

Enligt direktiven (dir. 1996:56) skall utredaren utifrån en bedömning av vilken omfattning en sådan åtgärd kan få analysera kostnaderna för att integrera personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket i systemet med lönebidrag.

I Invandrapolitiska kommitténs delbetänkande, *Arbete till invandrare*, SOU 1995:76 föreslogs att vissa invandrare skall kunna ges anställning med lönebidrag. Endast invandrare med särskilt besvärliga förutsättningar – t.ex. långtidsarbetslöshet, låg allmän utbildning och bristande kunskaper i svenska språket – skulle komma ifråga.

Vad gäller bidragsnivån ansåg kommittén att den inte bör vara högre än 50 procent av lönekostnaden, eftersom de högsta nivåerna bör vara förbehållna personer med funktionshinder.

Kommittén uppskattade att ca 1 500 personer med invandrarbakgrund årligen skulle beröras av förslaget. Kostnaden skulle uppgå till 126 miljoner kronor per år och finansieras genom en förstärkning av anslaget för lönebidrag. Den offentliga sektorn skulle stå för försörjningskostnaderna, vilka inte skulle bli större än t.ex. socialbidrag. Flera personer bland invandrare skulle få arbete på den reguljära arbetsmarknaden jämfört med andra lönebidragsanställda.

I Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande, *Sverige framtiden och mångfalden*, SOU 1996:55 har man preciserat förslaget om lönebidrag för vissa invandrare. Preciseringen innebär att lönebidrag bör vara förbehållet personer med långvariga och permanenta språksvårigheter. Bidraget bör kunna utnyttjas av äldre långtidsarbetslösa personer med lång vistelsetid i Sverige, för vilka upprepade åtgärder med bl.a.

utbildningsinsatser inte fungerat.

Bidraget skulle kunna göras till en del av det allmänna lönebidraget genom att brister i erforderliga språkfärdigheter likställs med andra typer av arbetshandikapp.

Med den kraftiga inriktning på personer med språksvårigheter som kommittén föreslår är det sannolikt få av de personer som är aktuella för åtgärden som kan få sysselsättning på den ordinarie arbetsmarknaden. Kostnaden för lönebidraget bör därför sättas i relation till att den alternativa försörjningen för de aktuella personerna sker genom offentlig sektor, antingen via socialbidrag eller andra ersättningar till icke sysselsatta. Detta skulle också motivera att fler än 1 500 personer skulle kunna omfattas av åtgärden. Kommittén räknar med att 3 000 personer skulle beröras av förslaget och att kostnaden skulle uppgå till 252 miljoner kronor.

Även om det är viktigt att invandrare med bristande kunskaper i svenska språket ges möjligheter till sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden anser utredningen att detta stöd ej bör rymmas inom åtgärden "anställning med lönebidrag". Motivet för utredningens ställningstagande är att denna åtgärd bör vara förbehållen personer med funktionsnedsättningar som leder till arbetshandikapp.

Under tiden 1 juli 1995 – 31 december 1997 kan lönebidrag lämnas även för personer som inte har ett arbetshandikapp, om vederbörande har fyllt 60 år, är långtidsarbetslös, lokalt bunden och uppbär arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår också att dessa regler skall upphöra. De som vid tidpunkten för upphörandet beviljats lönebidrag skall dock kunna behålla detta längst t.o.m. december 1997. Även här är utredningens motiv att lönebidraget bör vara förbehållet personer med funktionsnedsättningar som leder till arbetshandikapp.

7.2.6 AMV:s ekonomiadministrativa uppföljning

Af/Ami har svårigheter att överblicka den ekonomiska situationen i lönebidragshanteringen på grund av brister i AMV:s ekonomiadministrativa system som redovisats i avsnitt 4.7. Utredningen föreslår därför att AMS prioriterar utvecklingen av sitt nya uppföljningssystem för att Af/Ami skall få heltäckande information om bl.a. det aktuella budgetutrymmet för anställningar med lönebidrag.

Eftersläpningarna i arbetsgivarnas rekvisitioner av lönebidrag bör också minskas genom en ändring i lönebidragsförordningen. Rekvisition av lönebidrag bör vara AMV tillhanda och effektueras månadsvis och långa eftersläpningar inte tillåtas.

Det är också viktigt att systemet utformas så att AMV på lokal nivå och länsnivå kontinuerligt kan följa utvecklingen av de genomsnittliga bidragsnivåerna särskilt med hänvisning till utredningens förslag om uppföljning av den genomsnittliga bidragsnivån. Se avsnitt 7.2.3.

7.3 Ekonomisk redovisning

I det här avsnittet redovisas de ekonomiska konsekvenser som följer av utredningens förslag. Utredningen föreslår en mer utvecklad förhandlingskompetens hos Af/Ami. Förutom de eventuella utbildningsinsatser som behövs för befintlig personal, föreslår utredningen att en samordningsfunktion inrättas i varje län. Den speciella samordningsfunktionen bör genomföras i projektform under tre år och därefter utvärderas. Utredningen räknar med att förstärkningen av förhandlingskompetensen ökar utgifterna med i storleksordningen 10 till 15 miljoner kronor om året under en treårsperiod.

Vidare föreslår utredningen en allmän nedtrappning av bidragsnivåerna. Utredningen har övervägt olika alternativ och anser att den generella bidragsnivån bör styras till i genomsnitt 60 procent för alla arbetsgivare. För att förhindra uppsägningar inom allmännyttiga organisationer, skall dessa

arbetsgivare efter en egen viljeyttring och efter prövning av betalningsförmågan kunna erhålla kompensation för bidragsnivåer upp till 90 procent. Den genomsnittliga bidragsnivån för allmännyttan tillåts dock inte öka utöver dagens nivåer. Utredningen anser det vara angeläget att bidragsnivåerna sjunker något även för denna kategori. Detta bör kunna ske dels genom effektivare arbetsbedömningar och dels genom den av utredningen föreslagna förhöjda förhandlingskompetensen.

Utredningen föreslår vidare att det utrymme som skapas genom den föreslagna nedtrappningen av bidragsnivåerna, omfördelas för inrättande av nya lönebidrag. Enligt utredningens beräkningar kan drygt 2 000 nya lönebidragsanställningar frambringas om den genomsnittliga bidragsnivån sänks till i genomsnitt 60 procent samtidigt som fem sjättedelar av allmännyttan tillåts ligga på en genomsnittlig bidragsnivå på 80 procent.

Utredningen finner att det inom ramen för nedtrappningen finns utrymme för en höjning av lönetaket från 13 700 kronor i månaden till 14 000 kronor. Kostnaden för höjningen uppgår till drygt 20 miljoner kronor. Tillskottet i nya lönebidrag uppgår därmed till ca 1 900.

Utredningen avser införa en särskild arbetsplatsintroduktion (särskild API). Detta för att bedömningen av arbetsförmågan skall ske i en reell arbetssituation och därmed bli mer träffsäker. Under tid i särskild API skall utbildningsbidrag utgå till den arbetshandikappade. Enligt utredningens beräkningar innebär det att utgifterna för utbildningsbidrag kommer att öka något. Från och med budgetår 1997 finns medel för utbildningsbidrag åt arbetshandikappade under anslagspost A2. AMS har som mål att se till att minst 26 000 arbetshandikappade i genomsnitt per månad får del av dessa medel. De senaste åren har i genomsnitt 6 000 nya lönebidragsanställningar tillkommit. Om volymen ligger kvar på samma nivå innebär det en volymökning på ca 3 000 utbildningsbidrag i genomsnitt per månad. I syfte att hålla hela

lönebidragssystemet inklusive särskild API inom handikappåtgärderna förutsätter utredningen att erforderliga omDispositioner av medel sker.

Tabell 7.3.1 Kostnad för utredningens förslag i löpande priser i miljoner kronor år 1997–1999.

Utgiftspost	1997	1998	1999
Särskild API	242	297	304
Lönebidrag	5 600	5 809	5 937
Samordningsfunktion och kompetensutveckling	15	15	16
Summa	5 857	6 121	6 257

Tabellen ovan visar kostnaden för särskild API, lönebidrag och den föreslagna samordningsfunktionen med satsning på kompetensutveckling. Utredningen räknar att antalet utbildningsbidrag för särskild API uppgår till i genomsnitt 2 500 personer i månaden under införandeåret. Särskild API som föregår en placering i lönebidrag kommer dock att fördröja inträdet i lönebidrag under införandeåret. Utredningen räknar därmed med att spara drygt 80 miljoner av beräknade utgifter för lönebidrag.

År 1998 räknar utredningen att i genomsnitt 3 000 personer per månad erhåller särskild API. Kostnaden för deras utbildningsbidrag uppgår till ca 300 miljoner kronor. Tillsammans med ökningen av antalet lönebidrag som nedtrappningen av bidragsnivåerna möjliggör kommer antalet lönebidrag kunna öka med cirka 700. Utgifterna för lönebidragen hamnar det året på ca 5,8 miljarder kronor. Även för nästföljande år räknar utredningen med ett genomsnitt på 3 000 personer i månaden i särskild API. Nedtrappningen av

de generella bidragsnivåerna kommer att möjliggöra ytterligare 750 lönebidrag. Tabellen nedan visar den ökning av antalet personer som utredningen räknar med.

Tabell 7.3.2 Ökning av antalet personer i handikappåtgärder.

	1997	1998	1999
Särskild API	2 500	3 000	3 000
Lönebidrag	450	700	750

de geschiede pleatsenwone in wone in de pleatsenwone
 gate 750 in de pleatsenwone. In de pleatsenwone
 in de pleatsenwone in de pleatsenwone in de pleatsenwone

Tabel 1.1.1. De pleatsenwone in de pleatsenwone

	1995	1996	1997
Stichting APT	1.000	1.000	1.000
Uitvoering	1.000	1.000	1.000

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnige Margareta Persson

Direktiven till utredningen har angett att alla förändringar av lönebidragssystemet skall ske inom befintlig ekonomisk ram. Det är en oacceptabel utgångspunkt, i ett läge där alltfler arbetshandikappade ställs utanför arbetsmarknaden och där de förändringar i sjuk- och förtidspensionssystemet som träder i kraft 1 januari 1997 ytterligare kommer att öka antalet människor som är i behov av lönebidrag. Ur samhälls-ekonomisk synpunkt är det ingen besparing att människor blir beroende av arbetslöshetsersättning, förtidspensionering eller socialbidrag i stället för att få ersättning för en aktiv arbetsinsats. För den enskilda individen med ett funktionshinder kan arbetslösheten leda till en stor isolering och en både sämre livskvalitet och sämre hälsa.

Ett konkret utslag av att alla förändringar skall hållas inom ramen är förslaget att endast höja taket från nuvarande 13 700 kronor i månaden till 14 000 kronor. För varje hundralapp som taket höjs blir flera tusen människor i behov av lönebidrag fortsatt arbetslösa. Samtidigt är det helt oacceptabelt att taket inte kan höjas mer än till 14 000 kronor, eftersom den nuvarande nivån varit oförändrad i flera år. Lönebidraget skall kompensera arbetsgivaren för den del av arbetet som arbetstagaren på grund av ett funktionshinder inte kan utföra i tillräcklig omfattning. Det betyder att lönebidrag inte skall vara reserverat för enbart låglöneyrken.

Det är bra att utredaren föreslår en särbehandling av allmännyttiga organisationer, eftersom det är en arbetsmarknad som annars inte skulle finnas för särskilt många. Ett känt faktum är att de flesta allmännyttiga organisationer har låg betalningsförmåga. Utredaren räknar med att ungefär 5/6 av allmännyttan kommer att kunna erhålla kompensation för sin låga betalningsförmåga. Det betyder i praktiken att i normalfallet kommer ett högt lönebidrag att utgå till allmännyttiga organisationer. Det är emellertid otillfredsställande att utredaren inte preciserat vilka regler som skall gälla för de fall där låg betalningsförmåga inte anses föreligga.

Utredarens förhoppning om att den genomsnittliga lönebidragsnivån för statliga arbetsgivare skall bli 60 procent ligger till grund för möjligheten att frigöra pengar till andra insatser inom systemet och till fler lönebidragsplatser. Det är rimligt att staten inte subventioneras mer än vad funktionshindret ger anledning till. Däremot är det svårt att tro att denna målsättning skall bli praktisk verklighet, om inte instrument för detta skapas.

Bilaga 1 Kommittédirektiv



Stödformerna anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen

Dir.
1996:56

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen.

Utredaren skall

- analysera de resultat som uppnåtts genom att det flexibla lönebidraget infördes i förhållande till statsmakternas intentioner med införandet,
- pröva om åtgärden lönebidrag är ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt medel för arbetshandikappade utifrån dagens arbetsmarknadssituation och arbetshandikappades behov, och föreslå regelförbättringar,
- undersöka om statsmakternas mål och resultatkrav samt uppföljningssystemet ger tillräckliga förutsättningar för kontroll över kostnadsutvecklingen och föreslå alternativa lösningar,
- utifrån en bedömning av vilken omfattning en sådan åtgärd kan få analysera kostnaderna för att integrera personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket i systemet med lönebidrag.

När det gäller att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer skall utredaren

- redovisa hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

Vidare skall utredaren

- pröva Samhall AB:s ekonomiska resultat och möjligheterna till ytterligare ekonomiska resultatförbättringar,
- pröva om målen för Samhalls verksamhet och statsmakternas resultatkrav innebär de mest adekvata kriterierna för att bedöma resultaten eller om den utveckling och de strukturförändringar som skett på arbetsmarknaden kan motivera förändringar,
- studera måluppfyllelse och resultat, bl.a. i fråga om den rehabiliterande verksamheten, och
- analysera Samhalls verksamhet och målgrupperna för den samt diskutera om verksamhetsformerna och målgrupperna behöver förändras.

Bakgrund

De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är förbehållna arbetshandikappade sökande syftar till att tillförsäkra dem samma rätt och möjlighet att delta i arbetslivet som icke arbetshandikappade har. Dessutom skall de ge personer med funktionshinder möjlighet att ta del av alla de andra åtgärder som finns för arbetslösa. Under budgetåret 1995/96 anvisades 7,2 miljarder kr till särskilda åtgärder för arbetshandikappade, 4,5 miljarder kr till bidrag till Samhall AB och 22,7 miljarder kr till olika konjunkturberoende åtgärder, av vilka ca 10,3 % bedöms bli använda till insatser för arbetshandikappade.

Några av de viktigaste åtgärderna, lönebidrag och bidrag till Samhall AB har ytterst ett fördelningspolitiskt syfte och är viktiga delar av svensk handikappolitik. Sedan åtgärderna har införts har det inträffat stora förändringar på arbetsmarknaden, vilket påverkat bl.a. medelstilledning, bidrags-

nivåer och volymutveckling. Gravt arbetshandikappades möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden har också minskat. Det finns därför skäl att utreda hur intentionerna med statsmakternas särskilda arbetsmarknadspolitiska stöd för arbetshandikappade och statsmakternas krav på resultat förhåller sig till de resultat som har redovisats.

Tidigare utredningar

Det har under mycket lång tid lämnats lönesubventioner till arbetsgivare som anställer arbetshandikappade sökande som anvisas av arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsinstitutet och statligt stöd till anordnare av s.k. skyddat arbete. Genom åren har stödformerna förändrats och utvecklats. Sin nuvarande utformning har de fått efter omfattande utredningar.

Anställning med lönebidrag

Sysselsättningsutredningen lade i ett delbetänkande fram förslag om att de dåvarande stödformerna arkivarbete och halvskyddad sysselsättning skulle ersättas med en stödform kallad anställning med lönebidrag (SOU 1978:14). Riksdagen beslutade sedan om det nya stödet (prop. 1978/79:73, bet. 1978/79:AU20, rskr. 1978/79:186).

År 1982 tillkallades en kommitté med uppdrag att utreda frågan om de handikappades situation på arbetsmarknaden. Enligt sina direktiv (dir. 1982:40 och 1983:14) skulle kommittén bl.a. pröva frågan om förenklingar i lönebidragssystemet. Kommitténs förslag i betänkandet *Vägar till arbete för handikappade* (DsA 1984:12) föranledde sedan förslag till riksdagen (prop. 1983/84:122) om introduktionsstöd och reformerat lönebidrag för arbetshandikappade, m.m.

Den mest omfattande förändringen av lönebidragssystemet genomfördes den 1 juli 1991, då bidraget gjordes flexibelt och beroende av den arbetshandikappade personens förut-

sättningar och behov och inte som tidigare beroende av vilken kategori arbetsgivare som fick bidraget (prop. 1990/91:100 bil.12, bet. 1990/91:AU12, rskr. 1990/91:165).

Riksdagen har beslutat (prop. 1995/96:96, bet. 1995/96:AU4, rskr. 1995/96:61) om vissa förändringar i syfte att försöka häva ett totalstopp för nya anställningar med lönebidrag och i en långsammare takt successivt minska omfattningen av bidragsnivåerna. Beslutet innebar bl.a. att bidragsnivån vid förlängning av beslut om lönebidrag efter de första fyra anställningsåren inte får överstiga 80 procent av lönekostnaden. Undantag har gjorts för vissa grupper med omfattande arbetshandikapp. Riksdagen har också antagit arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU15, i syfte att förhindra uppsägningar av anställda med lönebidrag inom allmännyttiga organisationer.

Arbete hos Samhallkoncernen

Stiftelseorganisationen Samhällsföretag etablerades den 1 januari 1980 efter långt och omfattande utredningsarbete under 1970-talet. På grundval av förslag bl.a. i betänkandena Skyddat arbete (SOU 1972:54) och Organisation för skyddat arbete (SOU 1975:82) beslutade riksdagen (prop. 1977/78:30, bet. 1977/78:AU16, rskr. 1977/78:74) om den nya organisationen. Beslutet innebar ett förändrat huvudmannaskap och en förändrad organisation av främst verksamheten vid verkstäder för skyddat arbete som bedrivits med statligt stöd av primär- och landstingskommunala huvudmän, samt statliga kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och visst hemarbete. Staten bildade tillsammans med landstingskommunerna regionala stiftelser för skyddat arbete i varje län. För vissa övergripande frågor inrättades en central stiftelse.

Regeringen tillkallade i november 1990 en särskild utredare för att göra en översyn av Samhall. Den särskilde utredaren – dåvarande kommunalrådet Sven Hulterström – avlämnade i augusti 1991 betänkandet Samhall i går, i dag i morgon

(SOU 1991:67).

Förslagen i betänkandet kom att ligga till grund för riksdagens beslut (prop. 1991/92:91 bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249), om ombildning av Samhall till aktiebolag.

Utvecklingen under 1990-talet

Arbetsmarknaden i slutet av 1980-talet karakteriserades av mycket låg arbetslöshet och en brist på arbetskraft på många områden. Politiken fokuserades därför i betydande utsträckning på att öka arbetskraftsutbudet och att minska sjukfrånvaro och förtidspensioneringar. Lagstiftning med skärpta arbetsmiljökrav och om ett ansvar för arbetsgivarna att rehabilitera sjukskrivna anställda infördes i början av 1990-talet. Den syftade till att skapa bättre förhållanden för de anställda och minska utslagningen från arbetslivet, men också till att öka arbetskraftsutbudet och få ett bättre fungerande arbetsliv.

Situationen förändrades vid 1990-talets början i många avseenden genom det kraftiga raset i efterfrågan på arbetskraft och därmed en alltmer ökande arbetslöshet. Sökande med arbetshandikapp fick betydligt svårare att göra sig gällande i konkurrensen om de lediga platserna. Arbetsmarknadspolitiken inriktades på att hålla nere den öppna arbetslösheten och motverka uppkomsten av långtidsarbetslöshet.

Arbetslinjen i svensk arbetsmarknadspolitik har alltid inneburit att aktiva insatser så långt som möjligt skall användas i stället för passiva kontantstöd. Detta har varit – och är – betydelsefullt inte minst för att arbetslösa skall kunna vidmakthålla och utveckla sitt kunnande och sin yrkeskompetens, så att de kan ta ett arbete när efterfrågan på arbetskraft åter ökar. I praktiken innebar detta då en subventionering av olika former av praktik och andra aktiviteter i samband med nyrekrytering hos företagen.

Det totala antalet arbetshandikappade som fick arbete per år ökade varje budgetår från 1992/93 till 1994/95. Sub-

ventioneringen av olika aktiviteter för arbetslösa utan arbetshandikapp, ofta unga och välutbildade, medförde dock att det blev svårt att få arbetsgivarna att acceptera låga lönebidragsnivåer för arbetshandikappade. AMS resurser intecknades snabbt när efterfrågan på arbetskraft och därmed ytterligare möjligheten att finna anställningar för arbetshandikappade sökande åter började öka.

Med de budgetrestriktioner som gäller finns inte utrymme att expandera anslaget särskilda åtgärder för arbetshandikappade respektive anslaget till Samhall AB. Det är därför ytterst angeläget att resurserna används så att de som är i störst behov av stöd kommer ifråga.

Anställning med lönebidrag

Under år 1990 var i genomsnitt 52 700 arbetshandikappade registrerade som arbetssökande vid arbetsförmedlingen eller så deltog de i konjunkturberoende åtgärder exklusive rekryteringsstöd. Antalet arbetshandikappade inskrivna vid arbetsförmedlingarna har sedan ökat successivt under de senaste åren. Under 1995 var i genomsnitt 80 900 arbetshandikappade inskrivna som arbetssökande eller så deltog de i någon form av konjunkturberoende åtgärd exklusive rekryteringsstöd.

Bland handikappåtgärderna är anställning med lönebidrag den dominerande. År 1990 var i genomsnitt 45 000 arbetshandikappade placerade med lönebidrag, 30 600 hos Samhall medan 5 700 arbetshandikappade befann sig i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA). År 1995 hade antalet anställda med lönebidrag ökat till 49 600 medan 29 200 arbetshandikappade var anställda hos Samhall och 5 600 omfattades åtgärden OSA.

Den kraftiga ökningen av antalet anställda med lönebidrag har lett till att AMS har haft påtagliga svårigheter att finansiera nya beslut under 1995. Antalet nya beslut om lönebidragsmedel under sista kvartalet 1995 uppgick till knappt hälften av antalet under motsvarande tid 1994.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att fler personer med arbetshandikapp skall hänvisas till arbetsgivare som har större möjligheter att gå över till ett icke subventionerat arbete. Utvecklingen sedan systemet med det flexibla lönebidraget infördes visar att den genomsnittliga kostnaden för lönebidraget har ökat, dels pga. högre lönekostnader, dels som en följd av läget på arbetsmarknaden. Målet att hänvisa fler personer med arbetshandikapp till enskilda arbetsgivare har trots arbetsmarknadsläget fått genomslag. År 1991 fanns 26 % av personer anställda med lönebidrag hos enskilda arbetsgivare. I december 1995 fanns 41 % hos enskilda arbetsgivare. De allmännyttiga organisationernas andel har samtidigt minskat från 42 % till 34 %. Antalet arbetshandikappade som lämnat arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutet till en anställning har haft en positiv utveckling 1992–1995. Tillgången till lönebidragsmedel har varit en orsak till denna utveckling men även en utveckling av arbetsformerna inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. Under det första kvartalet 1996 var 12 200 personer anställda med lönebidrag hos allmännyttiga organisationer respektive 17 200 vid enskilda företag.

Samhall AB

Riksdagens beslut om bolagisering av Samhall innebär att vissa resultatkrav bestämdes för Samhalls verksamhet:

- Samhall AB skall erbjuda en viss bestämd minsta sysselsättningsvolym för arbetshandikappade anställda.
- Minst 40 % av de nyanställda skall rekryteras från de s.k. prioriterade grupperna, dvs. utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade.
- Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 % av de arbetshandikappade anställda på årsbasis.
- Verksamheten skall bedrivas med ökad effektivitet och resurserna inom koncernen skall utnyttjas bättre och med

inriktning på en successiv nedtrappning av statens ersättning. Ersättningen – exklusive bidrag till fastighetsfonden – skall senast budgetåret 1997 svara mot högst lönekostnaden för de arbetshandikappade anställda.

Måluppfyllelse och affärsutveckling under 1990-talet

Samhalls möjligheter att uppfylla statsmakternas krav är i hög grad beroende av hur Samhalls affärsverksamhet utvecklas. I lågkonjunkturer med svag efterfrågan på varor och tjänster minskar Samhalls möjligheter att erbjuda meningsfullt arbete åt de anställda eller att öka antalet sysselsatta. Samhalls egna inkomster minskar. En svag arbetskraftsefterfrågan på den reguljära arbetsmarknaden innebär mindre möjligheter för de Samhallanställda att gå över till annat arbete.

Så var fallet under lågkonjunkturen vid 1990-talets början, men Samhall kunde ändå uppfylla samtliga resultatkrav. I fråga om övergångar till den reguljära arbetsmarknaden kunde man dock inte varje år nå ett resultat på 3 % netto, dvs. sedan de som återgått till Samhall räknas ifrån. Statsmakternas krav innebar heller inte att "återgångar" skulle räknas från, utan enbart att 3 % skulle lämna Samhall för annat arbete.

När konjunkturen sedan vände under år 1994 förbättrades också Samhalls resultat. Sysselsättningen kunde öka utöver statsmakternas krav. Möjligheterna för de anställda hos Samhall att få arbete utanför Samhall ökade likaså. Samhalls ekonomiska resultat förbättrades.

Utvecklingen under 1995 och 1996 har varit fortsatt god, dock visar det sig nu tecken på en avmattning till följd av en dämpad konjunktur. De Samhallanställdas möjligheter att övergå till arbete utanför Samhall har minskat pga. minskad tillgång till lönebidragsmedel. Ca 75 % av dessa övergångar sker med hjälp av lönebidrag.

Uppdraget

Kraven på särskilda insatser ökar för allt större grupper av sökande. De drastiska strukturförändringarna på arbetsmarknaden parallellt med en hög arbetslöshet drabbar människor med olika former av arbetsbegränsningar. Utredaren skall göra en analys av hur yttre omständigheter som arbetsmarknads- och konjunkturutvecklingen samt förändringar i socialförsäkringssystemet har påverkat effektiviteten i samhällets stöd till arbetshandikappade.

Utredaren skall bedöma effektiviteten i åtgärderna anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och de arbetstillfällen som erbjuds inom Samhall och därvid värdera verksamheternas resultat i förhållande till insatta resurser samt i vilken utsträckning gravt arbetshandikappade omfattas av verksamheterna.

Anställning med lönebidrag

Utredaren skall pröva om lönebidrag är ett effektivt medel för att arbetshandikappade skall kunna få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Därvid bör utredaren beakta det som fördes fram i regeringens proposition 1995/96:96 om Anställning med lönebidrag om ett antal problem när det gäller uppfyllelsen av intentionerna med det flexibla lönebidraget.

Ekonomi

Utredaren skall pröva i vilken utsträckning mål och förväntningar på det flexibla lönebidraget har uppfyllts sedan det infördes den 1 juli 1991, dvs. i vilken utsträckning fler kunat ges arbete till en lägre genomsnittlig kostnad.

Försöksverksamhet som bedrevs inom AMS före år 1991 visade att ett flexibelt lönebidrag gav ”mer jobb för pengarna”. Utredaren skall undersöka om flexibiliteten i bidraget ökat förutsättningarna att få ut fler arbetshandikappade i arbete. Ytterligare en fråga är om lönebidrag är kostnads-

effektiva och hur kostnaderna för dem har utvecklats, liksom bidragsnivåerna för olika arbetsgivarkategorier.

Vidare skall det undersökas om åtgärderna tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet.

Dessutom bör effektiviteten i arbetsförmedlingens och arbetsmarknadsinstitutens förhandlingar om bidragsnivåer utvärderas i syfte att belysa betydelsen av tydliga strategier i förhandlingsarbetet.

Utredaren skall lägga fram förslag till förändringar som kan leda till att fler arbetshandikappade kan beredas anställning med lönebidrag inom givna medelsramar i enlighet med aktuella långtidskalkyler i 1996 års budgetproposition.

Mål och resultat

Utredaren skall analysera statens mål och resultatkrav för åtgärderna lönebidrag och offentligt skyddat arbete för att förbättra möjligheterna till kontroll över kostnads- och volymutvecklingen. Utredaren bör överväga om gällande volymkrav bör revideras med hänsyn till gällande konjunkturläge och arbetsmarknadssituation och olika handikappgruppers behov.

Målgrupper för lönebidrag

Utredaren skall pröva om det ökade antalet arbetssökande förändrat förutsättningarna för att åtgärden anställning med lönebidrag når rätt målgrupp och om tydligare definitioner är nödvändiga i syfte att tydliggöra gränserna mot icke arbetshandikappade. En förutsättning för en anställning med lönebidrag är att det finns ett arbetshandikapp. Detta innebär att den arbetssökande skall ha en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan i relation till de arbetsuppgifter som skall utföras.

Utredaren skall studera om flexibiliteten i lönebidraget har lett till att de högsta bidragsnivåerna faktiskt används för personer med svåra funktionshinder och att dessa personers

möjligheter till arbete har kunnat förbättras. Utredaren skall därvid överväga om det behövs förändringar som leder till att de högre bidragsnivåerna används för dem som mest behöver ett stöd. Utredaren bör pröva formerna för att öka möjligheterna för gravt arbetshandikappade att få del av resurserna och om detta kan ske utan att den totala bidragsvolymen ökar. Vidare skall utredaren utreda och lägga fram förslag till ett tidsbegränsat lönebidrag, som kan differentieras med hänsyn till omfattningen av arbetshandikappet.

Utredaren skall studera erfarenheterna av insatser som gjorts för personer med omfattande arbetshandikapp och lägga fram förslag om i vilka former sådana insatser skall göras fortsättningsvis. Därvid skall utredaren särskilt studera de särskilda satsningar som gjorts inom verksamheten Unga Handikappade och försöksverksamheten med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd för funktionshindrade i arbetslivet (SIUS).

Utredaren skall vidare granska hur åtgärden lönebidrag fungerat för långtidsarbetslösa i åldersgruppen 60 år och äldre som får ersättning från arbetslöshetskassa. Utredaren skall också analysera vilken omfattning en integrering i systemet med lönebidrag av personer med bristfälliga kunskaper i svenska skulle kunna få samt kostnaderna för detta.

Allmännyttiga organisationer

Utredaren skall pröva om det finns undanträngnings- och inlåsnings effekter när en stor andel av de anställda med lönebidrag är anställda hos allmännyttiga organisationer. Utredaren skall lägga fram förslag till en bidragskonstruktion i syfte att bibehålla handikappades sysselsättningsmöjligheter hos denna arbetsgivarkategori utan att förändringen medför negativa inlåsnings effekter och höga bidragsnivåer. Lönebidraget skall inte uppfattas som ett ensidigt föreningsstöd. Vidare skall förutsättningarna för att i ökad omfattning placera arbetshandikappade med lönebidrag hos kommunala och privata arbetsgivare kartläggas.

Regelsystemet

Utredaren skall undersöka om ett lönebidrag med ett fast krontalsbelopp kan innebära att staten får en bättre kontroll över kostnadsutvecklingen när det gäller åtgärden lönebidrag. Vidare skall utredaren studera av vilka skäl anställda med lönebidrag lämnar en sådan anställning och i vilken omfattning de går till anställningar utan lönebidrag. Utredaren skall pröva om förändringar av reglerna för lönebidraget kan öka möjligheterna för arbetshandikappade med lönebidrag att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan stöd.

Uppföljning

AMS har sedan en tid arbetat med ett uppföljningssystem i syfte att kunna följa kostnadsutvecklingen. AMS överskred reservationsanslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade budgetåret 1994/95 till följd av den höga volymutvecklingen och tidigare begränsningar i regelverket att förhandla fram lägre bidragsnivåer.

Utredaren skall pröva statens möjligheter att följa upp kostnaderna och volymutvecklingen och att göra förbättringar av uppföljningen i syfte att förhindra framtida eventuella överskridanden av anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade.

*Samhall AB**Målgrupper*

I den allmänna debatten ställs ofta anställning med lönebidrag mot arbete inom Samhall. Ibland ifrågasätts om Samhall ger arbete åt de grupper som har störst behov av verksamheten. Lönebidrag framhålls som ett mindre kostnadskrävande stöd även för personer med svåra funktionshinder.

Utredaren bör överväga om närmare riktlinjer om målgrupperna för en anställning hos Samhall behövs och skulle

innebära ett stöd för arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstituten i deras arbete. En utgångspunkt för utredarens arbete i denna del skall vara att åtgärden når "rätt" grupper och att "dödviktseffekter" kan undvikas, dvs. att anställningar inte subventioneras i onödan eller med för höga belopp.

Möjligheten till en anställning med lönebidrag alltid skall prövas innan en anvisning till Samhall kan bli aktuell. Denna princip skall inte frångås. Det kan emellertid finnas skäl att överväga frågan om målgrupper för en anställning hos Samhall. Överväganden skall kanske gälla vilka grupper som behöver det stöd som Samhall erbjuder snarare än att det diskuteras om graden av funktionsnedsättning hos enskild sökande skall vara av betydelse för bedömningen om Samhall är den mest lämpliga sysselsättningsformen. Många människor, också med omfattande funktionshinder, klarar en individuell placering på den reguljära arbetsmarknaden. Andra kan, oavsett graden av nedsatt arbetsförmåga och funktionshindrets svårighetsgrad, behöva det särskilda stöd som anpassade arbetsformer, en stödjande arbetsledning och stöd i den egna arbetsgruppen utgör och som kan erbjudas hos Samhall.

Den ekonomiska effektiviteten

Utredaren skall granska hur olika slag av verksamheter hos Samhall bidrar till företagsgruppens ekonomiska resultat och utifrån granskningen bedöma förutsättningarna för en fortsatt effektivisering av verksamheten. Det finns i dag verksamheter främst på tillverkningssidan, som medför stora kostnader och därmed stora behov av bidrag från staten. Den geografiska spridningen av verksamheten innebär också kostnader. Det kan därför finnas skäl att överväga om ett kärvare ekonomiskt läge kan motivera lokalisering till färre orter. Vid bedömningen av möjligheterna till kostnadseffektiviseringar måste samtidigt andra konsekvenser uppmärksammas. De arbetshandikappade arbetstagarna behöver olika slag

av arbetsuppgifter, som är lämpliga för dem med hänsyn till deras skiftande slag av funktionshinder. Vidare behöver arbetshandikappade över hela landet ha möjlighet till sysselsättning inom Samhall.

I granskningen måste således också beaktas de krav och kostnader som företagets sociala och fördelningspolitiska uppdrag medför. I den utsträckning konflikter kan uppstå mellan ekonomiskt motiverade fortsatta effektiviseringar och verksamhetens sociala mål bör dessa belysas. En betydelsefull aspekt vad gäller den ekonomiska effektiviteten är ev. undanträngningseffekter, dvs. om verksamheten tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet. Utredaren bör informera sig om och redovisa hur frågor om undanträngningseffekter och eventuell snedvridning av konkurrensen behandlas i andra länder med omfattande skyddad verksamhet.

Mål och resultat

Utredaren skall pröva om målen och resultatkraven för Samhall innebär de mest lämpliga kriterierna för att bedöma verksamhetens resultat eller om de bör revideras eller förändras. De har varit oförändrade allt sedan bolagiseringen. Viktiga uppgifter för Samhall bör vara att ytterligare minska behovet av statligt stöd och att uppnå en god genomströmning av anställda.

Uppgiften att ge arbete och rehabilitera

Utredaren bör se över hur Samhalls uppgifter fullföljs och, om det finns skäl till det, lämna förslag om hur den rehabiliterande uppgiften ytterligare kan stärkas. Samhall har den dubbla uppgiften att både ge arbete åt arbetshandikappade och rehabilitera dem, så att de åtminstone på sikt kan ta steget över till den reguljära arbetsmarknaden. Det övergripande målet bör vara att alla som har den möjligheten kan gå över till den reguljära arbetsmarknaden. Samtidigt kan ett

arbete hos Samhall för vissa grupper av svårt funktionshindrade personer innebära en hög grad av rehabilitering, jämfört med exempelvis sysselsättning vid dagcenter eller en tillvaro som förtidspensionerad.

Förändringar av verksamheten

Utredaren skall överväga om formerna för Samhalls verksamhet kan behöva förändras. Därvid bör utredaren belysa möjligheterna till en utbyggnad av entreprenadverksamheter och inbyggda verksamheter och konsekvenserna av sådana förändringar.

Dagens Samhall skiljer sig mycket från den verksamhet som bedrevs i de tidigare s.k. skyddade verkstäderna. Samhall är på ett helt annat sätt en del av svenskt näringsliv och mer lik arbetslivet i övrigt. Detta stärker de anställdas möjligheter att gå över till andra arbeten. Samtidigt måste Samhalls verksamhet vara präglad av samhällets uppdrag att ge arbete åt arbetshandikappade och tillhandahålla de särskilda anpassningar och det stöd arbetstagarna behöver. Samhall har under senare år i hög grad eftersträvat att öppna sin verksamhet mot samhället och ge arbeten som innebär direkta kontakter med allmänheten, främst genom ett ökat inslag av service och tjänster.

Utredaren skall studera hur verksamhet med särskilt anordnat arbete för arbetshandikappade organiseras i andra nordiska länder samt i andra länder i Europa, som har omfattande sådan verksamhet. Utredaren skall mot bakgrund härav överväga för- och nackdelar med att de olika sätt att organisera arbete för arbetshandikappade som framkommer vid en sådan jämförelse. Vidare skall utredaren jämföra detta med den verksamhet som bedrivs i Samhall.

I Sverige sysselsätts ca 8 per 1 000 personer i arbetskraften i vad som i internationella sammanhang brukar kallas skyddat arbete. Merparten arbetar i Samhallkoncernen och bara drygt 5 000 i OSA. I Nederländerna är andelen i skyddat arbete av arbetskraften ännu högre än i Sverige.

Länder som Tyskland och Frankrike har en betydligt lägre andel av arbetskraften i skyddad verksamhet, men antalsmässigt väsentligt fler än i Sverige till följd av de högre befolkningstalen i dessa länder.

Samråd m.m.

Riksrevisionsverket (RRV) överväger att på eget initiativ göra en självständig översyn av anställning med lönebidrag och Samhalls verksamhet. Vidare har Riksdagens revisorer aviserat sin avsikt att göra en förstudie till en översyn av Samhall. Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet arbetar f.n. med en studie av Samhall och lönebidraget, bl.a. gör man samhällsekonomiska kalkyler och undersöker förekomsten av undanträngningseffekter. Arbetet beräknas vara avslutat under år 1997.

Samhall AB genomför en egen utredning, "Samhall mot år 2005", om Samhalls framtida utveckling m.m. som beräknas vara avslutad under sommaren 1996.

Utredaren bör hålla kontakt med dessa utredare och hålla dem underrättade om sitt arbete, så att dubbelarbete undviks. Vidare bör utredaren vid behov samråda med Samhall, särskilt om de ekonomiskt inriktade delarna av översynen.

Generella direktiv

För utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir 1994:23) samt de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag (dir 1994:124) samt redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredaren skall under arbetets gång informera Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Samhall, företrädare för arbetsmarknadens parter och handikapporganisationerna om sitt arbete samt bereda dem tillfälle att framföra

synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredarens arbete skall vara avslutat före utgången av år 1996. Riksdagen har nyligen antagit arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU15 som syftar till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer. Regeringen skall under år 1996 återkomma till riksdagen med förslag om en långsiktig lösning i frågan. Utredaren skall därför senast den 15 augusti 1996 redovisa om och hur regelverket behöver förändras i de avseenden det berör lönebidrag för arbetshandikappade anställda vid allmännyttiga organisationer.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Upplysning

Hedervärde av uplysning

Upplysning är ett av de viktigaste och mest värdefulla verktygen för att förstå och förändra världen. Det är en process som innebär att man samlar in information, analyserar den och sedan använder den för att fatta beslut. Upplysning är också en form av utbildning som syftar till att ge människor de kunskaper och färdigheter som de behöver för att kunna leva ett bra liv. Upplysning är en viktig del av demokratin och är nödvändig för att människor ska kunna delta i samhällsdebatten och fatta beslut som påverkar deras liv. Upplysning är också en viktig del av utvecklingen av ett land och är nödvändig för att människor ska kunna leva ett bra liv. Upplysning är en viktig del av demokratin och är nödvändig för att människor ska kunna delta i samhällsdebatten och fatta beslut som påverkar deras liv. Upplysning är också en viktig del av utvecklingen av ett land och är nödvändig för att människor ska kunna leva ett bra liv.

Att utvärdera och förstå världen

Bilaga 2 Arbetsrapport om lönebidrag inom allmännyttiga organisationer

Undertecknad har tillkallats som särskild utredare med uppgift att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen.

Enligt sammanfattningen av direktiven (1996:56) utgörs uppdraget, vad avser anställning med lönebidrag, av att

- analysera de resultat som uppnått genom att det flexibla lönebidraget infördes i förhållande till statsmakternas intentioner med införandet,
- pröva om åtgärden lönebidrag är ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt medel för arbetshandikappade utifrån dagens arbetsmarknadssituation och arbetshandikappades behov, och föreslå regelförbättringar,
- undersöka om statsmakternas mål och resultatkrav samt uppföljningssystemet ger tillräckliga förutsättningar för kontroll över kostnadsutvecklingen och föreslå alternativa lösningar,
- utifrån en bedömning av vilken omfattning en sådan åtgärd kan få analysera kostnaderna för att integrera personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket i systemet med lönebidrag.

När det gäller att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer skall också

- redovisas hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

Riksdagen har nyligen antagit arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU15 som syftar till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer. Regeringen skall under år 1996 återkomma till riksdagen med förslag om en långsiktig lösning i frågan. Undertecknad skall därför senast den 15 augusti 1996 redovisa om och hur regelverket behöver förändras i de avseenden det berör lönebidrag för arbetshandikappade anställda vid allmännyttiga organisationer.

1 Överväganden och förslag

Ersättningsnivån för lönebidrag har under senare år etappvis sänkts. Riksdagen beslutade under våren 1995 att fr.o.m. den 1 juli 1995 nya lönebidrag får lämnas med högst 80 procent av lönekostnaden. För personer som har anställts med bidrag före nämnda dag får bidrag lämnas med högst 90 procent av lönekostnaden.

Riksdagen har därefter under hösten 1995 ytterligare skärpt reglerna. Sedan den 1 januari 1996 gäller att lönebidrag som förlängs efter de första fyra åren får lämnas med högst 80 procent av lönekostnaden. Det är fråga om en tidigare läggning av en nivå som så småningom skulle ha inträtt som följd av att den högsta bidragsnivån för nya lönebidrag inte får överstiga 80 procent.

Detta har medfört att särskilt de allmännyttiga organisationerna haft svårt att bära den kostnadsökning som främst riksdagens beslut att sänka bidragsnivån till 80 procent efter fyra års anställning fört med sig. En kartläggning av varsel/uppsägningar av anställda med lönebidrag tiden januari – april 1996, som på uppdrag av AMS genomförts av länsarbetsnämnderna, visar att antalet varsel den 30 april 1996 uppgick till 1 198 personer samt att 197 personer slutat på grund av uppsägning. Av de 1 198 personer som varslats var 1 042 anställda i allmännyttiga organisationer. 63 procent av de varslade i allmännyttiga organisationer var anställda inom

handikapporganisationer och idrottsföreningar.

Med anledning av denna utveckling tog riksdagens arbetsmarknadsutskott ett initiativ som syftade till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer.

Utskottet föreslog att lönebidrag för en arbetshandikappad som varit anställd med lönebidrag under minst fyra år och för vilken bidrag lämnas med mer än 80 procent av lönekostnaden i samband med omförhandling skulle kunna lämnas med oförändrat belopp till 1996 års slut. Förslaget beräknades beröra ca 8 000 arbetshandikappade och kostnaden för insatsen beräknades av arbetsmarknadsutskottet till högst 40 miljoner kronor som skulle täckas genom en omfördelning av medel från anslagspost 2 till anslagspost 1 under anslaget B 4 Särskilda åtgärder för arbetshandikappade.

Riksdagens beslut avser alltså endast innevarande år och regeringen skall därför under år 1996 återkomma till riksdagen med förslag om en långsiktig lösning i frågan, vilket är bakgrunden till de överväganden och förslag som lämnas nedan.

Undertecknad har, som direktiven förutsätter, undersökt förutsättningarna att finna en mera långsiktig lösning i frågan. Jag har därvid funnit att det skulle kunna få negativa konsekvenser för lönebidragssystemet om frågan som berör lönebidrag för arbetshandikappade anställda vid allmännyttiga organisationer bryts ut och behandlas separat.

De främsta skälen för mitt ställningstagande är följande. För att åstadkomma mer exakta beräkningar av den "särbehandling" som i direktiven förutsatts för de allmännyttiga organisationerna måste en noggrann prövning göras av vad som kan inrymmas inom begreppet "allmännyttiga organisationer". Enligt min uppfattning behöver en renodling ske av de verksamheter som i dag registreras som allmännyttiga organisationer. På sikt finns här en betydande besparingspotential som borde ge ökade resurser inom andra delar av lönebidragssystemet. Jag har här påbörjat en kartläggning.

Jag har också påbörjat beräkningar av hur en omfördelning av resurserna mellan de olika arbetsgivarkategorierna skall kunna tillföra de mest betalningssvaga arbetsgivarna inom allmännyttiga organisationer resurser, som möjliggör för dem att även i framtiden i samma omfattning kunna ha arbetshandikappade lönebidragsanställda.

Uppföljningen inom lönebidragssystemet är enligt min mening inte tillfredsställande. Jag har påbörjat ett arbete som skall utmynna i ett förslag till förbättringar härvidlag. Enligt min mening finns här betydande effektivitetsvinster att göra och som inom nuvarande ekonomiska ramar möjliggör nya lönebidragsplatser. Dessa bör riktas främst till privata företag och kommuner.

Med anledning av vad jag anfört ovan föreslår jag därför att riksdagens beslut (1995/96:AU15), det s.k. "provisoriet", förlängs t.o.m. 1997 års utgång. Jag pekar också på möjliga finansieringar av detta förslag.

Motivet till att jag föreslår en förlängning som skall pågå ett helt år är att berörda arbetsgivare och arbetstagare skall få tid att anpassa sig till det lönebidragssystem vars förslag inte kan bli känt före 1996 års utgång. Det bör dessutom skapa förutsättningar att, i avvaktan på ett förslag om en långsiktig lösning, förhindra ytterligare uppsägningar eller att redan varslade anställda blir uppsagda hos de allmännyttiga organisationerna.

Kostnaden för riksdagens beslut (1995/96:AU15) beräknades till högst 40 miljoner kronor som skulle täckas genom en omfördelning av medel från anslagspost 2 till anslagspost 1 under anslaget B 4 Särskilda åtgärder. En förnyad beräkning visar att kostnaden för 1996 blir ca 9,5 miljoner kronor samt att kostnaden för 1997 kommer att stanna vid ca 38,5 miljoner kronor (bilaga). Den totala kostnaden för 1996 och 1997 blir därmed 48 miljoner kronor. Med de medel som frigörs i nedanstående förslag kan därmed förslaget finansieras.

Under tiden 1 juli 1995 – 31 december 1997 kan lönebi-

drag lämnas även för personer som inte har ett arbetshandikapp, om vederbörande har fyllt 60 år, är långtidsarbetslös, är lokalt bunden och uppbär arbetslöshetsersättning. Jag föreslår också att dessa regler skall upphöra. De som vid tidpunkten för upphörandet beviljats lönebidrag skall dock kunna behålla detta längst t.o.m december 1997. Motivet för mitt förslag är att lönebidrag bör vara förbehållet personer med arbetshandikapp.

Enligt en beräkning kommer den totala kostnaden för denna grupp därmed att stanna vid 11,5 miljoner kronor, vilket innebär att 39,5 miljoner kronor av reserverade 50 miljoner kronor därmed frigörs.

Förslaget om förlängning har diskuterats och förankrats hos såväl sakkunniga och experter som företrädare för olika organisationer.

Om arbetsmarknadsministern accepterar mitt förslag kommer jag i enlighet med direktiven att innan årsskiftet redovisa förslag till en långsiktig lösning om hur ett framtida lönebidragssystem skulle kunna utformas.

Prognostiserad kostnad för beslut att lönebidrag kan lämnas med oförändrat belopp till anställda inom allmännyttiga organisationer under 1996 och 1997.

1. Kostnad för anställda som ska omförhandlas under 1996

A. Kostnad 1996 för de som uppnår 4-årig anställning under detta år			
Antal anställda	1 000		
Genomsnittlig kostnad per anställd och månad	12 400 kr	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå	89%	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå utan riksdagsbeslut	80%		
Procentuell skillnad på bidragsnivå	10,11%		
Antal månader med full kostnadstäckning	4	Antagande	
Prognostiserad kostnad	5 015 730 kr		
B. Kostnad 1996 för de som återomförhandlas under detta år			
Antal anställda	900	Antagande	
Genomsnittlig kostnad per anställd och månad	12 400 kr	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå	89%	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå utan riksdagsbeslut	80%		
Procentuell skillnad på bidragsnivå	10,11%		
Antal månader med full kostnadstäckning	4	Antagande	
Prognostiserad kostnad	4 514 157 kr		
Kostnad för 1996	9 529 888 kr		
Kostnad för 1997	28 589 663 kr	Se fotnot 1.	

2. Kostnad för anställda som ska omförhandlas under 1997

A. De som uppnår 4-årig anställning under 1997			
Antal anställda	426	Källa: AMS	
Genomsnittlig kostnad per anställd och månad	12 400 kr	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå	89%	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå utan riksdagsbeslut	80%		
Procentuell skillnad på bidragsnivå	10,11%		
Antal månader med full kostnadstäckning	6	Antagande	
Prognostiserad kostnad	3 205 052 kr		
B. De som återomförhandlas under 1997			
Antal anställda	900	Antagande	
Genomsnittlig kostnad per anställd och månad	12 400 kr	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå	89%	Källa: AMS	
Genomsnittlig bidragsnivå utan riksdagsbeslut	80%		
Procentuell skillnad på bidragsnivå	10,11%		
Antal månader med full kostnadstäckning	6	Antagande	
Prognostiserad kostnad	6 771 236 kr		
Kostnad för 1997	9 976 288 kr		
Total kostnad för 1996 + 1997	48 095 838 kr		

Fotnot 1.

Beslut som fattas 1996 gäller även 1997 och medför då högre kostnader eftersom samtliga månader kräver full kostnadstäckning

Enligt AMS utbetalade lönebidrag till långtidsarbetslösa över 60 år, juli 1995 - juni 1996.									
Enligt uppgift från AMS:				1 152 005 kr					
Prognos av utbetalade lönebidrag till långtidsarbetslösa över 60 år, juli - december 1996.									
Antal månader	Antal anställda	Prognostiserad ersättning	Löne-bikostnader 40%	Bidrag-nivå	Lönebidrag per anställd	Totala lönebidrag per månad	Totala lönebidrag under perioden		
6	60	13 700 kr	5 480 kr	50%	9 590 kr	575 400 kr	3 452 400 kr		
Prognos av utbetalade lönebidrag till långtidsarbetslösa över 60 år, 1997.									
Antal månader	Antal anställda	Prognostiserad ersättning	Löne-bikostnader 40%	Bidrag-nivå	Lönebidrag per anställd	Totala lönebidrag per månad	Totala lönebidrag under perioden		
12	60	13 700 kr	5 480 kr	50%	9 590 kr	575 400 kr	6 904 800 kr		
Prognos av utbetalade lönebidrag till långtidsarbetslösa över 60 år, budgetåren 1995/96 och 1997.									
Prognos budgetåret 1995/96				4 604 405 kr					
Prognos budgetåret 1997				6 904 800 kr					
Totalt				11 509 205 kr					

Bilaga 3 Beräkningsmetoder och statistiskt urval

Beräkningsmetoder och statistiskt urval

1 Inledning

I kapitel 7 redovisas beräkningar över ekonomiska effekter av utredningens överväganden och förslag för effektivisering av lönebidragen. Beräkningarna bygger i huvudsak på en mikrosimuleringsmodell som utredningen har utvecklat. Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) Ekonomi har bistått utredningen med statistiskt underlag och i övrigt bidragit med värdefulla råd¹.

För att beräkna de ekonomiska effekterna av enskilda förändringar och kombinationer av förändringar är det nödvändigt att beräkna effekterna under en följd av år. Hur och när olika effekter uppkommer beror i stor utsträckning på vilka övergångsregler som tillämpas. Regeländringarna kan också själva påverka beteendet hos dem som berörs av förändringarna. Detta skulle dock kräva en mycket komplicerad analys. Utredningen har genomfört en statisk analys som inte tar hänsyn till eventuella beteendeförändringar.

Utredningen presenterar först, i tabell 7.1–7.3 vissa förenklade beräkningar av hur förändringar skulle påverka kostnaderna för lönebidragen om de får omedelbar effekt.

¹ För urvalsdragning har Stanislav Skowron och Tomas Gunnarsson ansvarat. Utredningen bär dock det fulla ansvaret för modellens uppbyggnad och funktion.

Övriga beräkningar som presenteras i tabell 7.5 och i avsnitt 7.3 bygger på de sammanlagda effekterna av samtliga förändringar enligt utredningens förslag. Kostnadseffekterna har beräknats för en treårsperiod. Utredningen följer de kostnadsuppräknningar som gjorts i regeringens budgetproposition för år 1997 (Prop. 1996/1997:1). Detta ger möjlighet att studera de ekonomiska effekterna av utredningens förslag fram till år 2000.

2 Utredningens kalkylmodell

Gjorda beräkningar utifrån utredningens kalkylmodell baseras på de faktiska kostnaderna för lönebidrag under en månad. Kalkylmodellen visar hur kostnaderna skulle påverkas av ett alternativt regelsystem. Av praktiska skäl bygger kalkylen på ett urval anställda med lönebidrag.

Kostnaden med nuvarande lönebidrag grundar sig på det statistiska urvalet. Ett förändringsalternativ beräknas sedan för varje individ. Detta visar hur hög månadskostnaden skulle varit med ett alternativt lönebidrag. I beräkningsgången kan lönebidragen ändras med avseende på arbetsgivarkategori, anställningstid och bidragsnivåer.

Genom att jämföra månadskostnaden i det nuvarande lönebidragssystemet med alternativet går det att uppskatta den procentuella skillnaden i kostnad. Utbetalt belopp för varje individ summeras och räknas upp så att summan motsvarar samtliga lönebidrag under månaden. För att erhålla årskostnad multipliceras månadskostnaden med 12.

Följande variabler har ingått i utredningens urval:

Variabler	Variabelbeteckning
* personid, ett unikt löpnummer,	Pid
* ålder,	Åld
* kön,	Kön
* län,	Län

* arbetsgivarkod,	Agk
* krontalsbelopp per månad,	Bkr
* bidragsgrundande lönekostnad,	Blk
* bidragsprocent,	Bpr
* antal frånvarodagar,	Frd
* utbetalt belopp avseende 9603,	Ube
* anställningstid.	Ant

Det har ej varit möjligt att erhålla den totala månadskostnaden (Tkmv) för mars 1996 genom att summera utbetalda belopp för personerna i urvalet. Denna uppgift saknades nämligen i 25 procent av fallen. Av denna anledning har de "verkliga" kostnaderna (v) för anställda med lönebidrag prognostiserats genom att enligt formel (1:1) reducera genomsnittligt antal frånvarodagar från antalet arbetsdagar under månaden.

Adm = antal arbetsdagar under månaden

Frdp = prognos av genomsnittligt antal frånvarodagar

$$Tkmv = \sum Ubev = \sum [Blkv - Frdp(Blkv \div Adm)] Bprv \quad (1:1)$$

En månadskostnad har sedan beräknats för ett alternativt lönebidragssystem (Tkmf). Bidragsprocent, arbetsgivar-kategori och tid med anställning har varierats. Därefter har utbetalt belopp (Ubef) beräknats för varje individ. Månadskostnaden för förändringsalternativet utgör summan av utbetalt belopp enligt formel (1:2).

$$Tkmf = \sum Ubef = \sum [Blk - Frdp(Blkf \div Adm)] Bprf \quad (1:2)$$

Årskostnad

För att omvandla de erhållna månadskostnaderna till årstotaler multipliceras de med tolv.

Förutsättningarna för att årskostnaden skall erhållas

genom att månadskostnaden multipliceras med tolv är att:

- * antalet personer är oförändrat under året,
- * den genomsnittliga bidragsgrundande inkomsten är oförändrad under året,
- * det genomsnittliga antalet frånvarodagar per månad är oförändrat under året,
- * den genomsnittliga bidragsnivån är oförändrad under året.

Budgeteffekten har sedan kalkylerats genom att dra ifrån årskostnaden för förändringsalternativet (Tkåf) från de "verkliga" årskostnaderna (Tkåv) enligt formel (1:3).

$$\text{Tkåv} - \text{Tkåf} = \text{Budgeteffekt (kr)} \quad (1:3)$$

3 Det statistiska underlaget

Från AMS Åtgärdsdatabas i vilken utbetalningar för lönebidrag registreras har 8 416 personer dragits. Urvalsramen utgörs av alla lönebidrag under mars månad 1996. Själva urvalet omfattar samtliga personer vars nionde siffra i personnumret antingen är 5 eller 6. Från urvalet har 19 personer strukits på grund av oanvändbara statistiska uppgifter.

Totalt fanns det 47 135 lönebidrag i mars enligt AMS Åtgärdsdatabas. Utredningen har skattat kostnaderna för lönebidrag i mars 1996 till 475 miljoner kronor. Denna skattning har beräknats genom att de registrerade utbetalningarna som uppgick till 360 miljoner kronor korrigerats med de icke registrerade. Tar man hänsyn till att 25 procent av urvalet saknade uppgift om utbetalt belopp stämmer kostnaden med 99 procents exakthet. Kontrollräkningar visar att urvalet är representativt vad gäller arbetsgivarnas andel av lönebidragen, genomsnittligt utbetalt belopp, bidragsnivåer och åldersfördelning av de anställda samt fördelning efter län. I urvalet är dock andelen kvinnor något underrepresenterad jämfört med det totala antalet. Utredningen har

korrigerat för detta.

Eftersom antalet lönebidrag varierat under året är det troligt att mars månad inte kan betraktas som representativt. Det är högst sannolikt att kostnaderna överskattats i kalkylerna. En annan felkälla i beräkningarna utgörs av de utbetalningar som ej registrerats i Åtgärdsdatabasen. Utredningen har uppskattat den möjliga överskattningen av kostnaderna till knappt 5 procent och korrigerat för detta. Prognostiserad årskostnad blir därmed 5,4 miljarder för år 1996.

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade. A.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förordningen 1997:1

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasiala skolan - 1997:1

Finansdepartementet

Informationslag 1997:1

Arbetsmarknadsdepartementet

Arb. tillstånd - 1997:1

Arbetsmarknadsdepartementet

Urbildningsdepartementet

Förordning om tillstånd 1997:1

