



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:24

Utanförskap på arbetsmarknaden

Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

ISBN 978 91 7086 127 7

RiR 2007:24

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet

Datum: 2007-11-30
Dnr: 31-2006-0335

Utanförskap på arbetsmarknaden

Riksrevisionen har granskat om statens arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har bidragit till att gruppen fått en starkare ställning på arbetsmarknaden. Granskningen har haft fokus på stödet lönebidrag. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsmarknadsstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsmarknadsstyrelsen. Rapporten skickas därför för kännedom till regeringen och denna myndighet.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Tommy Nilsson* (projektledare) och revisionsledare *Jesper Antelius* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* och revisionsdirektör *Mats Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen. Revisionsledare *Miki Tomita-Larsson* har deltagit i ärendets tidigare handläggning.

Karin Lindell

Tommy Nilsson

Jesper Antelius

För kännedom:
Arbetsmarknadsstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Avgränsning	15
1.4 Bedömningsgrunder	15
1.5 Metod och genomförande	16
1.6 Rapportens disposition	16
2 Arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga	17
2.1 Mål inom arbetsmarknadspolitiken för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga	17
2.2 Utgifter	19
2.3 Regelverk	20
2.4 Lönebidrag	21
2.5 Registrering av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga	22
3 Målgruppens ställning på arbetsmarknaden	23
3.1 Sysselsättningsgrad	24
3.2 Inskrivna och långtidsinskrivna på arbetsförmedlingarna	25
3.3 Arbetslöshet	27
3.4 Sammanfattning	29
4 Övergång till osubventionerat arbete	31
4.1 Övergångar till osubventionerade arbeten	31
4.2 Tillsvidare- respektive visstidsanställning	34
4.3 Sammanfattning	34
5 Handläggning av stödet lönebidrag	35
5.1 Underlag för granskningen	35
5.2 Fastställande av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och val av åtgärd	37
5.3 Att matcha den funktionshindrades arbetsförmåga med kraven i arbetet – anställning med lönebidrag	38
5.4 Att följa upp den funktionshindrades utveckling i arbetet - handlingsplaner	40
5.5 Att särskilt pröva förlängning av lönebidraget utöver fyra år	41
5.6 Andra brister i handläggningen av lönebidrag	42
5.7 Sammanfattning	45
6 Styrningen av stödet lönebidrag	47
6.1 Regeringens styrning av stödet lönebidrag	47
6.2 AMS styrning av stödet lönebidrag	49
6.3 Sammanfattning	51
7 AMS åtgärder för att öka arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga	53
7.1 AMS insatser	53
7.2 Arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga	54
7.3 Sammanfattning	56
8 Slutsatser och rekommendationer	57
8.1 Slutsatser	57
8.2 Målgruppens ställning på arbetsmarknaden har inte förbättrats	60
8.3 Rekommendationer	60
Referenser	63
Bilaga 1 Handikappkoder	67
Bilaga 2 Aktgranskning och intervjuer med handläggare hos arbetsförmedlingen	69
Bilaga 3 Enkät till arbetsgivare	71

Sammanfattning

Närmare en miljon personer mellan 16 och 64 år uppger att de har någon typ av funktionshinder. Cirka hälften av dessa bedömer att deras arbetsförmåga är nedsatt på grund av funktionshindret. Drygt hälften av dessa funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta. För övriga i arbetskraften är sysselsättningsgraden 75 procent.

År 2000 antog riksdagen regeringens proposition om en nationell handlingsplan för handikappolitiken – *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. I propositionen anges att funktionshindrade ska ges samma möjligheter som andra i samhället och att ansvariga sektorsmyndigheter bör få uppdraget att fastställa etappmål med syfte att nå de nationella målen för handikappolitiken. Inom arbetsmarknadsområdet är Arbetsmarknadsverket (AMV)¹ sektorsansvarig myndighet. Regeringen antog år 2002 de fem etappmål som AMS hade tagit fram. Dessa bör vara uppfyllda år 2010. Granskningen har följt upp tre av dessa etappmål. Ett handlar om att sysselsättningsgraden för hela gruppen funktionshindrade på sikt ska överensstämma med befolkningen i sin helhet och att sysselsättningsgraden för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ska öka snabbare än för övriga i arbetskraften. Ett annat etappmål anger att andelen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som är långtidsinskrivna ska ”utvecklas bättre än för övriga långtidsinskrivna”. Ett tredje etappmål anger att andelen arbetsgivare som är beredda att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ska ”öka väsentligt”.

På arbetslivsområdet är det övergripande målet att ”funktionshindrade personer skall ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet”.

Inom arbetsmarknadsområdet finns flera olika stöd som är riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Lönebidrag är den största stödformen, både sett till antalet kronor (7,4 miljarder kronor, år 2006) och antalet deltagare (59 000, år 2006).

Den totala finansiella ramen för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var 11,6 miljarder kronor år 2006 och beräknas under år 2007 uppgå till 12,6 miljarder kronor. Staten avsätter således stora resurser inom arbetsmarknadsområdet för att förbättra situationen för denna målgrupp.

¹ Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. AMS och länsarbetsnämnderna svarar för den offentliga arbetsförmedlingen.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om statens arbetsmarknadspolitiska insatser har bidragit till att målgruppens ställning på arbetsmarknaden har stärkts.

Granskningen har besvarat följande övergripande revisionsfråga:

Har de av regeringen och AMS vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna riktade mot funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga bidragit till att denna grupp fått en relativt sett förbättrad ställning på arbetsmarknaden?

Granskningen har också besvarat följande fyra delfrågor:

1. Har regeringens och AMS åtgärder riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga bidragit till att sysselsättningsgrad och arbetslöshet har förbättrats i förhållande till den övriga befolkningen i arbetskraften samt till att inskrivningstiden på arbetsförmedlingarna utvecklats bättre för målgruppen än för övriga inskrivna på arbetsförmedlingarna?
2. I viken utsträckning har AMS åtgärder lett till att de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har övergått från subventionerade arbeten till osubventionerade tillsvidare- och visstidsanställningar?
3. Har regeringen och AMS styrt det arbetsmarknadspolitiska stödet lönebidrag så att handläggningen på förmedlingskontoren främjar uppfyllelsen av de arbetsmarknadspolitiska målen för gruppen?
4. Vilka åtgärder har AMS vidtagit för att främja en ökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (med eller utan bidrag)?

Nedan redovisas granskningens resultat, dvs. svaren på revisionsfrågorna. Den övergripande revisionsfrågan besvaras sist.

Låg sysselsättningsgrad, långa inskrivningstider och hög arbetslöshet

Utvecklingen av sysselsättningsgraden för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har under 2000-talet varit sämre än för övriga i arbetskraften. År 2000 var sysselsättningsgraden 56 procent för målgruppen, år 2006 var den 52 procent. För övriga i arbetskraften var motsvarande andelar 75 procent för båda dessa år.

Antalet inskrivna på arbetsförmedlingarna i målgruppen har ökat under den granskade perioden. Denna trend gäller även för de så kallade långtidsinskrivna. Andelen långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var i stort sett konstant under perioden 2000 - 2005 och utgjorde cirka 28 procent av alla långtidsinskrivna. Under år 2006 och de första nio månaderna av år 2007 har denna andel ökat till cirka 32 procent.

Den totala arbetslösheten har under 2000-talet gått ned från drygt 5 procent år 2000 till 4,5 procent år 2006. Arbetslösheten för målgruppen har varierat under samma period. Från att ligga på en nivå runt 7 procent, år 2000, gick arbetslösheten ned till knappt 5 procent år 2002. Därefter har den åter ökat till i genomsnitt 7 procent under 2007. Även långtidsarbetslösheten har utvecklats negativt för målgruppen. Under senare år har andelen långtidsarbetslösa i målgruppen, av samtliga långtidsarbetslösa, ökat. I början av år 2005 var andelen cirka 11 procent och i september år 2007 var den cirka 19 procent.

Övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten

Granskningen visar vidare att andelen övergångar från stödet lönebidrag till osubventionerade arbeten har ökat successivt för varje år under den granskade perioden. Andelen har ökat från 2 procent, år 2001, till 5 procent, år 2005. Under år 2006 och fram till oktober år 2007 är det osäkert om andelen övergångar har fortsatt att öka eller om den tenderar att minska. Osäkerheten beror på att AMS beräknar och redovisar dessa övergångar på två olika sätt.

Bristande handläggning av stödet lönebidrag

Granskningen av handläggningen av stödet lönebidrag visar att det förekommer ett flertal brister i denna handläggning, framför allt vid:

- Dokumentation av olika moment i handläggningen.
- Fastställande av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.
- Val av viss åtgärd framför annan.
- Matchning mellan arbetsförmåga och kraven i arbetet.
- Uppföljning av den funktionshindrades utveckling på arbetsplatsen.
- Prövning av arbetsförmåga och bidragsnivå i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året.

Om AMS kommer till rätta med bristerna i de nämnda arbetsmomenten, allt annat lika, skulle sannolikt den genomsnittliga bidragsnivån minska och antalet övergångar till osubventionerade arbeten öka. Därmed skulle fler funktionshindrade kunna anställas med lönebidrag. Detta skulle i sin tur bidra till uppfyllelsen av regeringens etappmål om sysselsättningsgrad och inskrivningstider.

Brister i styrningen av stödet lönebidrag

Riksrevisionens bedömning är att regeringen har brustit i styrningen av stödet lönebidrag. Förordningen (SFS 2000:630) betonar inte tillräckligt stödets temporära karaktär. Samstämmighet saknas mellan förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och förordningen (SFS 2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten när det gäller motiv till anvisning till program. Begreppet ”arbetsmarknadspolitiska motiv” förekommer i den senare förordningen, men har tagits bort i den förra. Begreppet har ersatts med ett annat: ”länsarbetsnämnden bedömer vilka stöd och insatser som är lämpliga i varje enskilt fall”. Detta kan skapa oklarheter vid anvisning till program.

Regeringens beslut att ge de allmännyttiga organisationerna, vilka vanligen har små ekonomiska resurser, en ökad andel av tillgängliga stödmedel gör det svårare för AMS att nå övergångsmålet. En tydligare styrning av medlen till ekonomiskt bärkraftiga arbetsgivare skulle främja övergångsmålet.

Vidare saknas en tydlig koppling mellan etappmålen om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen och regeringens mål om övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten.

Enligt Riksrevisionens bedömning har AMS brustit i sin styrning av stödet lönebidrag. Det gäller främst implementeringen av förordningen, föreskrifterna och handläggarstöden. Kopplingen mellan myndighetens egna verksamhetsmål och de av regeringen antagna etappmålen är otydlig. Vidare brister AMS föreskrifter i tydlighet när det gäller krav på dokumentation om uppföljning av beslut om lönebidrag och prövning av arbetsförmågan vid förlängning utöver det fjärde året av nämnda stöd

Med anledning av den årliga revisionens löpande granskning av lönebidrag, har AMS svarat att myndigheten planerar att vidta ett antal åtgärder för att komma till rätta med påpekade brister. Myndigheten avser att i ett nytt handläggarstöd, framtaget under hösten 2007, förtydliga vikten av att en beslutsmotivering ska göras och dokumenteras och att en särskild prövning av bidragets storlek utöver det fjärde anställningsåret ska genomföras. Vidare ska handläggarstödet tydliggöra vad som ska bedömas vid nedsättning i arbetsförmågan och hur denna bedömning ska dokumenteras. Dessutom ska arbetsplatsbesökets betydelse särskilt framhållas.

Inga insatser för att främja arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Ett av regeringens etappmål inom ramen för den nationella handlingsplanen anger att AMS ska verka för att arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen ska öka väsentligt. AMS har brustit när det gäller detta uppdrag. Under den granskade perioden har myndigheten inte haft några särskilda aktiviteter för detta ändamål. De insatser som gjorts för att öka denna vilja har skett inom ramen för det ordinarie matchnings- och förmedlingsarbetet. AMS har heller inte gjort någon undersökning (med godtagbar kvalitet) av hur denna vilja ser ut eller tagit fram någon strategi för hur denna vilja ska kunna öka.

Riksrevisionen har på eget initiativ gjort en undersökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga och hur denna vilja har förändrats under 2000-talet. Undersökningen visar att det inte har skett någon nämnvärd förändring sedan år 2001. Undersökningen visar också att det bland arbetsgivare fortfarande finns en stor brist på information om stöden och vart arbetsgivare kan vända sig för att få denna information.

Målgruppens ställning på arbetsmarknaden har inte förbättrats

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringens och AMS vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga inte har förbättrat gruppens ställning på arbetsmarknaden under den granskade perioden, vare sig absolut eller relativt övriga i arbetskraften.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

- Anpassa målet om övergångar till osubventionerade arbeten till etappmålen om sysselsättningsgrad och långtidsinskrivna bättre.
- I förordningen (SFS 2000:630) tydliggöra att lönebidraget är ett temporärt stöd och betalas ut i högst fyra år, utom i specifika undantagsfall.
- Öka samstämmigheten när det gäller motiv till anvisad insats mellan förordning (SFS 2000:630) och förordning (SFS 2000:628).
- Möjliggöra för AMS att ekonomiskt pröva de arbetsgivare som får ta del av stödet lönebidrag.
- Begära återrapportering av AMS dels om orsakerna till den bristande måluppfyllelsen angående etappmålet om att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen, dels om vilka åtgärder myndigheten nu kommer att vidta för att öka denna måluppfyllelse.
- Utarbeta en övergripande strategi för hur målgruppens ställning på arbetsmarknaden ska förbättras, så att etappmålen om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen kan uppfyllas under rimlig tid.

Riksrevisionen rekommenderar AMS att gör följande:

- Utarbeta en strategi för implementering av regelverket och kompetenshöjande insatser för att främja en effektiv handläggning av stödet lönebidrag.
- Tydligt koppla myndighetens egna verksamhetsmål till regeringens fastställda etappmål och målet om övergång från lönebidrag till osubventionerade anställningar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Enligt SCB:s mätningar under 2000-talet angående funktionshindrades situation på arbetsmarknaden uppger cirka en miljon människor mellan 16 och 64 år att de har någon typ av funktionshinder.² Ungefär hälften bedömer att deras arbetsförmåga är nedsatt på grund av funktionshindret.³ Enligt samma mätningar är drygt hälften av de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga sysselsatta. Motsvarande andel för arbetskraften som helhet är cirka 75 procent. För funktionshindrade utan nedsatt arbetsförmåga ligger sysselsättningen på samma nivå som för övriga i arbetskraften.

Riksdagen och regeringen har en ambitiös målsättning när det gäller funktionshindrades deltagande i samhällslivet. År 2000 fattade riksdagen beslut om en nationell handlingsplan för handikappolitiken – *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.⁴ I propositionen som föregick beslutet anges att funktionshindrade ska ges samma möjligheter som andra i samhället. På arbetslivsområdet är det övergripande målet att "funktionshindrade personer skall ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet".⁵

I propositionen anges också att ansvariga sektorsmyndigheter bör få uppdraget att fastställa etappmål med syfte att nå de nationella målen för handikappolitiken. Inom arbetsmarknadsområdet är Arbetsmarknadsverket⁶ (AMV) sektorsansvarig myndighet. Arbetsmarknadsstyrelsen⁷ (AMS), vilken är en del av AMV, har på regeringens uppdrag formulerat fem etappmål⁸, som antagits av regeringen, för att främja ovan nämnda målsättning.

Inom arbetsmarknadsområdet finns flera olika stöd som är riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Fem av dessa insatser avser att ge personer i målgruppen subventionerade anställningar. Till dessa insatser hör *lönebidrag*, *offentlig skyddad anställning (OSA)*, *skyddad anställning hos*

² SCB, 2001, 2003, 2005 och 2007.

³ SCB, 2007.

⁴ Prop. 1999/2000:79, Socialutskottets betänkande 1999/2000:SoU14, Riksdagskrivelse 1999/2000:240.

⁵ Prop. 1999/2000:79, s. 118.

⁶ Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. Den offentliga arbetsförmedlingen finns hos AMS och länsarbetsnämnderna.

⁷ AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna.

⁸ För en detaljerad redovisning av de fem etappmålen se kapitel 2.1.2.

Samhall, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Därutöver finns andra insatser vilka har syftet att underlätta ett inträde på arbetsmarknaden för personer i gruppen.⁹

Lönebidrag och skyddad anställning hos Samhall är de i särklass största stödformerna. Enligt AMS årsredovisning för år 2006 fick närmare 59 000 personer anställningar med stödet lönebidrag (i genomsnitt per månad) och drygt 21 000 personer hade skyddad anställning hos Samhall (vid årets slut). Detta motsvarar 60 respektive 22 procent av de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som fick arbetsmarknadsstöd det året.

Den totala finansiella ramen för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var drygt 11,6 miljarder kronor år 2006. Under 2007 beräknas utfallet bli drygt 12,6 miljarder kronor.¹⁰

Staten avsätter således stora resurser inom arbetsmarknadsområdet för att förbättra situationen för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Frågan är vilka effekter dessa insatser har på gruppens ställning på arbetsmarknaden.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning är att fastställa om statens arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har bidragit till att gruppen har fått en starkare ställning på arbetsmarknaden.

Granskningen har utgått från följande övergripande revisionsfråga:

Har de av regeringen och AMS vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna riktade mot funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga bidragit till att denna grupp fått en relativt sett förbättrad ställning på arbetsmarknaden?

Den övergripande revisionsfrågan har delats upp i följande fyra delfrågor:

1. Har regeringens och AMS åtgärder riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga bidragit till att sysselsättningsgrad och arbetslöshet har förbättrats i förhållande till den övriga befolkningen i arbetskraften samt till att inskrivningstiden på arbetsförmedlingarna utvecklats bättre för målgruppen än för övriga inskrivna på arbetsförmedlingarna?
2. I vilken utsträckning har AMS åtgärder lett till att de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har övergått från subventionerade arbeten till osubventionerade tillsvidare- och visstidsanställningar?
3. Har regeringen och AMS styrt det arbetsmarknadspolitiska stödet lönebidrag så att handläggningen på förmedlingskontoren främjar uppfyllelsen av de arbetsmarknadspolitiska målen för gruppen?

⁹ Se kapitel 2.2.

¹⁰ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 13.

4. Vilka åtgärder har AMS vidtagit för att främja en ökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (med eller utan bidrag)?

1.3 Avgränsning

Som tidigare nämnts finns det flera arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Denna granskning avgränsas till att omfatta stödet lönebidrag. Orsaken är att lönebidrag utgör det överlägset största stödet. Övriga stöd (exklusive Samhall) utgör endast en liten del av det totala stödet till gruppen. Två av dessa, utvecklingsanställning och trygghetsanställning, är dessutom föremål för en kartläggning, vilken genomförs av Statskontoret på uppdrag av regeringen. Skyddad anställning hos Samhall kan senare komma att bli föremål för en granskning av Riksrevisionen.

Granskningen har koncentrerats till att undersöka utvecklingen av målgruppens ställning i förhållande till regeringens etappmål samt styrningen och handläggningen av stödet lönebidrag. Vidare har Riksrevisionen undersökt AMS insatser för att öka viljan hos arbetsgivare att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

Eventuella sysselsättnings-, undanträngnings- och dödviktseffekter¹¹ som kan ha uppkommit på grund av anställningar med lönebidrag har inte undersökts i denna granskning.

Granskningen omfattar åren mellan 2000 och fram till och med första halvåret 2007, med tonvikt på de senare åren.

1.4 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten i granskningen är riksdagens ställningstagande till proposition 1999/2000:79, *Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. Granskningen har fokus på tre av de fem etappmål¹² som regeringen har antagit för att främja det övergripande målet i handlingsplanen. Riksrevisionen bedömer att dessa tre etappmål ligger väl i linje med den arbetsmarknadspolitiska målsättningen i den nationella handlingsplanen.

- Etappmål 1 anger att de funktionshindrades arbetsförmåga tas till vara så att deras sysselsättning på sikt överensstämmer med befolkningen som helhet. Etappmålet anger också att andelen sysselsatta funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ska öka snabbare jämfört med övriga i arbetskraften.

¹¹ En undanträngningseffekt uppstår när en arbetsgivare anställer en individ med bidrag i stället för en individ utan bidrag. En dödviktseffekt uppstår då en arbetsgivare skulle ha anställt en individ även utan bidrag.

¹² Etappmål 3 om förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning är uppfyllt sedan 2005. Etappmål 5 om individuellt stöd eller individuell anpassning i arbetssituationen bedöms vara svårt att hantera metodmässigt och skulle kräva oproportionerligt stora resurser att granska.

- Etappmål 2 anger att andelen arbetssökande funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som är långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen ska "utvecklas bättre än för övriga långtidsinskrivna".
- Etappmål 4 anger att andelen arbetsgivare som är beredda att anställa en person med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder ska "öka väsentligt".

En ytterligare bedömningsgrund är regeringens uttalande i den ekonomiska vårpropositionen 2001 om att antalet övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka.¹³

1.5 Metod och genomförande

Granskningen bygger på såväl kvalitativa som kvantitativa metoder och data.

Den första och den andra revisionsfrågan, vilka rör målgruppens situation på arbetsmarknaden, besvaras med hjälp av AMS och SCB:s statistik om funktionshindrades situation på arbetsmarknaden. Revisionsfråga tre besvaras med stöd av följande dokumentation: AMS internrevisions granskning av stödet lönebidrag¹⁴, AMS interna uppföljning och utvärdering av försöket med det så kallade kvalitetsintyget¹⁵ och den årliga revisionens (vid Riksrevisionen) så kallade löpande granskning av stödet lönebidrag.¹⁶ Riksrevisionens undersökning av lönebidragens handläggning utgör också underlag för granskningen (se bilaga 2).

Den fjärde revisionsfrågan, som rör AMS insatser för att öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer ur målgruppen, besvaras huvudsakligen genom intervjuer med företrädare för myndigheten samt en enkätundersökning bland arbetsgivare.¹⁷

Ytterligare underlag för granskningen är intervjuer med företrädare för AMS och med tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet samt AMS återsrapporteringar till regeringen.¹⁸

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 presenterar förekommande mål som rör statens arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. I kapitlet visas också regelverk och utgifter för de särskilda stöd som är riktade till gruppen. I kapitlen 3 - 7 redovisas svaren på de fyra revisionsfrågorna. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas i kapitel 8.

¹³ Prop. 2000/01:100.

¹⁴ Se kapitel 5.

¹⁵ Se kapitel 5.

¹⁶ Riksrevisionen, 2007.

¹⁷ Undersökningen genomfördes under våren 2007 av SCB på uppdrag av Riksrevisionen. En mer detaljerad redogörelse för undersökningen finns i bilaga 3.

¹⁸ AMS återsrapporteringar, angående etappmålen, till regeringen åren 2003 - 2007.

2 Arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

2.1 Mål inom arbetsmarknadspolitiken för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Riksdagens intentioner för funktionshindrade kommer till uttryck i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och i regeringens arbetsmarknadspolitiska mål. AMV, som är en av flera sektorsansvariga myndigheter inom handikappolitiken, har genom AMS haft i uppdrag att formulera etappmål, vilka bör vara uppfyllda senast år 2010. De sektorsansvariga myndigheterna har ett "särskilt stort ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken skall förverkligas".¹⁹

2.1.1 Arbetsmarknadspolitiska mål

Det övergripande målet för hela arbetsmarknadspolitiken är "att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetslinjen är en överordnad princip för regeringens sysselsättnings- och tillväxtpolitik och innebär att aktivitet i form av arbete eller utbildning ska främjas."²⁰ Fram till år 2006 var ett av tre verksamhetsområden inom arbetsmarknadspolitiken förmedlingsverksamheten. Den var indelad i verksamhetsgrenarna "Matchning på arbetsmarknaden" och "Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden".²¹ AMS stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga omfattades av den senare verksamhetsgrenen. När det gäller funktionshindrade personer generellt var regeringens mål att dessa "skall ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet"²². Det är ett mål som ligger i linje med målet i den nationella handlingsplanen.

Sedan 2007 finns enbart en verksamhetsgren inom arbetsmarknadspolitiken, "Matchning på arbetsmarknaden". Den nuvarande regeringen har inte förändrat inriktningen och målen för det hittillsvarande stödet till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Regeringen framhåller, liksom propositionen om den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, att sektorsansvariga myndigheter har ett särskilt ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken ska förverkligas.²³

¹⁹ Prop. 1999/2000:79, s. 35.

²⁰ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2005/06:AU1, s. 16.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket, s. 1.

²² Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 13, s. 55.

²³ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 13.

2.1.2 Etappmål

Inom ramen för AMV:s sektorsansvar för handikappolitiken har AMS tagit fram etappmål, vilka ska understödja måluppfyllelsen av de nationella och långsiktigt satta målen för handikappolitiken. Dessa etappmål antogs och fastställdes av regeringen år 2002.²⁴ För närvarande finns följande fem etappmål²⁵:

1. Etappmål 1: "De funktionshindrades arbetsförmåga skall tas tillvara så att deras sysselsättning på sikt överensstämmer med befolkningens som helhet. Andelen sysselsatta funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga skall öka snabbare än övriga i arbetskraften".
2. Etappmål 2: "Andelen arbetssökande med arbetshandikapp på grund av funktionshinder som är långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen skall utvecklas bättre än för övriga långtidsinskrivna".
3. Etappmål 3: "Andelen personer med arbetshandikapp på grund av funktionshinder som deltar i förberedande utbildning och i arbetsmarknadsutbildning skall varje år klart överstiga deras andel av samtliga arbetslösa".
4. Etappmål 4: "Andelen arbetsgivare som är beredda att anställa en person med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder skall öka väsentligt".
5. Etappmål 5: "Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga och med behov av individuellt stöd/anpassning i arbetssituationen skall ha fått det år 2010".

Måluppfyllelsen av etappmålen ska årligen återrapporteras av AMS till regeringen.

2.1.3 Mål i regleringsbrev

I regleringsbrev till AMS har regeringen under flera år angett ett övergångsmål och ett mål angående den årliga genomsnittliga nivån på lönebidragen. I regleringsbrev från år 2002 till år 2007 anges att andelen övergår från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år.²⁶

Den genomsnittliga bidragsnivån för lönebidrag får, enligt regleringsbrevet för år 2006, inte överstiga 63,2 procent under 2006.²⁷ I regleringsbrevet för år 2007 är motsvarande siffra 63,0 procent.²⁸ Måluppfyllelsen av AMS övergångsmål redovisas i kapitel 4.

²⁴ Regeringens skrivelse 2002/03:25.

²⁵ Som nämnts i kapitel 1 granskas tre av dessa etappmål, etappmålen 1, 2 och 4.

²⁶ Regleringsbrev till AMV avseende budgetår 2002 - 2007.

²⁷ Regleringsbrev till AMV avseende budgetår 2006.

²⁸ Regleringsbrev till AMV avseende budgetår 2007.

Det kan här nämnas att sedan år 2002 har den genomsnittliga bidragsnivån pendlat mellan 63 och 64 procent. Verksamhetsåret 2006 klarade inte AMS det av regeringen uppsatta målet om den genomsnittliga bidragsnivån. Skillnaden mellan angivet mål i regleringsbrevet (63,3 procent) och utfallet (63,2 procent) var dock marginell.²⁹

2.2 Utgifter

Den största delen av arbetsmarknadsstödet till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga utgör medel till lönebidrag och till så kallat skyddat arbete. Skyddat arbete inbegriper anställning hos Samhall och offentligt skyddat arbete, OSA. En liten del går till arbetshjälpmedel, personligt biträde, SIUS³⁰ och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Sedan år 2006 finns även de två nya insatserna utvecklingsanställning och trygghetsanställning. I tabell 1 nedan anges utgifterna samt antal deltagare i de olika stöden för åren 2002, 2004 och 2006.

Tabell 1. Nettoutgifter för arbetsmarknadsstöd och antal deltagare, åren 2002, 2004 och 2006

Åtgärd/insats	Antal deltagare			Utgifter, mnkr		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Lönebidrag	54 684	55 113	58 714	5 913	5 881	7 363
OSA	6 093	5 880	5 124	745	793	739
Samhall	24 386	21 946	21 219	4 262	4 235	4 186
Utvecklingsanställning	–	–	552	–	–	75
Trygghetsanställning	–	–	205	–	–	26
Arbetshjälpmedel, SIUS, personligt biträde m. m.	6 996	9 016	12 460	–	273	404

Källa: AMS årsredovisningar för 2002, 2004 och 2006. Arbetsmarknadspolitiska program – årsrapport år 2002 och år 2004. Samhalls årsredovisning år 2004. Prop. 2003/04:1 och prop. 2004/05:1.

Anslaget³¹ som rör funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har successivt ökat de senaste åren, och det beräknas fortsätta att öka under de kommande åren. Av tabell 2 nedan framgår anslagsutvecklingen och utfall enligt budgetpropositionen för år 2008.

²⁹ Arbetsmarknadspolitiska program - årsrapport 2006, AMS, 2007.

³⁰ Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd.

³¹ Anslag 22:4 Lönebidrag och Samhall m.m.

Tabell 2. Utfall och anslagsutveckling, mnkr.

År	Anslag, mnkr	
2004	10 412	Utfall
2005	10 907	Utfall
2006	11 651*	Utfall
2007	12 587**	Utgiftsprognos
2008	13 980***	Anslag
2009	14 342***	Anslag
2010	14 654***	Anslag

Källa: Prop. 2005/06:1, prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1.

*Nettoutgift enligt AMS årsredovisning för 2006.

**Utgiftsprognos enligt prop. 2007/08:1.

***Beräknad anslagsutveckling enligt prop. 2007/08:1.

2.3 Regelverk

Arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga regleras i *förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*.³² Förordningen innehåller bestämmelser om Arbetsmarknadsverkets (AMV) arbetsmarknadspolitiska program för målgruppen. Insatserna syftar till att stärka möjligheterna att få eller behålla ett arbete genom att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) utfärdar föreskrifter och allmänna råd på området. Dessa är:

- *Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2000:6)* om tillämpningen av förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.
- *Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2006:9)* om tillämpningen av förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.
- *Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:20)* om tillämpningen av förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utöver den ovan nämnda förordningen och föreskrifterna finns regler i *förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, vilken berör insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

³² I lag en (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program anges inget om de särskilda insatserna för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

2.4 Lönebidrag

Utöver utvecklingsanställning, trygghetsanställning och skyddad anställning (Samhall och OSA) finns anställning med lönebidrag som arbetsmarknadsstöd för målgruppen. Som nämnts tidigare omfattar granskningen enbart stödet lönebidrag.

Lönebidrag kan ges till arbetsgivare som anställer en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga som anvisats anställning hos arbetsgivaren av arbetsförmedlingen. I vissa fall kan lönebidrag lämnas för redan anställd som fått sin arbetsförmåga nedsatt. Den anställde ska ha lön och andra anställningsförmåner som följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Syftet med lönebidrag är att underlätta för personer med nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete. Vid anställning ska såväl funktionshindret som nedsättningen i arbetsförmågan beaktas samtidigt som den funktionshindrades kompetens och färdigheter ska tas till vara.

För att en arbetsgivare ska kunna få lönebidrag ska den arbets sökandes funktionshinder och nedsättning i arbetsförmåga dokumenteras av arbetsförmedlingen. Hjälpmedel, anordningar eller personligt biträde ska övervägas och prövas innan lönebidrag kan beviljas.

När ett lönebidrag lämnas för första gången får detta omfatta en tidsperiod av maximalt ett år och ska föregås av besök på arbetsplatsen av arbetsförmedlingens handläggare. Även omprövningsbeslut ska föregås av arbetsplatsbesök såvida det inte är "uppenbart obehövt" på grund av löpande kontakt med arbetsgivaren. Lönebidrag lämnas under maximalt fyra år men kan förlängas efter särskild prövning om det bedöms motiverat med hänsyn tagen till arbetstagarens arbetsförmåga. Beslutet om förlängning ska motiveras och dokumenteras.

Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Den högsta bidragsgrundade lönen för lönebidrag höjdes från 13 700 till 15 200 kronor från den 1 juli 2005. Den 1 januari 2007 höjdes nivån på den högsta bidragsgrundande lönen till 16 700 kronor.

2.5 Registrering av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

För att en arbetssökande ska kunna anvisas till de olika insatserna för målgruppen krävs att ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan fastställas. Detta ska alltid utredas och dokumenteras. Kraven på dokumentation är specificerade. Av administrativa skäl sker dessutom en registrering av funktionshindret i arbetsförmedlingens administrativa system (AIS) för att underlätta handläggning och uppföljning. Denna registrering ska ske först efter skriftligt samtycke från den arbetssökande. Funktionshindret (eller funktionshindren) som medför nedsatt arbetsförmåga ska fastställas av en specialist, oftast en läkare. Det kan även vara personer med särskild kompetens inom AMV. Den arbetsbegränsning som funktionshindret medför ska beskrivas och dokumenteras. När den sökandes funktionshinder registreras enligt AMS handikappkoder utreds vilka åtgärder som ska sättas in. En person kan ha upp till tre olika handikappkoder.³³

³³ I bilaga 1 redovisas förekommande handikappkoder.

3 Målgruppens ställning på arbetsmarknaden

I detta kapitel besvaras revisionsfråga 1: *Har regeringens och AMS åtgärder riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga medverkat till att sysselsättningsgrad och arbetslöshet har förbättrats i förhållande till den övriga befolkningen i arbetskraften samt till att inskrivningstiden på arbetsförmedlingarna utvecklats bättre för målgruppen än för övriga inskrivna på arbetsförmedlingarna?*

De bedömningsgrunder som granskningen utgått från i denna del är riksdagens ställningstagande³⁴ till proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken* samt regeringens etappmål ett och två.³⁵

Av den nationella handlingsplanen framgår att funktionshindrade ska ges samma möjligheter som andra i samhället, vilket även omfattar funktionshindrade personers deltagande i arbetslivet. Enligt ett av regeringens etappmål ska sysselsättningen för målgruppen på sikt överensstämma med befolkningen som helhet. Den ska således öka snabbare än för övriga i arbetskraften.

Ett annat etappmål anger att andelen långtidsinskrivna personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ska utvecklas bättre än för övriga långtidsinskrivna. Eftersom arbetslösheten är en viktig aspekt av olika gruppers ställning på arbetsmarknaden, har också denna beaktats i granskningen.

De arbetskraftsundersökningar som Statistiska centralbyrån (SCB) gjort på uppdrag av AMS vartannat år sedan år 1996 utgör underlag för kartläggningen av målgruppens sysselsättningsgrad.³⁶ Dessa undersökningar är utformade som tilläggsundersökningar till SCB:s ordinarie arbetskraftsundersökningar (AKU). Undersökningarna har genomförts under fjärde kvartalet vartannat år. Kartläggningen omfattar perioden 2000 - 2006. För kartläggning av inskrivningstider på arbetsförmedlingen och arbetslöshet har statistik från AMS använts. Resultaten av de statistiska underlagen från SCB och AMS ställs mot regeringens etappmål 1 och etappmål 2.

³⁴ Prop. 1999/2000:79, Socialutskottets betänkande, 1999/2000:SoU14, Riksdagsskrivelse 1999/2000:240.

³⁵ Se kapitel 2.

³⁶ SCB, 2001, 2003, 2005 och 2007.

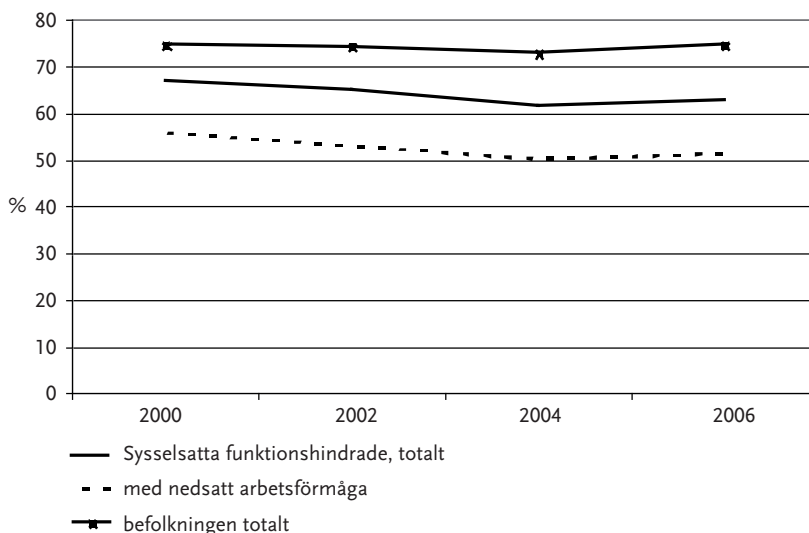
3.1 Sysselsättningsgrad

Under fjärde kvartalet år 2006 var arbetskraftsdeltagandet³⁷ för hela befolkningen cirka 78 procent. För funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga³⁸ var arbetskraftsdeltagandet 57 procent samma år. Det är samma nivå som för år 2002 och en liten ökning jämfört med år 2004. För funktionshindrade utan nedsatt arbetsförmåga och för personer utan funktionshinder var arbetskraftsdeltagandet 83 respektive 80 procent år 2006.

Sysselsättningsgraden för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var under fjärde kvartalet år 2000 56 procent. Fram till fjärde kvartalet år 2004 hade sysselsättningsgraden för denna grupp minskat till 50 procent. Under fjärde kvartalet år 2006 var 52 procent sysselsatta. Utvecklingen för denna grupp med avseende på sysselsättningsgraden har således varit negativ under 2000-talet (se diagram 1).

För övriga befolkningen i arbetskraften visar samma arbetskraftsundersökningar att sysselsättningsgraden i stort sett varit konstant, 75 procent. Detta innebär att målgruppen haft en negativ utveckling av sysselsättningsgraden inte bara i absoluta tal utan också i relation till befolkningen totalt i arbetskraften.

Diagram 1. Sysselsättningsgraden för befolkningen totalt, funktionshindrade totalt samt för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, år 2000 – 2006



Källa: AMS och SCB.

³⁷ Med arbetskraften avses här personer mellan 16 och 64 år som är sysselsatta eller arbetslösa.

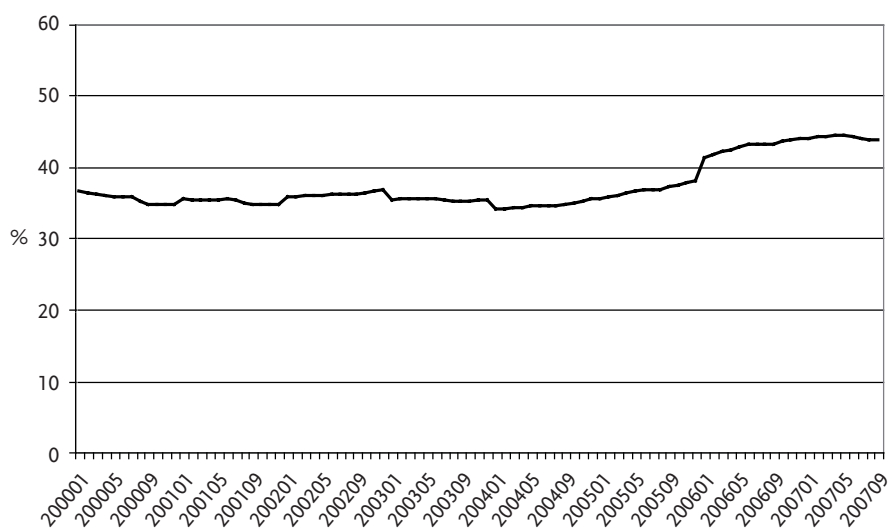
³⁸ Riksrevisionen vill göra läsaren uppmärksam på att denna grupp även är äldre än befolkningen i genomsnitt samt att de även i genomsnitt har en lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt.

3.2 Inskrivna och långtidsinskrivna på arbetsförmedlingarna

Under år 2006 var i genomsnitt 682 800 personer inskrivna på arbetsförmedlingarna per månad. Av dessa var 134 700 funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.³⁹ Den senare gruppen inskrivna har ökat till i genomsnitt 138 600 personer under perioden januari till och med september år 2007. Samtidigt har det totala antalet inskrivna minskat till i genomsnitt 595 500 under samma period.

Under perioden januari år 2000 fram till mitten av år 2005 var andelen inskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som andel av samtliga funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i arbetskraften i stort sett konstant, cirka 36 procent. Från sista hälften av år 2005 fram till september år 2007 har denna andel ökat till cirka 44 procent (se diagram 2).

Diagram 2. Andelen inskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga av samtliga funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i arbetskraften, januari 2000 – september 2007



Källa: AMS.

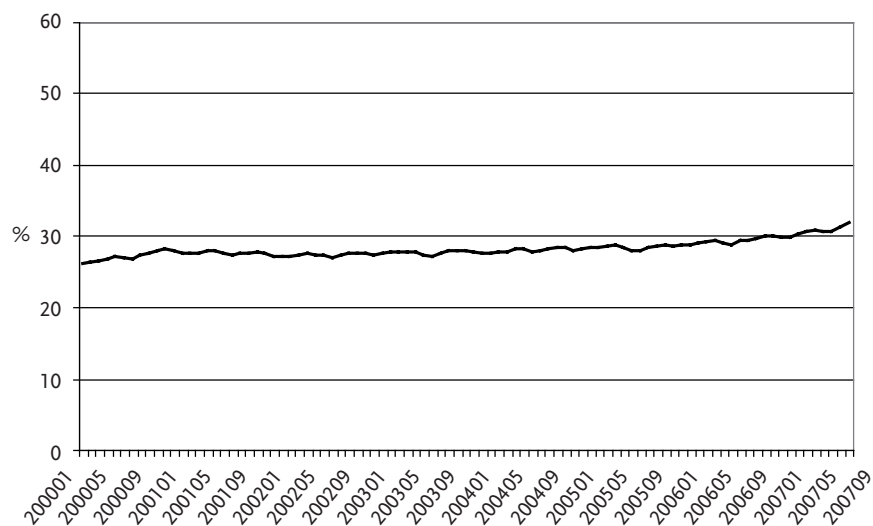
³⁹ Antalet inskrivna innefattar såväl arbetssökande som personer med subventionerade anställningar. En faktor som bidrar till ökningen av antalet över tid är att antalet personer i subventionerade anställningar ökat, inte minst anställningar med lönebidrag.

3.2.1 Långtidsinskrivna

Av de ovan nämnda inskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var under år 2006 i genomsnitt 11 000 personer långtidsinskrivna⁴⁰. Det är en ökning med 5 procent jämfört med år 2005. Under år 2007 fram till september år 2007 var motsvarande antal 11 200 personer.

Under år 2000 utgjorde andelen långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga vid arbetsförmedlingarna 27 procent, i genomsnitt under året, av samtliga långtidsinskrivna. Under år 2006 hade denna andel stigit till i genomsnitt 29 procent. Denna ökning har fortsatt under år 2007. Vid utgången av september år 2007 var 32 procent av de långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (se diagram 3).

Diagram 3. Andel långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga av samtliga långtidsinskrivna, januari 2000-september 2007



Källa: AMS.

⁴⁰ Med långtidsinskrivna menas individer som varit inskrivna mer än två år och inte haft något arbete under tiden. Till arbete som bryter långtidsinskrivning räknas deltidsarbete, timanställning, tillfälligt arbete, ombytessökande Samhall, ombytessökande, lönebidrag och offentligt skyddat arbete.

3.3 Arbetslöshet⁴¹

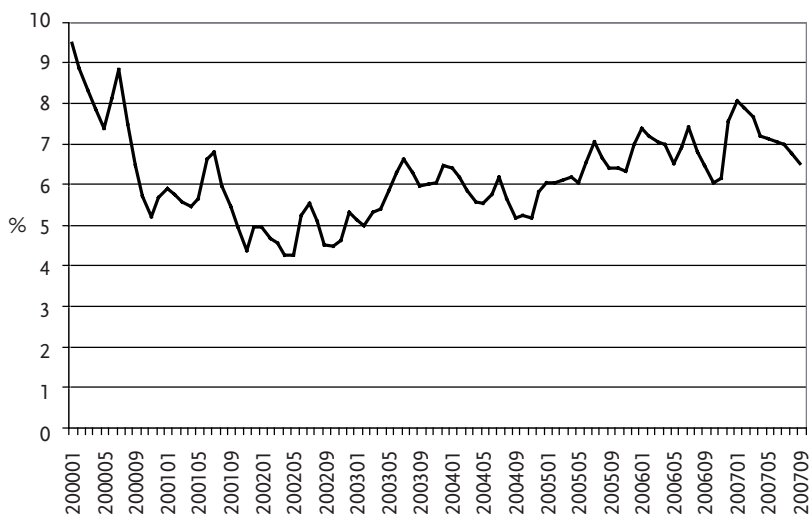
Under den granskade perioden har den totala arbetslösheten gått ned från 5,3 procent år 2000 till 4,6 procent år 2006 och har fortsatt att sjunka under år 2007.

Enligt AMS beräkningar har arbetslösheten för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ökat under motsvarande period. Ökningstakten har dock dämpats något under perioden på grund av att fler har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program.

Under år 2006 var 6,8 procent av de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga arbetslösa. Det är en ökning med 2 procentenheter från år 2002 (se diagram 4). Under år 2007 har den genomsnittliga arbetslösheten ökat till 7,2 procent.

Andelen arbetslösa i målgruppen av samtliga arbetslösa ökade under år 2006 från 9 till 12 procent. Denna ökning har fortsatt under år 2007 och var i september 13 procent.

Diagram 4. Andelen arbetslösa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga av samtliga funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i arbetskraften, januari 2000-september 2007



Källa: AMS och SCB.

⁴¹ Förändringarna i arbetslösheten för målgruppen ingår inte i regeringens etappmål. Men då denna är av betydelse för gruppens ställning på arbetsmarknaden redovisas utvecklingen av arbetslösheten för gruppen.

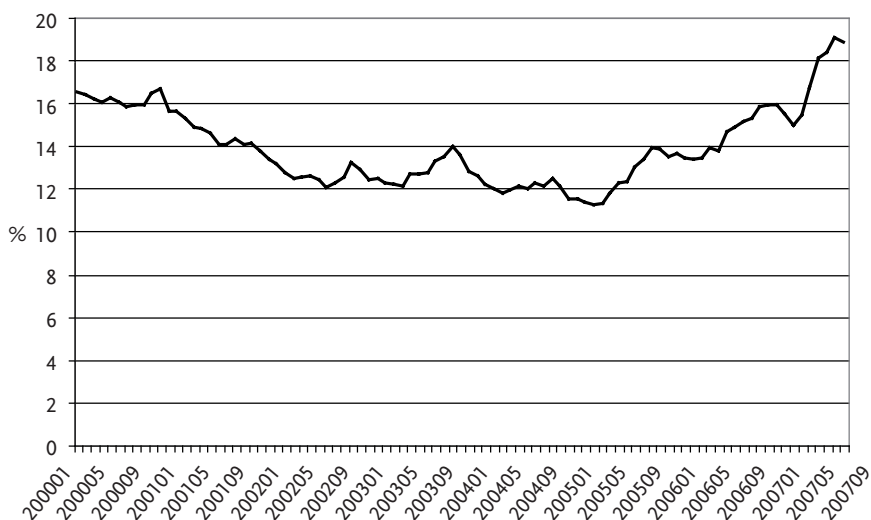
3.3.1 Långtidsarbetslösa

De personer som varit anmälda på arbetsförmedlingen i minst 6 månader och är 25 år eller äldre samt under denna tid inte haft ett arbete eller deltagit i ett program med aktivitetsstöd definieras av AMS som långtidsarbetslösa⁴².

Under perioden 2002 - 2005 har utvecklingen av långtidsarbetslösheten i stort sett varit densamma för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som för personer utan funktionshinder. Det mönstret kan nu vara brutet. År 2006 var i genomsnitt 7 500 funktionshindrade personer långtidsarbetslösa. Det är en ökning med 5 procent på ett år.

Under år 2007 har antalet långtidsarbetslösa i målgruppen fortsatt att öka och var i genomsnitt för de första nio månaderna 8 900 personer. Mätt som andel av samtliga långtidsarbetslösa var i september år 2007 nästan var femte person funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga (se diagram 5).

Diagram 5. Andelen långtidsarbetslösa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga av samtliga långtidsarbetslösa, januari 2000-september 2007



Källa: AMS.

⁴² Ungdomar under 25 år räknas som långtidsarbetslösa efter 100 dagar.

3.4 Sammanfattning

Regeringen har fastställt ett antal etappmål inom ramen för den nationella handlingsplanen. Enligt ett av etappmålen ska de funktionshindrades sysselsättningsgrad på sikt överensstämma med befolkningen som helhet, och sysselsättningsgraden för målgruppen ska öka snabbare än för övriga i arbetskraften. Granskningen visar att detta inte är fallet. Andelen sysselsatta funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är fortfarande betydligt lägre än för övriga i arbetskraften. Utvecklingen av sysselsättningsgraden för målgruppen har under 2000-talet också varit sämre än för övriga i arbetskraften. Således har målgruppens ställning på arbetsmarknaden inte förbättrats i detta avseende, varken relativt eller absolut.

Ett annat av regeringens etappmål är att andelen långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ska utvecklas bättre än för övriga långtidsinskrivna. Granskningen visar att under 2000-talet har andelen långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga av det totala antalet långtidsinskrivna ökat, dvs. de har haft en sämre utveckling än arbetskraften i stort.

Arbetslösheten för målgruppen har ökat under perioden år 2002 till år 2007. Andelen långtidsarbetslösa i målgruppen som andel av samtliga långtidsarbetslösa har också ökat under senare år.

I regeringens skrivelse till riksdagen⁴³ år 2006 konstateras att etappmålen 1 och 2 inte har uppfyllts. I regeringens budgetproposition⁴⁴ för år 2008 konstateras att endast ett av AMS uppsatta etappmål uppnåtts.⁴⁵ Regeringen framhåller att det finns anledning att intensifiera arbetet med att få fler funktionshindrade i arbete, och den utgår från att AMS analyserar de etappmål som har satts.

⁴³ Regeringens skrivelse 2005/06:110.

⁴⁴ Prop. 2007/08:1.

⁴⁵ Det uppfyllda målet rör förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning, dvs. regeringens etappmål 3. Detta etappmål har Riksdagen inte granskat.

4 Övergång till osubventionerat arbete

I detta kapitel besvaras revisionsfråga 2. *I vilken utsträckning har AMS åtgärder lett till att de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har övergått från subventionerade arbeten till osubventionerade tillsvidare- och visstidsanställningar?*

I denna del av granskningen utgör följande uttalande i den ekonomiska vårpropositionen för år 2001 bedömningsgrund: "Övergången från lönebidrag till osubventionerad anställning bör öka i syfte att frigöra utrymme för fler arbetshandikappade att få fotfäste på arbetsmarknaden." Regeringen lämnade förslag till riksdagen gällande övergångar från lönebidrag till osubventionerad anställning. Varken finansutskottet eller arbetsmarknadsutskottet kommenterade regeringens förslag i denna fråga. Riksdagen antog nämnda vårproposition.⁴⁶ Regeringens förslag ligger i linje med målsättningen i den nationella handlingsplanen om att gruppen ska ges samma möjlighet att delta i arbetslivet som alla andra.

Som underlag för att besvara denna revisionsfråga har uppgifter från följande källor använts: AMS årsredovisningar, AMS årliga rapport om arbetsmarknadspolitiska program och bearbetad opublicerad statistik från AMS samt AMS och SCB:s arbetskraftsundersökningar. Resultaten från dessa underlag ställs mot förslaget i ovan nämnda antagna vårproposition.

4.1 Övergångar till osubventionerade arbeten

Sedan år 2002 har AMS, enligt regleringsbrev⁴⁷, haft i uppdrag att öka antalet övergångar från anställningar med lönebidrag till osubventionerade anställningar. Formuleringen är att "antalet övergångar skall öka jämfört med föregående år". Enligt AMS årsredovisningar har myndigheten klarat det årliga övergångsmålet. År 2002 var andelen personer som övergick till osubventionerade arbeten 3,2 procent av samtliga med stödet lönebidrag. Därefter har andelen stigit varje år, och år 2006 var den 5,4 procent.⁴⁸

⁴⁶ Prop. 2000/01:100. Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU20. Riksdagsskrivelse 2000/01:288.

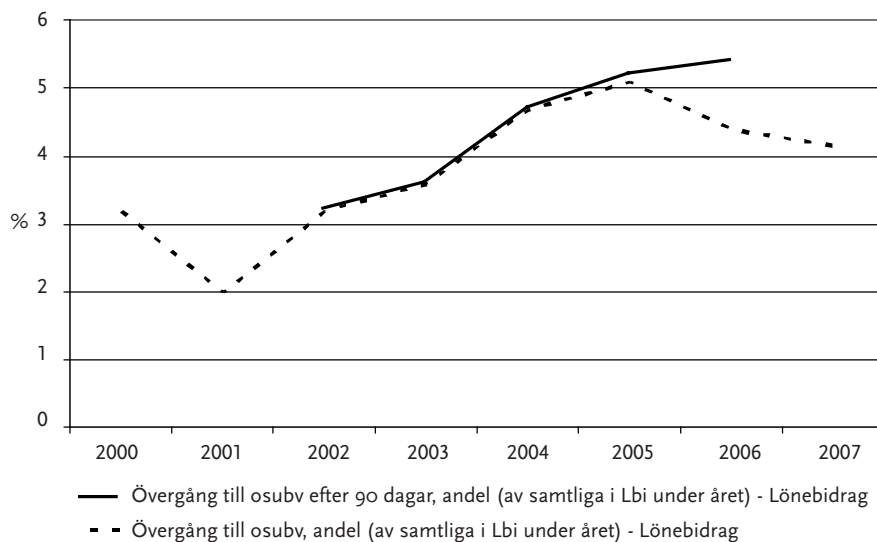
⁴⁷ Se regleringsbrev för budgetåren 2002 - 2007 avseende Arbetsmarknadsverket.

⁴⁸ Uppgifter för år 2007 redovisas först under år 2008 i AMS årsredovisning.

AMS anser att myndigheten har klarat övergångsmålet år 2006. Det är emellertid osäkert om så är fallet. Resultaten av övergångarna till osubventionerat arbete redovisas nämligen på två olika sätt av AMS, dels i årsredovisningen, dels i rapporten "Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport 2006". Osäkerheten beror på att resultaten från dessa redovisningar skiljer sig åt, särskilt med avseende på år 2006. Oberoende av redovisningssätt är andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten identiska under perioden 2002 – 2004. Därefter avviker de redovisade resultaten från varandra. Enligt redovisningen i rapporten "Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport 2006" når AMS inte upp till övergångsmålet år 2006. Andelen övergångar sjönk mellan åren 2005 och 2006 från 5,1 procent till 4,4 procent (se diagram 1). I programrapporten redovisas övergång till arbete direkt efter att en person lämnat anställningen med lönebidrag, dvs. personer som lämnat denna anställning och fått ett osubventionerat arbete samma månad. I årsredovisningen avser däremot antalet övergångar de personer som efter 90 dagar lämnat anställningar med lönebidrag och fått osubventionerade arbeten.

Vilket av beräkningssätten som är det korrekta tar Riksrevisionen inte ställning till. Osäkerheten kvarstår dock vad gäller måluppfyllelsen år 2006.

Diagram 1. Övergångar från anställning med lönebidrag till anställning utan stöd, år 2000 – 2007

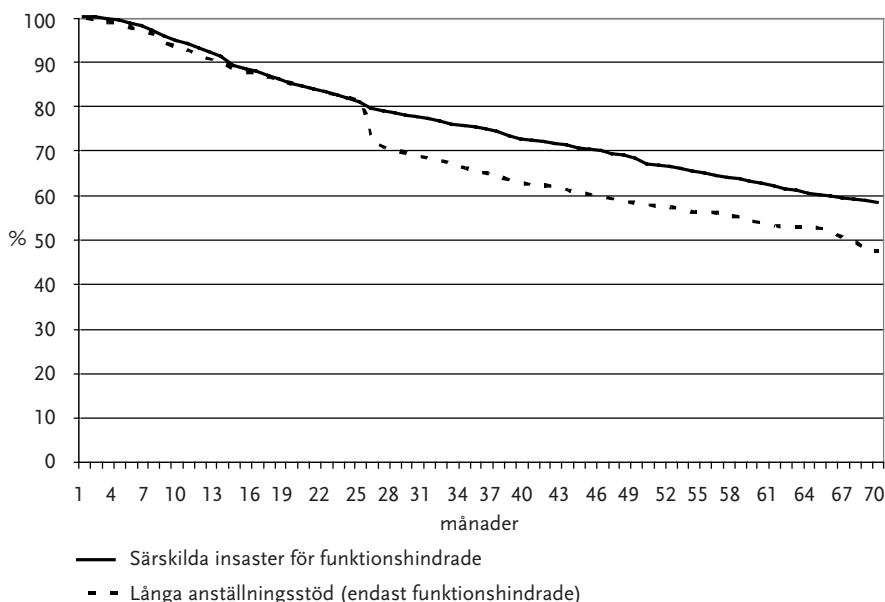


Källa: AMS. Notera att de redovisade övergångarna för år 2007 sträcker sig fram till och med september.

4.1.1 Arbete efter avslutat program

Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som är inskrivna vid arbetsförmedlingen kan förutom särskilda insatser riktade till denna grupp även ta del av generella insatser för arbetslösa, som till exempel olika typer av "långa anställningsstöd"⁴⁹. I diagram 2 nedan jämförs funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som tagit del av de särskilda insatserna för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga med samma typ av grupp som tagit del av "långa anställningsstöd", med avseende på övergångar till osubventionerade arbeten efter avslutad åtgärd.

Diagram 2. Andelen av funktionshindrade som ännu inte fått jobb efter avslutat program under 2006



Källa: AMS.

Diagrammet visar att efter 24 månader finns en tydlig skillnad i övergång till osubventionerade arbeten mellan gruppen som tagit del av de särskilda insatserna och den övriga gruppen. En större andel av den förra gruppen är kvar i arbete med stöd. Innan och efter brytpunkten är utvecklingen i stort sett densamma.⁵⁰

Enligt AMS förklaras det ökade utflödet från anställningsstöd etc. till arbeten utan stöd efter drygt två år av att regelverket för dessa stöd endast medger en maximal stödperiod på 24 månader.⁵¹ En tolkning av detta kan

⁴⁹ Begreppet långa anställningsstöd används av AMS och avser förstärkt anställningsstöd (för personer inskrivna vid arbetsförmedlingen i minst två år), särskilt anställningsstöd (inom aktivitetsgarantin) samt så kallade plusjobb.

⁵⁰ Tiden som mäts i diagrammet ovan är från det att personen blivit inskriven med aktuell åtgärd eller stöd.

⁵¹ Förstärkt anställningsstöd fick ges som längst 24 månader för stöd som beviljades före juli 2005 och som längst 18 månader därefter. En anställning med plusjobb fick pågå höst två år. Särskilt anställningsstöd får beviljas i 24 månader för den som fyllt 61 år och under 18 månader för den som inte fyllt 61 år.

vara att entydiga tidsgränser främjar övergångar till osubventionerat arbete. En viss selektion av deltagarna till de olika typerna av stöd skulle också kunna förklara skillnaderna i utflödet till osubventionerade arbeten. Om en sådan selektion förekommer har inte undersökts i denna granskning.

Den entydiga tidsgräns som gäller för så kallade långa anställningsstöd, gäller inte för anställning med lönebidrag, vilket granskningen återkommer till i kapitel 5 och 6.

4.2 Tillsvidare- respektive visstidsanställning

SCB:s senaste undersökning av funktionshindrades situation på arbetsmarknaden⁵² visar att andelen tillsvidareanställda av de sysselsatta har minskat något sedan 2004, från 87 till 85 procent. Av de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var 85 procent tillsvidareanställda år 2006. Det är en minskning i jämförelse med år 2004, då 89 procent var tillsvidareanställda. Personer i målgruppen är alltså i stort sett tillsvidareanställda i samma grad som övriga sysselsatta.

4.3 Sammanfattning

Riksrevisionens sammanställning av det statistiska underlaget visar att AMS uppfyller regeringens övergångsmål när det gäller stödet lönebidrag, dock med viss tvekan för år 2006. Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga är i ungefär samma utsträckning tillsvidareanställda som övriga sysselsatta.

⁵² SCB, 2007.

5 Handläggning av stödet lönebidrag

Revisionsfråga 3 lyder: *Har regeringen och AMS styrt det arbetsmarknadspolitiska stödet lönebidrag så att handläggningen på förmedlingskontoren främjar uppfyllelsen av de arbetsmarknadspolitiska målen för gruppen?* I detta kapitel granskas AMS handläggning av stödet lönebidrag.

Det finns många förhållanden som påverkar uppfyllelsen av regeringens etappmål för gruppen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsgivarnas vilja att anställa personer ur gruppen spelar självklart en stor roll.⁵³ Det gör också storleken på de särskilda medel som riksdagen anslår till arbetsmarknadsstöd för gruppen. Av betydelse är också hur stödåtgärderna styrs av regeringen och AMS (se kapitel 6) och hur åtgärderna konkret handläggs på förmedlingskontoren. I det senare fallet handlar det om i vilken utsträckning handläggarna följer regelverken och om kvalitetsnivån på handläggningsarbetet.

5.1 Underlag för granskningen

Riksrevisionens analys av handläggningen av stödet lönebidrag baseras på ett flertal undersökningar av detta stöd. Utöver Riksrevisionens undersökning⁵⁴, har följande underlag använts:

- Den årliga revisionens löpande granskning av lönebidrag.⁵⁵
- Revisionsrapport 1:2/06:1.⁵⁶
- Revisionsrapport 1:2/06:2.⁵⁷
- Revisionsrapport 1:2/06:3.⁵⁸
- Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06.⁵⁹
- Aktivitet för förbättrad kvalitet i handläggningen – Lönebidrag – Reflektioner och förslag till åtgärder.⁶⁰

Som framgår av bilaga 2 omfattar Riksrevisionens undersökning sju arbetsförmedlingar i Stockholm och dess närhet. Vid dessa har ett tjugotal lönebidrags-handläggare intervjuats och ca 150 beslut om lönebidrag granskats på plats.

⁵³ Denna fråga tas upp i kapitel 7.

⁵⁴ Se bilaga 2.

⁵⁵ Riksrevisionen, 2007.

⁵⁶ Revisionsrapport 1:2/06:1, AMS, 2006.

⁵⁷ Revisionsrapport 1:2/06:2, AMS, 2006.

⁵⁸ Revisionsrapport 1:2/06:3, AMS, 2006.

⁵⁹ Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06, AMS, 2006.

⁶⁰ Aktivitet för förbättrad kvalitet i handläggningen – Lönebidrag – Reflektioner och förslag till åtgärder, AMS, 2007.

Resultaten i *den årliga revisionens löpande granskning av lönebidrag*⁶¹ bygger på intervjuer med chefer och handläggare vid sju arbetsförmedlingar. Vid dessa har, efter urval, 152 beslut angående lönebidrag granskats på plats. Granskningen som genomfördes år 2007 är en uppföljning av en tidigare granskning från år 2005.

De fyra revisionsrapporterna är genomförda år 2006 av AMS internrevision och omfattar arbetsförmedlingar i Hallands län, Dalarnas län och Jämtlands län. I dessa län granskades, efter urval, 160 lönebidragsbeslut.

Aktivitet för förbättrad kvalitet i handläggningen – Lönebidrag är en internrapport inom AMS från år 2007 angående kvalitetssäkring av lönebidrags-handläggningen. Den omfattar samtliga länsarbetsnämnder.

Resultaten från Riksrevisionens undersökning, den årliga revisionens löpande granskning och de fyra revisionsrapporterna från AMS bygger alltså på ett begränsat urval av arbetsförmedlingar, och resultaten från dessa rapporter måste därför tolkas med försiktighet. Men resultaten från rapporterna pekar dock i samma riktning när det gäller funna brister vid handläggningen av stödet lönebidrag – resultaten motsäger alltså inte varandra.

Denna granskning har också hämtat uppgifter från följande tre rapporter: *De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – En inledande kartläggning*⁶², *Varför blir det fel?*⁶³ och *Vad kostar felet?*⁶⁴ Dessa rapporter har inget direkt fokus på stödet lönebidrag men berör delvis detta. Den förstnämnda behandlar framför allt de arbetsmarknadspolitiska stöden utvecklingsanställning och trygghetsanställning. De senare tar bland annat upp orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen i stort. Där ingår också stödet lönebidrag.

I denna del av granskningen har fyra arbetsmoment i handläggningen särskilt undersökts. De har en direkt koppling till förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.⁶⁵ Hur dessa arbetsmoment hanteras på arbetsförmedlingarna påverkar nivåerna på bidragen och antalet övergångar till osubventionerat arbete. Arbetsmomenten är:

1. Fastställa förekomsten av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och val av åtgärd.
2. Matcha den funktionshindrades arbetsförmåga med kraven i arbetet.
3. Följa upp den funktionshindrades utveckling på arbetsplatsen.
4. Pröva arbetsförmågan hos den anställde och bidragsnivån, i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året.

61 Denna granskning är genomförd av Riksrevisionens årliga revision. Den årliga revisionen utför företrädesvis finansiell revision.

62 Statskontoret, 2007.

63 Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, 2007.

64 Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7, 2007.

65 SFS 2000:630.

5.2 Fastställande av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och val av åtgärd

En första förutsättning för att en person kan anställas med lönebidrag är att personen inte bara har ett funktionshinder utan att detta också medför en nedsättning av arbetsförmågan (9 § förordningen [SFS 2000:630]).⁶⁶ En utredning om arbetsförmågan ska genomföras på arbetsförmedlingen (3 § AMSFS 2000:6). Bedömningen av en eventuellt förekommande nedsättning av arbetsförmågan ska göras av specialist, vanligen en läkare. Läkarutlåtandet ska innehålla ”funktionshindrets omfattning och inverkan på arbetsförmågan”.⁶⁷

När det har konstaterats att en nedsättning i arbetsförmågan föreligger blir den arbetssökande av administrativa skäl registrerad på arbetsförmedlingen med en så kallad handikappkod⁶⁸. Detta innebär att den arbetssökande kan anvisas stöd riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Därefter ska typ av åtgärd väljas.

Enligt 8 § i ovan nämnda förordning får en anställning med lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning och trygghetsanställning anvisas, om ”arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställde utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga”.⁶⁹ I 32 och 37 §§ i förordningen anges att skyddat arbete och trygghetsanställning ska anvisas personer ”vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser”. Enligt regeringen⁷⁰ är innebörden av förordningen att åtgärderna för gruppen är hierarkiskt ordnade efter graden av funktionsnedsättning. Av AMS allmänna råd⁷¹, i avsnittet om lönebidrag, framgår att en handläggare som överväger att anvisa en anställning med lönebidrag i första hand ska kompensera den funktionshindrade med hjälpmedel, anordningar eller personligt biträde. Om dessa åtgärder inte är tillräckliga kan lönebidrag beviljas.

Handläggaren ska således i första hand undersöka om hjälpmedel och/eller personligt biträde räcker för att uppfylla kraven i förordningen. Är dessa åtgärder inte tillräckliga, ska stöden lönebidrag eller utvecklingsanställning väljas. Skulle inte heller detta räcka, väljs stöd inom skyddat arbete eller trygghetsanställning. I det förra fallet är det fråga om anställning på Samhall eller OSA.

Det är viktigt att fattat beslut om insats motiveras och dokumenteras. Det framgår också av 3 § i AMS föreskrifter.⁷²

66 Denna förutsättning gäller också för alla särskilda insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

67 *Handläggarguid om funktionshinder*, AMS, 2007.

68 Se kapitel 2.

69 SFS 2000:630, 8 §.

70 Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet.

71 AMSFS 2001:20, 10 §.

72 AMSFS 2000:6.

5.2.1 *Brister*

Enligt den årliga revisionens löpande granskning saknade drygt en fjärdedel av ärendena aktuella läkarintyg eller motsvarande bedömningar.⁷³ Enligt den undersökning som AMS internrevision genomfört fattades i en tredjedel av ärendena beslut om lönebidrag på bristfälliga beslutsunderlag. Det var framför allt dokumentation av arbetshandikapp (medicinskt utlåtande eller expertutlåtande) som saknades i akterna.⁷⁴ I Riksrevisionens undersökning framkom också att läkarintyg saknades i flera fall och att läkarintygen i vissa fall var inaktuella.

Den årliga revisionens löpande granskning visar att för nära hälften av de granskade besluten saknades en dokumenterad motivering till beslut.⁷⁵ Det framgår inte om förekommande motiveringar gäller valet av viss åtgärd före andra åtgärder.

I Riksrevisionens undersökning har knappast någon dokumenterad motivering alls påträffats till varför en åtgärd hade valts framför andra åtgärder. I samma undersökning gav intervjuade handläggare exempel på att val av åtgärd ibland inte är beroende av den arbetssökandes nedsättning i arbetsförmågan och att arbetet ska bidra till utveckling av arbetsförmågan. I stället kan tillgången på medel till de olika stöden vara avgörande. Om en handläggare till exempel skulle bedöma att en anställning hos Samhall vore lämpligast men en anställning där inte är möjlig, väljs en annan åtgärd, till exempel en anställning med lönebidrag. Valet av åtgärd kan således i en del fall göras på grund av att det finns lönebidragsmedel kvar på den lokala arbetsförmedlingen och inte efter den arbetssökandes behov.

I Statskontorets inledande kartläggning av de nya stöden utvecklingsanställning och trygghetsanställning bekräftas denna bild i Riksrevisionens undersökning. I rapporten framhåller man att "arbetsförmedlingarna ibland tar beslut utifrån vilken pott det finns pengar i". Vidare sägs i rapporten "att handläggare har svårt att veta när ett visst stöd ska användas framför ett annat".⁷⁶

5.3 **Att matcha den funktionshindrades arbetsförmåga med kraven i arbetet – anställning med lönebidrag**

Av 9 § förordningen (SFS 2000:630) framgår att en anvisning till lönebidrag (och andra program för målgruppen) får ske om "arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställda utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga". För att hitta en anställning med lönebi-

⁷³ Riksrevisionen, 2007.

⁷⁴ *Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06*, AMS, 2006.

⁷⁵ Riksrevisionen, 2007.

⁷⁶ Statskontoret, 2007, s. 21.

drag som leder till utveckling och med målsättningen att anställningen övergår till en osubventionerad sådan, måste handläggarna göra någon form av matchning mellan den funktionshindrades arbetsförmåga och arbetskraven. I bästa fall genomförs matchningen så väl att nedsättningen i arbetsförmågan i det närmaste försvinner efter en kort tids arbetsträning. Kvaliteten på matchningen kan alltså påverka både bidragstidens längd och nivån på bidragen, och därmed också antalet övergångar till osubventionerade arbeten.

Enligt 5 § i AMS föreskrifter ska ett första beslut om lönebidrag föregås av "ett arbetsplatsbesök".⁷⁷ Detta generellt formulerade krav har konkretiserats i AMS handläggarstöd med verktyget "arbetsanalys"⁷⁸. Med hänsyn tagen till individens relativa arbetsförutsättningar ska en analys av arbetskraven och arbetsplatsen genomföras. Den senare berör även de sociala förhållandena på arbetsplatsen. Med en väl genomförd arbetsanalys får handläggarna ett kvalificerat underlag för matchningen mellan arbetsförmåga och arbetskrav, men också inför förhandlingarna med arbetsgivare om eventuella hjälpmedel och nivåerna på bidragen. Detta gäller både inför förstagångsbeslut och vid eventuella omförhandlingsbeslut.

För att matchningen ska hålla god kvalitet måste handläggarna således besöka arbetsplatserna, där arbetskraven kartläggs. I en del fall föregås beslut om anställning och bidragsnivå av en period med arbetsplatspraktik. Då provas reellt om arbetsuppgifterna är lämpliga enligt förordningens krav om att den anställda ska kunna utvecklas i jobbet.

5.3.1 *Brister*

Av den årliga revisionens löpande granskning framgår att en tredjedel av de granskade förstagångsbesluten saknade noteringar om att något arbetsplatsbesök över huvud taget hade föregått beslut om bidrag. Vilken kvalitetsnivå de förekommande besöken höll framgår vanligtvis inte av de befintliga noteringarna. När det gäller förlängningsbeslut saknades i två tredjedelar av ärendena noteringar om att beslutet varit förenat med besök på arbetsplatsen. Det förekom sällan dokumentation om orsaken till att besök på arbetsplatsen inte gjorts.⁷⁹ Endast en femtedel av förlängningsbesluten visade att arbetsplatsbesök skett löpande under bidragsperioden.

Brister förekommer också när det gäller bedömningen av arbetsförmågan. Den årliga revisionens löpande granskning visar att i "nästan samtliga" granskade ärenden framgår inte om någon bedömning av arbetsförmågan gjorts. I hälften av ärendena framgår heller inte vilka arbetsuppgifter som den anställda inte kan utföra.

⁷⁷ AMSFS 2000:6.

⁷⁸ *Arbetsanalys (Q) Metodbeskrivning*, AMS, 2006.

⁷⁹ Riksrevisionen, 2007.

I Riksrevisionens undersökning framkom att brister i dokumentationen av matchningsprocessen förekommer och att kvaliteten på matchningen varierar mellan olika kontor (i detta fall inom ett geografiskt begränsat område). Den visar också att handläggare på några kontor i stor utsträckning arbetar med praktikplatser för att den vägen finna mest lämpliga arbetsplatser för de arbets sökande. Arbetsplatspraktiken gör, menar de intervjuade handläggarna på arbetsförmedlingarna, att handläggarna kan göra en mer korrekt bedömning av arbetsförmågan. Därmed blir sambandet mellan arbetsförmågan och bidragsnivån mer träffsäkert. På andra kontor använder man sig i liten utsträckning eller inte alls av arbetspraktik.

I undersökningen framkom också att kvaliteten på matchningen kan påverkas av den lokala arbetsmarknaden. När utbudet av arbetskraft är litet tar handläggarna de arbetstillfällen som står till buds. I sådana fall kan kvaliteten på matchningen bli låg.

I en rapport från Delegationen mot felaktiga utbetalningar pekar man på ett flertal orsaker till felaktiga utbetalningar av lönebidrag. För myndigheten AMS är det helt dominerande felet brister i bedömningen av graden av nedsatt arbetsförmåga, vilket ”leder till fel bidragsnivå”. Oftast är den för hög. Vidare framhålls i rapporten att ”felet beror i först hand på svårigheter att bedöma arbetsförmåga i förhållande till aktuellt arbete, och i andra hand på otillräcklig kunskap om regelverket samt bristande tid. Vid förlängning av lönebidragsbeslut tenderar bidragsgraden vara densamma som ursprungsbeslutet, trots att svårigheten att bedöma arbetsförmågan då borde vara mindre svår.”⁸⁰

5.4 Att följa upp den funktionshindrades utveckling i arbetet - handlingsplaner

Ett annat viktigt moment i handläggningen av lönebidrag är uppföljningen av hur den lönebidragsanställda utvecklas i det anvisade arbetet. Enligt 31 § förordningen (SFS 2000:630) ska länsarbetsnämnderna verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag. Det förutsätter, enligt 8 § i samma förordning, att den anställde har anvisats ett arbete som bidrar till att den anställde utvecklar och förbättrar sin arbetsförmåga. Den individuella handlingsplanen är ett viktigt instrument i uppföljningsarbetet. Enligt 31 § förordningen ska ”en individuell handlingsplan upprättas när den enskilde anvisas en anställning”, vilken har syftet att ”underlätta” en ”övergång till en anställning utan lönebidrag”.

⁸⁰ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 7, 2007.

Enligt 8 § i AMS föreskrifter ska en särskild överenskommelse upprättas som visar vilka arbetsuppgifter den anställde ska utföra och utvecklingsinsatser som till exempel utbildning, utprovning och anskaffning av hjälpmedel, kamratstödande insatser samt bidragsnivå. Vidare ska, under beslutsperioden, "överenskommelsen följas upp och uppdateras inför ett förlängningsbeslut".⁸¹

5.4.1 *Brister*

Den årliga revisionen konstaterar att i de granskade ärendena fanns "få noteringar om besök på arbetsplatsen eller uppföljning hos arbetsgivaren under lönebidragsperioden". Bristerna i handlingsplanerna var också påtagliga. I endast drygt hälften av ärendena var handlingsplaner upprättade, och ingen av dessa bedömdes vara helt tillfredsställande.⁸²

AMS internrevision konstaterar i sin sammanfattande rapport, utan att ange omfattningen av bristen, att "handlingsplaner saknas eller har inte uppdaterats".⁸³

Riksrevisionens undersökning har också funnit brister i upprättandet av handlingsplaner och att de även i många fall saknas. I samma undersökning kunde konstateras att uppföljningen av de lönebidragsanställdas utveckling på arbetsplatserna är bristfällig.

5.5 **Att särskilt pröva förlängning av lönebidraget utöver fyra år**

Målet att lönebidragsnivåerna ska sänkas i takt med de funktionshindrades utveckling i arbetet anges i 30 § förordningen där det sägs att "lönebidrag lämnas under längst fyra år". Undantag kan dock göras, men "endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga". I samma paragraf anges också att när länsarbetsnämnden tar ställning till en förlängning av lönebidrag utöver det fjärde anställningsåret "skall den särskilt pröva bidragets storlek".⁸⁴ Denna formulering har emellertid inte tagits med eller preciserats i AMS föreskrifter (mer om detta i kapitel 6).

I 9 § i AMS föreskrifter sägs att "beslut om förlängning skall motiveras och dokumenteras".⁸⁵

⁸¹ AMSFS 2000:6.

⁸² Riksrevisionen, 2007, s. 2.

⁸³ *Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06*, AMS, 2006, s. 4.

⁸⁴ SFS 2000:630.

⁸⁵ AMSFS 2000:6.

5.5.1 *Brister*

Av den årliga revisionens löpande granskning framgår att av de förlängningsbeslut som granskades utgjorde hälften en förlängning utöver det fjärde anställningsåret. I 90 procent av dessa ärenden saknades skriftlig motivering med information om vad som låg till grund för besluten. "Det var inte dokumenterat att en särskild prövning gjorts, där stödet bedömts vara motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga".⁸⁶ Vidare visar undersökningen att i 65 procent av de ärenden där beslut om förlängning utöver det fjärde året tagits, hade bidragsnivån inte sänkts. Två tredjedelar av dessa saknade dokumentation om särskild prövning inför beslut om förlängning. "Det saknades motiveringar till varför bidragsgraden var oförändrad".⁸⁷

AMS internrevision har gjort liknande iakttagelser angående beslut om förlängning utöver fyra års anställning och konstaterar, utan att kvantifiera omfattningen av bristerna, att beslut om lönebidrag har "pågått längre tid än fyra år utan någon särskild prövning och motivering för fortsatt bidrag".⁸⁸

I Riksrevisionens genomgång av omförhandlingsbeslut, inklusive beslut som sträcker sig över fyra år, har också framkommit att dokumentation angående beslut om bidragsnivåer och motivering av beslut om förlängning ofta saknas. Vid intervjuer med handläggarna framkom att skäl till besluten ibland ligger utanför regelverket. Ett sådant skäl är ett "den anställda bara har några år kvar till pensionen". Ett annat skäl har att göra med att anställda med svårare funktionshinder haft lönebidrag under lång tid utan att arbetsförmågan har förändrats till det bättre. I dessa fall har enligt förordningen fel stödform valts, eftersom den anställde inte utvecklats i arbetet. Hur vanligt förekommande dessa typer av skäl till förlängning av lönebidrag är har inte kunnat kartläggas.

5.6 **Andra brister i handläggningen av lönebidrag**

Utöver de ovan redovisade bristerna förekommer också andra brister, vilka kan påverka handläggningens kvalitet. En generell iakttagelse i samtliga undersökningar är att dokumentationen av lönebidragshandläggningen över huvud taget är bristfällig.

⁸⁶ Riksrevisionen, 2007, s. 3.

⁸⁷ Riksrevisionen, 2007, s. 4.

⁸⁸ *Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06*, AMS, 2006, s. 5.

5.6.1 Information till arbetsgivare

En mer specifik brist gäller informationen från arbetsförmedlingen till arbetsgivare om syftet med lönebidraget och vilka regler som gäller angående detta stöd. Enligt AMS handläggarstöd ska arbetsgivare som anställer personer med lönebidrag informeras om målsättningen med stödet, nämligen att främja den anställdes utveckling av arbetsförmågan, så att lönebidraget kan minska⁸⁹. Överenskommelsen mellan arbetsgivaren, arbetsförmedlingen och den anställde ska ha "sådana inslag att den anställdes arbetsförmåga ges möjlighet att öka och på sikt innebära att lönebidraget inte behövs".⁹⁰ Vidare ska, enligt AMS, arbetsgivaren informeras om att lönebidraget är en kompensation för nedsättningen i arbetsförmågan.⁹¹

Av Riksrevisionens undersökning (i Stockholmsområdet) framgår att kvaliteten på informationen till arbetsgivarna varierar mellan handläggare och mellan kontor. En del handläggare informerar inte tydligt, vid första-gångsbeslut, om att bidragsnivåerna ska sänkas i takt med en utveckling i arbetet och att målsättningen är att bidraget på sikt ska upphöra. Vissa handläggare tydliggör inte heller att bidragen ska stå i proportion till nedsättningen i arbetsförmågan. En konsekvens av denna brist på information är att eventuella omförhandlingar längre fram blir svårare att genomföra. Om arbetsgivaren först då får veta att bidragsnivån kommer att sänkas, är risken att den funktionshindrade blir uppsagd. Detta problem blir särskilt allvarligt på arbetsförmedlingar där vissa handläggare enbart arbetar med första-gångsbeslut medan andra endast arbetar med omförhandlingar.

Dokumentationen av kontakter med arbetsgivare verkar enligt de refererade undersökningarna vara bristfällig. AMS internrevision konstaterar att det "i stor omfattning" saknas noteringar i arbetsgivarregistret om bland annat etablerade kontakter med arbetsgivarna⁹².

I en rapport från Delegationen mot felaktiga utbetalningar konstateras, angående informationen om lönebidrag från handläggare till arbetsgivarna, att den informationen generellt sett är svag. "Det är framför allt den muntliga informationen som brister. Arbetsgivaren har ofta inte tid eller lust att ta till sig all skriftlig information som han får".⁹³

Som framgår av kapitel 7 står arbetsgivare vanligtvis inte i kö för att rekrytera den grupp arbetssökande som kan anställas på lönebidrag. Många gånger krävs därför ett intensivt uppsökande arbete för att finna en lämplig arbetsplats. Av intervjuer med handläggare på förmedlingskontor, i Riksrevisionens undersökning (i Stockholmsområdet), framgår att kvaliteten i och

89 Manual för lönebidragshantering, AMS, 2007.

90 Faktablad, Lönebidrag, AMS, 2007.

91 Manual för lönebidragshantering, AMS, 2007.

92 Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06, AMS, 2006, s. 5.

93 Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, 2007, s. 158.

omfattningen av denna uppsökande verksamhet varierar. På vissa arbetsförmedlingar har en del lönebidragshandläggare byggt upp omfattande lokala arbetsgivarnätverk och ägnar mycket tid åt att besöka arbetsplatser, sådana som redan har lönebidragsanställda men också andra. På andra arbetsförmedlingar är uppsökaraktiviteten lägre. Det senare förhållandet kan leda till att de arbetssökande får tillgång till ett begränsat utbud av arbetstillfällen. Blir detta fallet minskar möjligheterna att hitta ett arbete som är "lämpligt utformat efter den sökandes behov" och som kan "bidra till att den anställda utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga".

5.6.2 *Kvalitetssäkringen*

En annan brist, vilken särskilt AMS internrevision har pekat på, gäller kvalitetssäkringen på förmedlingskontoren. Hösten år 2006 startade AMS aktiviteten "kvalitetsintyg" vid ett stort antal arbetsförmedlingar. Syftet var att "minska bristerna och att säkerställa en hög rättssäkerhet, enhetlighet och effektivitet i handläggningen och beslut". AMS bedömde aktiviteten "som en extraordinär insats för att få upp kvalitets- och ansvarsfrågorna till diskussion". Förvaltningsavdelningens controllerfunktion och programenheten samverkade i aktiviteten.

Under aktiviteten fick samtliga län svara på ett antal frågor, vilka rörde kvalitetsarbetet angående handläggningen av lönebidrag. Av svaren på frågorna har AMS dragit följande slutsatser.⁹⁴ Variationerna i metoder och tillvägagångssätt är stora mellan olika län och kontor när det handlar om hur man ska förbättra kvaliteten i handläggningen av lönebidrag. Vidare konstateras att alla län inte genomför någon kvalitetsuppföljning. I de län där detta förekommer genomförs uppföljningen av funktioner som ligger utanför de enskilda förmedlingskontoren, av revisorer och controllrar. Kvalitetssäkring i den löpande kontorsverksamheten förekommer endast i begränsad utsträckning.

5.6.3 *Kompetensen hos handläggare*

Utöver de ovan nämnda bristerna i kvalitetssäkringen pekar AMS internrevision även på brister i många handläggares kompetens. En del av handläggarna bedöms inte heller ha tillräcklig förståelse för de krav som ställs på korrekta beslutsunderlag och dokumentation. Internrevisionen pekar också på att det hos vissa handläggare kan förekomma "attitydproblem och brister i förhållningssättet till rollen som statstjänsteman".

⁹⁴ Aktivitet för förbättrad kvalitet i handläggningen – Lönebidrag – Reflektioner och förslag till åtgärder, AMS, 2007.

Det kan nämnas att Delegationen mot felaktiga utbetalningar också pekar på kompetensbrister hos handläggare i samband med utbetalningar av lönebidrag. En bidragande orsak anses vara den stora omsättningen på personal, vilket medför att många handläggare är nyutbildade.⁹⁵

5.7 Sammanfattning

Granskningen av handläggningen av stödet lönebidrag visar att det förekommer ett flertal brister. Förutom omfattande brister i dokumentationen förekommer brister vid

- fastställande av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga,
- val av viss åtgärd framför annan åtgärd,
- matchning mellan arbetsförmåga och kraven i arbetet,
- uppföljning av den funktionshindrades utveckling på arbetsplatsen och
- prövning av arbetsförmåga och bidragsnivå i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året.

Vidare visar granskningen att brister förekommer när det gäller arbetsförmedlingarnas information till arbetsgivare om syftet med lönebidraget och vilka regler som gäller angående detta stöd samt kvalitetssäkringen på arbetsförmedlingarna. Enligt AMS och Delegationen mot felaktiga utbetalningar är kompetensen hos vissa handläggare också bristfällig.

⁹⁵ Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5, 2007.

6 Styrningen av stödet lönebidrag

Revisionsfråga 3 lyder: *Har regeringen och AMS styrt det arbetsmarknadspolitiska stödet lönebidrag så att handläggningen på förmedlingskontoren främjar uppfyllelsen av de arbetsmarknadspolitiska målen för gruppen?* I detta kapitel granskas regeringens och AMS styrning av stödet lönebidrag.

6.1 Regeringens styrning av stödet lönebidrag

Regeringen styr arbetsmarknadsstöden till funktionshindrade med hjälp av dels regler (förordningen), dels mål och krav på återrapportering (regleringsbrev) samt genom särskilda uppdrag.

6.1.1 Otydligheter i förordningen

Av 8 § förordningen (SFS 2000:630) framgår att de arbeten som anvisas personer ur målgruppen, ska vara anpassade efter de sökandes behov, så att de kan utvecklas och förbättra sin arbetsförmåga. Vidare föreskrivs att länsarbetsnämnderna ska verka för att de lönebidragsanställda övergår till osubventionerade arbeten, 31 §. För att underlätta övergångarna ska, enligt förordningen, en individuell handlingsplan upprättas i samband med anställningen, 31 §. Enligt 30 § ska "lönebidrag lämnas under längst fyra år". Undantag kan göras, men "endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga". Om en sådan förlängning övervägs ska, enligt samma paragraf, en särskild prövning av bidragets storlek också göras. Som en konsekvens av ovanstående kan stödet lönebidrag betraktas som en temporär åtgärd. Vid intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet bekräftas denna uppfattning.

Av Riksrevisionens undersökning av "fyraårsregeln" framgick att en del handläggare (oklart hur många) hanterar lönebidraget som om det vore en permanent åtgärd. Detta kan vara en förklaring till att lönebidrag beviljas under lång tid. En formulering i förordningen (SFS 2000:630) ger nämligen utrymme för att tolka stödet som permanent. I 30 § anges att stödet får förlängas utöver det fjärde året, men "endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat *med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga*" (vår kursivering). Om hänsyn tas till att arbetsförmågan inte kan förbättras, kan bidrag

beviljas under lång tid. Men när lönebidrag betalas ut under lång tid utan att den anställde utvecklas i arbetet, svarar inte detta mot kravet i förordningens 8 § om att arbetet ska "bidra till att den anställde utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga". Undantagsbestämmelsen angående "fyraårsregeln" om att en "särskild prövning" ska göras där hänsyn tas till "arbetstagarens arbetsförmåga", kan alltså ge utrymme för en tolkning att stödet lönebidrag är permanent.

I den lydelse av förordningen (SFS 2000:630) som gällde fram till juni 2007, var en av flera förutsättningar att insatserna skulle vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Insatserna skulle enligt 9 § i förordningen vara "lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv". Vad som avsågs med "ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv" var oklart. Av Riksrevisionens undersökning framgår att en del handläggare (oklart hur många) har använt 9 § i denna förordning närmast slentrianmässigt i omförhandlingsbesluten vid förlängning av lönebidrag. I den uppdaterade förordningen⁹⁶ har formuleringen om arbetsmarknadspolitiska motiv tagits bort och ersatts med följande formulering i samma paragraf: "Länsarbetsnämnden bedömer vilka stöd och insatser som är lämpliga i varje enskilt fall". Detta förutsätter emellertid att AMS tydliggör innebörden av vad som är lämpligt i det enskilda fallet, vilket ännu inte har gjorts. Den formulering som fanns i förordningen före juni 2007 kvarstår dock i 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Detta förhållande gör att oklarheter fortfarande kan uppstå.

6.1.2 Allmännyttiga organisationer i regleringsbreven

I de två senaste regleringsbreven, för åren 2006 och 2007, anges att allmännyttiga organisationer ska ges en ökande andel av lönebidragsmedlen. AMS har däremot intentionen att anställningar med lönebidrag ska riktas till arbetsgivare med god betalningsförmåga som på sikt kan ta hela betalningsansvaret.⁹⁷ Allmännyttiga organisationer har i många fall begränsade ekonomiska resurser. Dessa arbetsgivare har också de genomsnittligt högsta bidragsnivåerna.⁹⁸ Utredningen Arbetskraft⁹⁹ framhöll att dessa organisationer sällan har en stark ekonomi och att de därför har "ansetts behöva lönebidrag med extra höga genomsnittliga nivåer för att ha råd att anställa personal."¹⁰⁰ Enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är det nedsättningen i arbetsförmågan och således inte arbetsgivarnas ekonomi som ska bestämma bidragsnivån.

⁹⁶ SFS 2000:630, ändring införd t.o.m. SFS 2007:419.

⁹⁷ AMS årsredovisningar för åren 2002 - 2006.

⁹⁸ *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2006*, AMS, 2007.

⁹⁹ SOU 2003:95.

¹⁰⁰ SOU 2003:95, s. 86.

Regeringens krav på ökade anslag till allmännyttiga organisationer ligger, enligt Riksrevisionens bedömning, inte i linje med målen om sänkta genomsnittliga bidragsnivåer och ökat antal övergångar till osubventionerade arbeten.

6.2 AMS styrning av stödet lönebidrag

Enligt instruktionen för Arbetsmarknadsverket¹⁰¹ ska AMS ”leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt”. AMS ska vidare ”sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd, ... följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten” och ”meddela de internadministrativa föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationaliseringar och enhetlighet inom Arbetsmarknadsverket”.

AMS styr verksamheten med hjälp av föreskrifter, allmänna råd och olika typer av handläggarstöd. Det gäller också stödet lönebidrag. Syftet med dessa styrdokument är att förtydliga och precisera de intentioner och krav regeringen har angående lönebidraget. Föreskrifter och allmänna råd ska utformas i linje med förordningen. Handläggarstöden håller den högsta konventionsgraden angående hur stödet lönebidrag bör handläggas på kontoren.

6.2.1 Otydligheter i föreskrifterna

För att stöden till funktionshindrade ska användas effektivt är det viktigt att stödformen anpassas till nedsättningen i arbetsförmågan.

AMS föreskrift (AMSFS 2000:6) innehåller vissa otydligheter, vilka kan bidra till att försvåra implementeringen av regelverket och bidrar därmed inte till en effektiv handläggning av lönebidragen.

I föreskrifterna 5 §, vilka rör stödet lönebidrag, sägs att ett första beslut om lönebidrag ska föregås av ”ett arbetsplatsbesök”. Detsamma gäller inför omprövningsbeslut såvida arbetsförmedlingens löpande kontakt med arbetsplatsen inte gör det uppenbart obehövligt.

Som tidigare framgått är matchningsprocessen av betydelse för att handläggaren ska hitta rätt jobb åt den arbetssökande och rätt nivå på bidraget. Med hänsyn tagen till detta kan formuleringen ”ett arbetsplatsbesök” ge upphov till oklarheter om det ska vara ett eller flera besök. I många fall krävs löpande kontakter med arbetsplatsen för att matchningen ska bli effektiv.

När lönebidraget eventuellt ska förlängas utöver det fjärde anställningsåret, anger 30 § i förordningen att stödet får förlängas ”endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens

¹⁰¹ SFS 2001:623.

arbetsförmåga”. I detta sammanhang har AMS i 9 § i föreskrifterna gjort tillägget att en grundläggande bedömning inte behöver göras, om det är uppenbart att funktionshindret medför nedsatt arbetsförmåga. Här ges utrymme för att någon bedömning inte blir gjord, vilket redovisningen i kapitel fem visar. Vidare säger AMS i samma paragraf att om ärendet är *svårbedömt* (vår kursivering) ska läkarutlåtande eller annan handling tas in som underlag för bedömningen. Här finns också utrymme för att till exempel behövliga läkarintyg inte tas in.

6.2.2 Vidtagna åtgärder av AMS

Med anledning av den årliga revisionens löpande granskning av lönebidrag, har AMS svarat att myndigheten planerar att vidta ett antal åtgärder för att komma till rätta med påpekade brister.¹⁰² Myndigheten avser att i ett nytt handläggarstöd, framtaget under hösten 2007, förtydliga vikten av att en beslutsmotivering ska göras och dokumenteras och att en särskild prövning av bidragets storlek utöver det fjärde anställningsåret ska genomföras. Vidare ska handläggarstödet tydliggöra vad som ska bedömas vid nedsättning i arbetsförmågan och hur denna bedömning ska dokumenteras. Dessutom ska arbetsplatsbesökets betydelse särskilt framhållas.

6.2.3 Förändringar i verksamhetsmålen

Med utgångspunkt i regleringsbrevet formulerar AMS årliga verksamhetsmål. Under perioden år 2001 till och med år 2003 var AMS verksamhetsmål angående målgruppen att ett visst antal arbetssökande funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga skulle ha en lämplig sysselsättning för beloppet som tilldelats under anslag 22:4 (särskilda insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga). Med lämplig sysselsättning menade man i detta fall att gruppen fick anställningar med hjälp av lönebidrag och OSA. År 2004 ändrade AMS sitt verksamhetsmål. AMS angav i stället att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete skulle öka. Detta verksamhetsmål hade AMS fram till år 2006 då myndigheten valde en bredare målformulering. För åren 2006 och 2007 är den följande: ”Antalet tillfällen som funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga får ett arbete ska öka jämfört med föregående år och vara minst 48 000 (54 220 år 2007) under året”. AMS har alltså åter gjort en bredare definition av regeringens mål om

¹⁰² AMS svar på Riksrevisionens löpande granskning av lönebidrag, AMS, 2007.

övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete.¹⁰³ AMS har i sin senaste definition valt att inkludera ”alla slag av övergångar och räkna alla slag av arbeten, både tillfälliga som varaktiga, både med och utan stöd”¹⁰⁴. Denna bredare målformulering gör att regeringens mål om övergång till osubventionerat arbete blir otydligt.

6.3 Sammanfattning

Regeringens styrning av stöden till målgruppen är i vissa avseenden otydlig. I förordningen betonas inte tillräckligt att lönebidraget är en temporär stödform. Oklarheter förekommer också när det gäller om handläggare ska ta arbetsmarknadspolitiska hänsyn vid anvisning till viss insats. Regeringens ökade stöd till lönebidragsanställningar i allmännyttiga organisationer skapar oklarhet när det gäller regeringens mål angående bidragsnivåer och övergång till osubventionerade arbeten. Eftersom de allmännyttiga organisationerna har de svagaste ekonomiska resurserna och de högsta genomsnittliga bidragsnivåerna främjas inte nämnda mål.

AMS styrdokument innehåller ett par otydligheter. I föreskrift (AMSFS 2000:6) framgår inte tydligt:

- Att en matchning mellan arbetsförmåga och arbetskrav ska föregå beslut om lönebidrag ("ett arbetsplatsbesök" är inte alltid tillräckligt).
- Att arbetsförmågan ska prövas före beslut om lönebidrag utöver fyra år.

Vidare kan AMS breda formulering av regeringens mål om övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete leda till att inte tillräcklig vikt läggs vid detta mål.

¹⁰³ Från och med budgetåret 2005 ska AMS sätta egna mål för verksamheten utifrån regeringens angivna mål.

¹⁰⁴ Årsredovisning 2006, AMS, 2007, s. 35.

7 AMS åtgärder för att öka arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

I detta kapitel besvaras revisionsfråga 4: *Vilka åtgärder har AMS vidtagit för att främja en ökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (med eller utan bidrag)?*

Arbetsgivarnas vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har stor betydelse för denna grupps ställning på arbetsmarknaden. Enligt ett av regeringens etappmål ska denna vilja öka väsentligt. I regeringens skrivelse till riksdagen år 2003, angående uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, framhåller regeringen att det är angeläget att få kunskap om hur arbetsgivarna ser på hinder och möjligheter för anställning¹⁰⁵. Vidare sägs att information till arbetsgivare om de statliga stöden och vart de kan vända sig för att få information, är en faktor som kan öka antalet anställningar för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga¹⁰⁶.

7.1 AMS insatser

AMS insatser för att öka arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga sker inom ramen för det ordinarie förmedlingsarbetet. Exempel på detta är när arbetsförmedlingar i samband med anskaffning av reguljära arbeten frågar om det finns möjligheter för arbetssökande med särskilda behov att få arbete. Detta arbete sker på länsarbetsnämndernas initiativ, och omfattningen och kvaliteten på insatserna kan därför variera regionalt och mellan kontor.

Några särskilda centralt initierade satsningar riktade till arbetsgivare har AMS inte gjort. Myndigheten gör bedömningen att sådana insatser inte har någon större effekt. AMS har heller inte utarbetat någon strategi för hur man ska gå till väga för att främja arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

¹⁰⁵ Regeringens skrivelse 2002/03:25.

¹⁰⁶ Regeringens skrivelse 2002/03:25, s. 69.

Från och med hösten 2003 har emellertid AMS i sina kvartalsvisa arbetsgivarundersökningar återkommande ställt frågor om arbetsgivare har övervägt att anställa en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga.¹⁰⁷ Resultaten från undersökningarna har varit relativt konstanta sedan starten. Cirka 7 procent av arbetsgivarna svarar att de varit i kontakt med arbetsökande som har funktionshinder med nedsatt arbetsförmåga. Hälften av dessa arbetsgivare uppger att de övervägt att anställa en person ur gruppen. En femtedel av dessa har anställt en person som är funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga. AMS menar emellertid att undersökningen har brister både vad gäller mätmetoder och frågeteknik. Resultaten kan därför inte anses särskilt tillförlitliga vid fastställande av arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen och hur denna vilja har förändrats över tiden.

Sedan år 2003 har AMS årligen återrapporterat till regeringen om sina insatser angående detta etappmål. Trots AMS bristfälliga insatser för att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen, har regeringen inte vidtagit några åtgärder för att öka myndighetens aktivitet i detta avseende.

7.2 Arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Någon grundlig undersökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har inte gjorts. Därför har Riksrevisionen initierat en sådan undersökning.

Riksrevisionen har låtit SCB genomföra undersökningen. Den genomfördes under våren 2007 och omfattade cirka 2 000 arbetsgivare.¹⁰⁸ SCB:s undersökning bygger på en studie som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) publicerade år 2001¹⁰⁹. Denna var ett svar på ett regeringsuppdrag om hur arbetsgivares vilja ser ut när det gäller att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Syftet med att genomföra en studie lik IFAU:s var att undersöka om det skett några förändringar under de senaste fem åren. Resultaten från de båda studierna är alltså jämförbara.

I båda undersökningarna fick arbetsgivarna ta ställning till två grundläggande frågor. För det första, om arbetsgivarna hade övervägt eller inte övervägt att anställa någon person ur målgruppen. För det andra, om de faktiskt hade anställt någon efter att ha övervägt att göra detta. Dessutom har frågor ställts om arbetsgivare är informerade om vilka stöd som finns när det gäller att anställa personer ur målgruppen och om vilka faktorer som skulle underlätta en anställning. Frågor har också ställts angående förekomst av anställningspolicy för anställning av personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och hur arbetsgivare som överväger att anställa kommer i kontakt med personer ur denna målgrupp.

¹⁰⁷ Se AMS återrapporteringar till regeringen för åren 2003 - 2007.

¹⁰⁸ En mer utförlig beskrivning av undersökningen finns i bilaga 3.

¹⁰⁹ IFAU, 2001.

7.2.1 Resultat från undersökningen

Riksrevisionens undersökning visar att cirka 15 procent av arbetsgivarna har övervägt att anställa en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga under de senaste fem åren. I IFAU:s undersökning var motsvarande andel 14 procent. Det har alltså inte skett någon nämnvärd förändring i detta avseende.

En stor majoritet, 79 procent, av de arbetsgivare som övervägt att anställa en person ur målgruppen, har också gjort detta. I IFAU:s studie var motsvarande andel 73 procent. Skillnaden i svarsandelar mellan de två olika undersökningarna är dock inte statistiskt säkerställd.

Oberoende av om arbetsgivare övervägt eller inte övervägt att anställa personer ur målgruppen, kan de ha gjort vissa förberedelser för att anställa personer ur denna grupp. De kan till exempel ha upprättat någon typ av *policy* för att främja anställningar av personer ur målgruppen. Riksrevisionens undersökning visar att 6 procent av arbetsgivarna uppgav att de har någon sådan anställningspolicy. Det är en minskning i jämförelse med undersökningen från år 2001. Då var motsvarande andel 10 procent.

Arbetsgivare kan på flera olika sätt komma i kontakt med arbets sökande ur målgruppen. I undersökningen år 2007 var följande *kontaktvägar* vanligast: "utannonserad tjänst", "informella kontakter", "tidigare känd person" samt "kontaktades av arbetsförmedlingen" (se tabell 1 nedan). I jämförelse med undersökningen från år 2001 föreligger inga större skillnader när det gäller arbetsgivares olika kontaktvägar i samband med eventuella anställningar av personer ur målgruppen. En tolkning av detta är att AMS inte har flyttat fram sin relativa position (från 17 till 19 procent) som kontaktväg för funktionshindrades (med nedsatt arbetsförmåga) möjligheter att få anställning.

Tabell 1. Kontaktvägar för arbetsgivare som övervägt att anställa

	Kontaktväg	Andel
Arbetsgivare som valt att anställa	Utannonserad tjänst	17 %
	Informella kontakter	16 %
	Tidigare känd person	17 %
	Kontaktades av Af	17 %
	Övriga	23 %
	Totalt	100 %
Arbetsgivare som valt att inte anställa	Utannonserad tjänst	20 %
	Informella kontakter	18 %
	Tidigare känd person	39 %
	Kontaktades av Af	19 %
	Övriga	4 %
	Totalt	100 %

När det gäller arbetsgivares uppfattning om vilka faktorer som är viktiga för att *underlätta för anställning* av personer ur målgruppen är olika former av ekonomiska stöd och arbetsprövning viktigast. Till de minst viktiga faktorerna hör förändring av anställningstryggheten (se tabellerna 4, 5 och 6 i bilaga 3.)

Även om arbetsgivare inte har någon erfarenhet av att anställa personer med funktionshinder, är det viktigt att arbetsgivare har *kunskap* om vilka myndigheter de kan vända sig till och vilka stöd de kan få tillgång till i samband med en eventuell anställning. Bland de arbetsgivare som inte har någon sådan erfarenhet hade 13 procent i hög grad kunskaper om vilka myndigheter de kan vända sig till vid eventuell anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Detta är en minskning i jämförelse med den förra undersökningen (23 procent). 47 procent uppgav, år 2007, att de inte hade någon sådan kunskap alls. År 2001 var motsvarande andel 50 procent.

11 procent av gruppen arbetsgivare utan erfarenhet av anställda ur målgruppen hade i hög grad kunskap om förekommande statliga stöd, vid anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. 75 procent hade en låg grad av kunskap om dessa stöd eller ingen kunskap alls. I 2001 års undersökning var motsvarande andelar 16 respektive 60 procent. Det har således skett en försämring i detta avseende.

7.3 Sammanfattning

AMS har inte gjort någon undersökning (av godtagbar kvalitet) av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. AMS har heller inte tagit fram någon strategi för hur myndigheten ska kunna bidra till att öka viljan bland arbetsgivare att anställa personer ur målgruppen. Förekommande aktiviteter finns på arbetsförmedlingarna inom ramen för det ordinarie förmedlingsarbetet.

Regeringen har inte, trots vetskap om AMS brister i arbetet med etappmålet om att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen, vidtagit några åtgärder.

Jämfört med IFAU:s undersökning visar resultaten från Riksrevisionens enkät att det inte har skett någon förändring i arbetsgivarnas vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Dessutom kan konstateras att andelen arbetsgivare som utarbetat en policy för att främja anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har minskat.

Vidare visar resultaten att det fortfarande finns en stor brist på information om stöden och vart arbetsgivare kan vända sig för att få tillgång till dessa stöd. AMS har heller inte flyttat fram sin position som kontaktväg som arbetsförmedlare för målgruppen. En förbättring i dessa båda avseenden skulle kunna öka möjligheterna för personer ur målgruppen att få anställning.

8 Slutsatser och rekommendationer

8.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat om statens arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har bidragit till att gruppen har fått en starkare ställning på arbetsmarknaden.

Granskningen visar att regeringens etappmål om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen ännu inte har uppnåtts. Gruppens ställning på arbetsmarknaden har alltså inte förbättrats under 2000-talet. Etappmålet om att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen har heller inte uppnåtts.

AMS har uppfyllt regeringens mål om övergångar från anställning med lönebidrag till osubventionerade anställningar under perioden år 2002 till år 2005. Det är emellertid osäkert om målet har uppnåtts år 2006.

Vidare visar granskningen på ett flertal brister i handläggningen av stödet lönebidrag och att det förekommer brister i såväl regeringens som AMS styrning av stödet lönebidrag. Dessa brister bidrar inte till uppfyllelse av etappmålen.

8.1.1 *Övergångsmålet har hittills uppnåtts, men inte etappmålen*

AMS har under flera år uppnått de av regeringen uppsatta målen angående övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten. År 2006 kan av skäl, vilka redovisas i kapitel 4, utgöra ett undantag. Myndigheten har också under fler år uppnått regeringens mål angående bidragsnivåer, dock inte år 2006.

Regeringens etappmål att målgruppens sysselsättningsgrad ska öka snabbare än för övriga i arbetskraften har däremot inte uppfyllts. Det har heller inte etappmålet om att andelen långtidsinskrivna ur målgruppen ska utvecklas bättre än för övriga långtidsinskrivna. Dessutom har arbetslösheten för gruppen inte heller förbättrats i förhållande till övriga i arbetskraften.

Med tanke på att regeringens etappmål är ambitiöst formulerade, gör Riksrevisionen bedömningen att nivån på målen i regleringsbrev angående övergångar och bidragsnivåer är för lågt satta. Denna synpunkt har också framförts i den statliga utredningen Arbetskraft.¹¹⁰ En högre målsättning om

¹¹⁰ SOU 2003: 95.

fler övergångar och sänkta bidragsnivåer skulle, för att låna en formulering i utredningen, ge en större genomslagskraft i det dagliga arbetet på arbetsförmedlingarna. Som granskningen av handläggningen av stödet lönebidrag visar, finns en potential för att öka antalet övergångar och minska de genomsnittliga bidragsnivåerna (se nedan). Om denna potential utnyttjas skulle det främja uppfyllelsen av etappmålen om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen.

8.1.2 *Flera brister i handläggningen av stödet lönebidrag*

Av denna granskning framgår alltså att målgruppens ställning på arbetsmarknaden inte har förbättrats under 2000-talet. Orsakerna till den bristande målpuppfyllelsen är flera. Förutom den ekonomiska konjunkturen spelar storleken på anslagen till stöden avseende målgruppen en stor roll. Det gör även arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen. Betydelse har också styrningen och handläggningen av stöden till gruppen.

Riksrevisionens granskning av stödet lönebidrag visar att det förekommer omfattande brister i dokumentationen av de olika handläggningsmomenten samt också brister i handläggningen på arbetsförmedlingarna av detta stöd.¹¹¹ Dessa brister är av den karaktären att bidragstiderna blir onödigt långa och bidragsnivåerna onödigt höga. Detta påverkar antalet övergångar till osubventionerade arbeten och i förlängningen hur många personer som kan ta del av stödet. Av de iaktagna bristerna i handläggningen har följande slutsatser dragits.

- Bristerna i fastställandet av funktionsnedsättningen, till exempel att läkarutlåtande saknas, gör det svårare att hitta adekvat stödform och ett adekvat arbete för den arbetssökande.
- Bristerna i matchningen vid lönebidragsanställning, till exempel att arbetsanalyser ofta inte utförs, gör att träffsäkerheten att hitta rätt arbete och rätt bidragsnivå minskar.
- Brister i uppföljningen på arbetsplatsen får sannolikt negativa effekter på bidragsnivåer och bidragstider.
- Bristerna i prövningen av arbetsförmåga och bidragsnivåer i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året får sannolikt också negativa effekter på bidragsnivåer och bidragstider.
- Den bristfälliga informationen till arbetsgivare om lönebidraget och brister i handläggares kompetens främjar inte en sänkning av bidragsnivåerna och en ökning av antalet övergångar till osubventionerade anställningar.

Riksrevisionen bedömer att dessa brister hämmar uppfyllelsen av etappmålen om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen.

¹¹¹ Som framgår av kapitel 5, bygger Riksrevisionens granskning av handläggningen av stödet lönebidrag på ett antal rapporter med begränsat urval av arbetsförmedlingar. Resultaten måste därför tolkas med försiktighet. Resultaten från dessa rapporter pekar dock i samma riktning.

8.1.3 Otydligheter i regeringens styrning av stödet lönebidrag

De redovisade bristerna i handläggningen av stödet lönebidrag kan, enligt Riksrevisionens bedömning, till en del bero på otydligheter i regeringens styrning.

Förordningen (SFS 2000:630) betonar inte tillräckligt tydligt att stödet lönebidrag är ett temporärt stöd, vilket kan bidra till onödigt långa bidragstider. Som framgår av Riksrevisionens undersökning (se kapitel 5), hanterar en del handläggare lönebidraget som om det vore en permanent åtgärd. Enligt Riksrevisionen kan detta vara en bidragande orsak till att bidrag beviljas under lång tid.

Erfarenheterna från den tydliga tidsgräns som finns för så kallade "långa anställningsstöd"¹¹² kan tolkas som att entydiga tidsgränser för subventionerade anställningar främjar övergångar till osubventionerade anställningar¹¹³. Tillämpades en entydig tidsgräns på lönebidragsanställningar skulle det kunna främja målet i förordningen om övergång till osubventionerat arbete.

Regeringens krav på en ökad andel av lönebidragsanställningar hos allmännyttiga organisationer främjar inte målen om sänkta genomsnittliga bidragsnivåer och ökade antal övergångar till osubventionerade arbeten. Allmännyttiga organisationer har i många fall begränsade ekonomiska resurser, vilket får till följd att lönebidragen ligger på höga nivåer.

Enligt Riksrevisionens bedömning vore det mer effektivt att öka antalet lönebidragsanställningar hos andra arbetsgivarkategorier, som har större ekonomisk bärkraft. En sådan prioritering skulle ligga i linje med förordningens krav på övergång till osubventionerade arbeten och kunna bidra till att sänka nivåerna på bidragen. Detta skulle i sin tur främja etappmålet om ökad sysselsättningsgrad för målgruppen.

8.1.4 Otydligheter i AMS styrning av stödet lönebidrag

Av Riksrevisionens granskning framgår att AMS styrdokument, som berör stödet lönebidrag, innehåller ett antal otydligheter. Det gäller dokumentation av matchningsprocessen och vad som ska prövas före beslut om lönebidrag utöver fyra år. Dessa otydligheter kan vara en bidragande orsak till AMS svårigheter att implementera rutiner för en effektiv handläggning av stödet lönebidrag på arbetsförmedlingarna.

Regeringens mål med stödet lönebidrag är att funktionshindrade ska utvecklas i arbetet och övergå till osubventionerade anställningar. Bristerna i AMS styrning av detta stöd bidrar till att i viss mån fördunkla det målet. AMS brett formulerade verksamhetsmål om övergång till arbete är ett exempel på detta.

¹¹² Se kap. 4.1.1.

¹¹³ Det kan även vara så att det är en viss selektion av deltagarna till de olika typerna av stöd, vilket gör att det finns skillnader i utflödet till osubventionerade arbeten.

Som framgått av granskningen har AMS insikt om att det förekommer brister i handläggningen av lönebidrag. Myndigheten har särskilt under senare år därför vidtagit förbättringsåtgärder. Försöket med kvalitetsintyg under år 2006 vid handläggning av lönebidrag är ett exempel. Ett annat är AMS nya handläggarstöd som tas fram under hösten 2007.

8.1.5 *AMS insatser för att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen har hittills varit otillräckliga*

Regeringens etappmål om att arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ska öka, har inte uppfyllts. Riksrevisionens undersökning visar att denna vilja ligger på samma nivå år 2007 som år 2000.

AMS har, enligt Riksrevisionens bedömning, brustit i sitt sektorsansvar då man inte gjort annat än begränsade insatser för att främja uppfyllelsen av detta mål. Någon undersökning av denna vilja hos arbetsgivare har till exempel inte gjorts. AMS har heller inte utarbetat någon strategi för hur myndigheten ska nå målet.

Regeringen har å sin sida under flera års tid varit medveten om AMS bristfälliga arbete med denna fråga, via kontinuerliga återrapporteringar, men har inte agerat för att åstadkomma förbättringar.

8.2 Målgruppens ställning på arbetsmarknaden har inte förbättrats

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringens och AMS vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga inte har förbättrat gruppens ställning på arbetsmarknaden under den granskade perioden, vare sig absolut eller relativt övriga i arbetskraften.

8.3 Rekommendationer

Granskningen visar att det finns en potential för att öka antalet övergångar från lönebidrag till osubventionerade anställningar och därmed öka antalet anställningar med lönebidrag. Detta skulle bidra till uppfyllelsen av regeringens etappmål angående sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen. Riksrevisionen anser att regeringen har brustit när det gäller att koppla samman dessa etappmål å ena sidan och målen i regleringsbrevet om övergångar till osubventionerade arbeten å andra sidan.

Att öka viljan bland arbetsgivare att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga spelar en central roll när det gäller att förbättra målgruppens ställning på arbetsmarknaden. AMS har brustit i detta arbete. Regeringen har brustit i styrningen av detta uppdrag eftersom den haft kännedom om denna brist via kontinuerliga åiterrapporteringar, men inte agerat.

Av granskningen framgår också att det finns brister i handläggningen av stödet lönebidrag. Detta beror sannolikt till en del på brister i AMS styrdokument. Som nämnts pågår sedan hösten 2007 ett arbete inom AMS med att utveckla handläggarstöden för lönebidrag med syftet att få till stånd en bättre regelefterlevnad. För att AMS ska kunna uppnå en effektiv handläggning av stödet krävs att myndigheten förmår implementera rutinerna i de nya handläggarstöden.

Om myndigheten gör en tydligare koppling mellan verksamhetsmålen och etappmålen, skulle det bidra till uppfyllelsen av de arbetsmarknadspolitiska målen.

En höjning av handläggares kompetens skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, och som AMS själv har påpekat, främja regelefterlevnaden och en effektivare handläggning av stödet lönebidrag.

8.3.1 *Rekommendationer till regeringen*

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

- Anpassa målet i regleringsbrevet om övergångar till osubventionerade arbeten till etappmålen om sysselsättningsgrad och långtidsinskrivna bättre.
- I förordningen (SFS 2000:630) tydliggöra att lönebidraget är ett temporärt stöd och ska betalas ut i högst fyra år, utom i specifika undantagsfall.
- Öka samstämmigheten när det gäller motiv till anvisad insats mellan förordning (SFS 2000:630) och förordning (SFS 2000:628).
- Möjliggöra för AMS att ekonomiskt pröva de arbetsgivare som får ta del av stödet lönebidrag.
- Begära åiterrapportering av AMS dels om orsakerna till den bristande måluppfyllelsen angående etappmålet om att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen, dels om vilka åtgärder myndigheten nu kommer att vidta för att öka denna måluppfyllelse.
- Utarbeta en övergripande strategi för hur målgruppens ställning på arbetsmarknaden ska förbättras, så att etappmålen om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen kan uppfyllas under rimlig tid.

8.3.2 *Rekommendationer till AMS*

Riksrevisionen rekommenderar AMS att göra följande:

- Utarbeta en strategi för implementering av regelverket och kompetenshöjande insatser för att främja en effektiv handläggning av stödet lönebidrag.
- Tydligt koppla myndighetens egna verksamhetsmål till regeringens fastställda etappmål och målet om övergång från lönebidrag till osubventionerade anställningar.

Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

SFS 2000:625, Lag om arbetsmarknadspolitiska program.

SFS 2000:628, Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

SFS 2000:630, Förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

SFS 2001:623, Förordning med instruktioner för Arbetsmarknadsverket.

AMSFS 2000:6, Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

AMSFS 2001:20, Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

AMSFS 2006:9, Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Övriga källor

AMS (2003), *Arbetsmarknadspolitiska program – årsrapport år 2002*.

AMS (2003), *Åtterrapporering 16 juni – uppdrag h*, Avdelningen för mål- och resultatstyrning 2003-05-26.

AMS (2003), *Åtterrapporering till regeringen 6 oktober – uppdrag h*, Avdelningen för mål och resultat 2003-09-25.

AMS (2003), *Årsredovisning 2002*.

AMS (2004), *AMS sektorsansvar inom handikappområdet (övriga mål och åiterrapporteringskrav h)*, Avdelningen för mål och resultat 2004-02-04.

AMS (2004), *Årsredovisning 2003*.

AMS (2004), *Övriga mål och åiterrapporteringskrav g*, Avdelningen för mål och resultat 2004-06-01.

AMS (2005), *Analys av processer inom den arbetsmarknadspolitiska sektorn som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen*, *Åiterrapporterering: Handikappolitik k enl. regleringsbrev för 2005*, Dnr 04-3122-00.

AMS (2005), *Arbetsmarknadspolitiska program – årsrapport år 2004*.

AMS (2005), *Årsredovisning 2004*.

AMS (2006), *Arbetsanalys (Q) Metodbeskrivning*, 2006-08-15, VIS (AMS intranät.)

AMS (2006), *Revisionsrapport 1:2/06:1*, Länsarbetsnämnden i Hallands län, 2006-06-26, Dnr (IREV) 06-1718-01.

AMS (2006), *Revisionsrapport 1:2/06:2*, Länsarbetsnämnden i Dalarnas län, 2006-06-26, Dnr (IREV) 06-1718-01.

AMS (2006), *Revisionsrapport 1:2/06:3*, Länsarbetsnämnden i Jämtlands län, 2006-06-26, Dnr (IREV) 06-1718-01.

AMS (2006), *Sammanfattande revisionsrapport 1:2/06*, 2006-06-26, Dnr (IREV) 06-1718-01.

AMS (2006), *Årsredovisning 2005*.

AMS (2006), *Åtterrapporering, handikappolitik j. Redogörelse för insatser som genomförts under 2005*, Dnr 04-3122-00.

AMS (2007), *Aktivitet för förbättrad kvalitet i handläggningen – Lönebidrag – Reflektioner och förslag till åtgärder*, Utkast/arbetsmaterial., 2007-02-22.

AMS (2007), AMS svar på Riksrevisionens löpande granskning av lönebidrag, Dnr 07-3721-02.

AMS (2007), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2006*, Ure 2007:1.

AMS (2007), *Faktablad*, januari 2007, Lönebidrag, VIS (AMS intranät.)

AMS (2007), *Handläggarsöd om funktionshinder*, 2007-05-04, VIS (AMS intranät.)

AMS (2007), *Manual för lönebidragshantering*, 2007-01-16, VIS (AMS intranät.)

AMS (2007), *Årsredovisning 2006*.

AMS (2007), *Åtterrapporering, handikappolitik i. Redogörelse för insatser som genomförts under 2006*, Dnr 05-3790-00.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2005/06:AU1, Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007), *Varför blir det fel?*, Rapport 5, maj 2007.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007), *Vad kostar felet?*, Rapport 7, november 2007.

Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU20.

IFAU (2001), *Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv*, Forskningsrapport 2001:5.

Regeringens proposition 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.

Regeringens proposition 2000/01:100, *Ekonomiska vårpropositionen 2001*.

Regeringens proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*.

Regeringens proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.

Regeringens proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.

Regeringens proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.
Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.
Regeringens skrivelse 2002/03:25, *Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken*, Socialdepartementet.
Regeringens skrivelse 2005/06:110, *Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken*, Socialdepartementet.
Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende *Arbetsmarknadsverket (AMV)*.
Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende *Arbetsmarknadsverket (AMV)*.
Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende *Arbetsmarknadsverket (AMV)*.
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende *Arbetsmarknadsverket (AMV)*.
Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende *Arbetsmarknadsverket (AMV)*.
Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)*.
Riksdagsskrivelse 1999/2000:240.
Riksdagsskrivelse 2000/01:288.
Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR 2006: 22.
Riksrevisionen (2007), *Löpande granskning av lönebidrag*, Revisionspromemoria, Dnr 32-2007-0713.
Samhall (2005), *Årsredovisning år 2004*.
SCB (2001), *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning – 4:e kvartalet 2000*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2001:3.
SCB (2003), *Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden 4:e kvartalet 2002*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:3.
SCB (2005), *Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden 4:e kvartalet 2004*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2005:3.
SCB (2007), *Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden 4:e kvartalet 2006*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2007:2.
Socialutskottets betänkande 1999/2000:SoU14.
SOU 2003:95, *ArbetsKraft*.
Statskontoret (2007), *De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – en inledande kartläggning*, Dnr: 2005/255-5.

Bilaga 1 Handikappkoder

Tabellen nedan redovisar de olika koder som funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga kan få efter utredning och efter eget samtycke. En förutsättning för att få ta del av arbetsförmedlingens särskilda insatser för funktionshindrade är att den arbetssökande har erhållit minst en (och maximalt tre) kod/-er.

Tabell 1. Koder för funktionshinder (från och med 1 juli 2000)

Kod	Funktionshinder
11	Hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom
20	Hörselskada
21	Barndomsdövhet
22	Hörselskada
30	Synskada
31	Grav synskada
32	Synsvaghet
40	Rörelsehinder
41	Rörelsehinder som kräver hjälpmedel av typ rollator eller rullstol
51	Övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp
61	Psykiskt arbetshandikapp
71	Intellektuellt arbetshandikapp
81	Socialmedicinskt arbetshandikapp
91	Astma/allergi/överkänslighet
92	Dyslexi/specifika inlärningssvårigheter
93	Förvärvad hjärnskada

Källa: AMS intranät 2007-07-16.

Bilaga 2 Aktgranskning och intervjuer med handläggare hos arbetsförmedlingen

Inom ramen för denna effektivitetsgranskning besöktes sju olika arbetsförmedlingskontor under perioden april till juni år 2007. Vid dessa besök, som varade under en dag, genomfördes granskningar av akter och intervjuer med lönebidragshandläggare. Urvalet av kontor gjordes utifrån ett mått på effektivitet som en tidigare granskning vid Riksrevisionen tagit fram.¹¹⁴ Två kontor med hög respektive låg effektivitet samt tre kontor med ett genomsnittligt mått på effektivitet valdes sedan ut efter ett geografiskt kriterium: Stockholm och närliggande orter. Följande sju arbetsförmedlingar har besökts: Enköping, Gnesta, Kungsholmen (Stockholm), Rinkeby (Stockholm), Södermalm (Stockholm), Täby och Uppsala.

Intervjuerna med 19 lönebidragshandläggare innehöll följande frågeområden: arbetsorganisation och handläggarstöd, likvärdig bedömning av funktionshinder, hantering av förstagångsbeslut och omförhandling av lönebidrag samt arbete riktat mot arbetsgivare.

Inför granskningen av dokumentationen i akterna hade Riksrevisionen i förväg bett handläggarna ta fram 20 ärenden rörande förstagångsbeslut och 20 ärenden rörande omförhandlingsbeslut. Aktgranskningen hade fokus på sambanden mellan funktionshinder – arbetsuppgifter/arbetskrav – bidragsnivåer. Cirka 150 akter granskades.

Eftersom urvalet av antal kontor är litet och antalet genomgångna akter få, bör man vara försiktig med att dra generella slutsatser av resultaten från enbart denna undersökning. Granskningens resultat ska ses som ett komplement till tre andra undersökningar som gjorts under åren 2006 och 2007. Vilka dessa är framgår av kapitel fem. Resultaten från effektivitetsrevisionens undersökning bekräftar i stort resultaten från de övriga undersökningarna.

Under förstudien till denna granskning genomfördes intervjuer med tolv handläggare på fyra kontor i Stockholm under hösten 2006. Dessa orienterande intervjuer gav en bild av problem och brister som kan förekomma vid handläggningen av stödet lönebidrag.

¹¹⁴ Riksrevisionen, 2006.

Bilaga 3 Enkät till arbetsgivare

Riksrevisionen har låtit SCB undersöka arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Med hjälp av en tidigare rapport¹¹⁵ undersöks vidare hur denna vilja har förändrats under 2000-talet.

I denna bilaga beskrivs genomförandet och resultaten av datainsamling från företag i Sverige som Riksrevisionen gav i uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB) att genomföra.

Metod

Undersökningen genomfördes med hjälp av telefonintervjuer. Urvalet bestod av cirka 2 090 företag. Urvalet är uppdelat i åtta stratum/grupper (fyra storleksklasser samt privata och offentliga företag). Intervjupersonerna är ansvariga för personal och rekryteringar på respektive arbetsplats.

Population och urval

SCB har svarat för urvalsdesign och dragning av ett urval omfattande 2 090 företag. Uppgifter om population har hämtats från SCB:s företagsregister.

Samtliga juridiska enheter med anställda i Samu-versionen av FDB (2007-03-02) tillhörde rampopulationen. Indelning i offentlig respektive privat sektor gjordes med hjälp av företagets klassning enligt ägarkontroll¹¹⁶.

Genomförande

Undersökningen genomfördes under perioden 28/5-18/6 2007. Datainsamlingen genomfördes med datorstödda telefonintervjuer.¹¹⁷ Totalt deltog 50 intervjuare i datainsamlingen.

Genomförandet av undersökningen har skett efter samråd med Näringslivets Regelnämnd (NNR).

¹¹⁵ IFAU, 2001.

¹¹⁶ Offentlig sektor innebär statligt, kommunalt eller landstingskontrollerade enheter. Privat sektor innebär privat svenskkontrollerade enheter med eller utan koncerntillhörighet samt utlandskontrollerade enheter.

¹¹⁷ För genomförandet användes intervju systemet WinDATI.

Innan undersökningen startade sändes ett brev till alla utvalda företag. Informationen beskrev syftet med undersökningen och att SCB skulle genomföra den på uppdrag av Riksrevisionen samt information om sekretess och kontaktuppgifter.

Skattningsförfarande och undersökningars tillförlitlighet

För denna undersökning har SCB tagit fram vikter för så kallad rak uppräknings inom varje stratum. Dessa vikter har använts vid skattning av de variabler som analyserats. Detta förfarande innebär att man skattar som om de svarande utgjorde det ursprungliga urvalet inom respektive stratum. Vidare innebär förfarandet ett implicit modellantagande, enligt vilket samtliga i varje stratum ingående svarande antas ha samma svarsbeteende. Om modellantagandet är fel kommer den estimator som använts att vara behäftad med bortfalls skevhet.

Samtliga skattningar som redovisats är behäftade med en viss osäkerhet på grund av olika felkällor som uppkommit i undersökningen. För att göra en bedömning av felens betydelse brukar man skilja på urvalsfel och icke-urvalsfel. Urvalsfelet uppstår till följd av att endast ett urval från rampopulationen undersöks. Icke-urvalsfelet brukar i sin tur uppdelas i bortfallsfel och mätfel.

Den osäkerhet som uppstår till följd av att en urvalsundersökning genomförs brukar ofta uttryckas i form av konfidensintervall. I den utsträckning bortfall existerar och hanteras via någon form av modellantagande, inkluderas normalt även den av modellen införda osäkerheten i konfidensintervallet. Ett approximativt 95-procentigt konfidensintervall för en parameter, såsom en total eller andel, ges av

$$\text{estimator} + 1,96^*(\text{estimatorns skattade standardavvikelse})$$

där talet 1,96 motsvarar (den approximativa) konfidensgraden 95 procent. Tolkningen av detta är att om en och samma undersökning skulle upprepas ett stort antal gånger skulle det sökta parametervärdet¹¹⁸ i 95 fall av 100 ligga inom intervallets gränser.¹¹⁹

Om skillnaderna är betydande mellan bortfallet och de svarande och detta inte beaktas av den valda modellen kan konfidensintervallens giltighet ifrågasättas.

En annan potentiell felkälla är mätfel, vilka kan vara såväl slumpmässiga som systematiska. För att reducera risken för att skattningarna ska påverkas för mycket till följd av mätfel har SCB gått igenom och granskat datamaterialet.

¹¹⁸ I detta kapitel redovisning av resultat används andelsskattning i stället för parametervärdet.

¹¹⁹ Givet att den modell som används för bortfallskompensation är korrekt samt att inga andra icke-urvalsfel existerar.

Bortfall och svarsfrekvens

Tabellen nedan redovisar de centrala delarna vad gäller undersökningens svarsfrekvens och bortfall, även uppdelat på respektive stratum.

Tabell 1. Undersökningens bortfall och svarsfrekvens

Sektor/ antal anställda	N	n	Antal a-bortfall	Antal n exkl. a-bortfall	Antal b-bortfall	Antal genomförda intervjuer	Svars- frekvens
Offentlig, 1 - 9	571	214	63	151	4	147	68,7 %
Offentlig, 10 - 49	679	228	49	179	11	168	73,7 %
Offentlig, 50 - 249	422	189	45	144	7	137	72,5 %
Offentlig, 250+	506	205	70	135	1	134	65,4 %
Privat, 1 - 9	199 851	343	106	237	29	208	60,6 %
Privat, 10 - 49	30 942	339	74	265	19	246	72,6 %
Privat, 50 - 249	4 937	321	76	245	25	220	68,5 %
Privat, 250+	934	251	67	184	13	171	68,1 %
Totalt	238 842	2 090	550	1 540	109	1 431	68,5 %

Notera: N = rampopulation, n = urval.

Svarsfrekvensen i undersökningen var 68,5 procent. Bortfallet kan delas in i två kategorier: a-bortfall och b-bortfall. A-bortfall uppstår på grund av kvaliteten i SCB:s adressregister. Exempel på a-bortfall är att personen var förhindrad att medverka av olika skäl, att intervjuarna inte fick tag på personen i fråga eller att det var fel telefonnummer. B-bortfall innebär att intervjupersonen inte ville delta i undersökningen av olika skäl.

Tidigare undersökningar om arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) gjorde år 2001, som svar på ett regeringsuppdrag, en undersökning bland arbetsgivare om deras vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.¹²⁰ Fokus i

¹²⁰ IFAU, 2001.

den undersökningen var arbetsgivarnas anställningsbeslut och erfarenheter av att ha funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga anställda. Undersökningen visade att knappt 14 procent av arbetsgivarna vid minst ett tillfälle under en femårsperiod hade övervägt att anställa en arbetssökande med funktionshinder som innebar en nedsatt arbetsförmåga. Av dessa 14 procent hade cirka 72 procent valt att anställa personen i fråga. Av dessa hade i sin tur cirka 63 procent sedan tidigare en anställd med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga.

En majoritet av arbetsgivare som anställt funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga hade fått någon form av statligt stöd. De vanligaste förekommande stöden var lönebidrag och arbetsprövning/arbetspraktik. Arbetsgivarna ansåg också att dessa stöd, tillsammans med ekonomiskt stöd för arbetshjälpmedel, är de åtgärder som bäst främjar anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Undersökningen visade vidare att arbetsgivarna hade brist på information om bland annat vilka statliga stöd som man som arbetsgivare kunde få.

Arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga år 2007

Riksrevisionen har med utgångspunkt från IFAU:s studie låtit Statistiska centralbyrån (SCB) utföra en liknande undersökning. Syftet med denna var att undersöka om viljan att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har förändrats under de senaste fem åren.

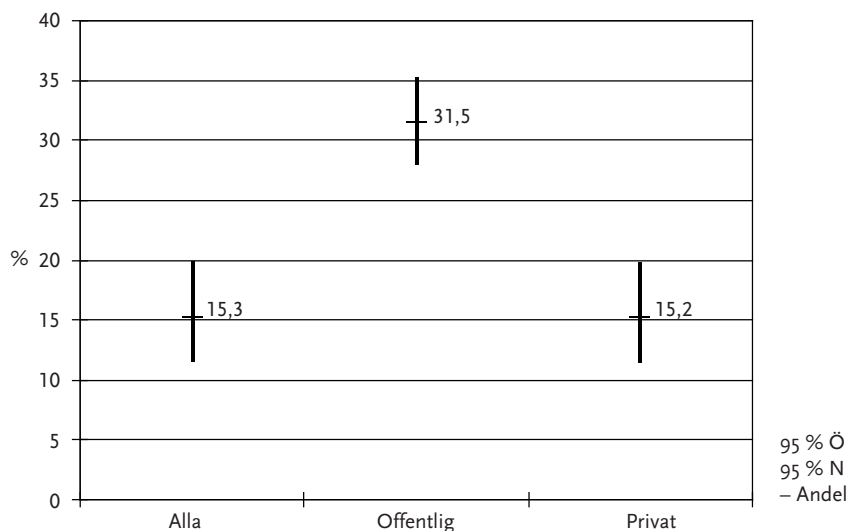
Arbetsgivare som övervägt att anställa

Samtliga diagram i detta kapitel ska tolkas enligt följande. De horisontella linjerna står för andelsskattningarna, det vill säga hur stor andel som uppger ett visst svar uttryckt i procent. De vertikala linjerna¹²¹ markerar inom vilket intervall vi med 95 procents sannolikhet kan förvänta oss att det sanna värdet ligger (andelens 95-procentiga konfidensintervall). Om konfidensintervallet för två andelsskattningar inte överlappar varandra är skillnaden statistiskt säkerställd.

I diagram 1 nedan visas fördelningen av arbetsgivarna med avseende på om de övervägt att anställa en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga under de senaste fem åren.

¹²¹ Mellan 95 procent Ö och 95 procent N.

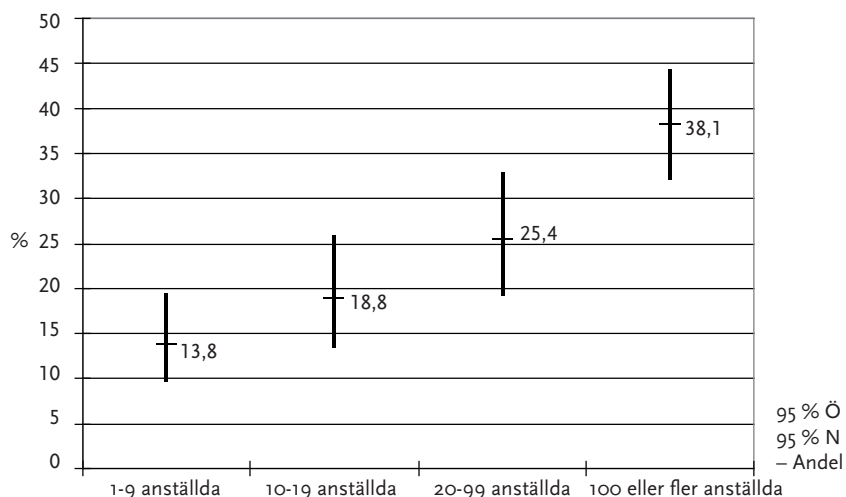
Diagram 1. Andel arbetsgivare som övervägt att anställa, uppdelat på sektor



Cirka 15 procent av arbetsgivarna har övervägt att anställa en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga under de senaste fem åren. Det motsvarar cirka 36 000 arbetsgivare. I jämförelse med undersökningen från år 2001 finns ingen statistiskt säkerställd skillnad.

Man kan konstatera att skillnaden mellan offentliga och privata arbetsgivare är stor. 32 procent av de offentliga arbetsgivarna uppgav att de övervägt att anställa en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga mot endast cirka 15 procent av de privata arbetsgivarna. Denna skillnad fanns även för fem år sedan.

Diagram 2. Andel arbetsgivare som övervägt att anställa, uppdelat på antal anställda



Av diagram 2, på föregående sida, framgår att en del av skillnaden mellan offentliga och privata arbetsgivare kan hänga samman med att arbetsgivarna i offentlig sektor i genomsnitt har fler antal anställda.¹²² Arbetsgivare med många anställda har i större utsträckning än med färre anställda uppgivit att de övervägt att anställa en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga under de senaste fem åren. Viljan att anställa personer ur målgruppen har inte förändrats sedan den förra undersökningen med avseende på arbetsgivarstorlek.

Anställningspolicy

Även om arbetsgivare inte har övervägt att anställa personer ur målgruppen eller har annan erfarenhet av sådana personer, kan det vara så att arbetsgivare har genomfört ett visst förarbete för att kunna anställa personer ur målgruppen. De kan till exempel ha upprättat någon typ av policy för att främja en anställning av funktionshindrade personer.

Tabell 2. Andel arbetsgivare med anställningspolicy för funktionshindrade

	Andel Ja	+/-	Andel Nej	+/-	Andel Vet ej	+/-
Totalt	6,4 %	2,1 %	92,2 %	3,4 %	1,0 %	0,7 %
Erfarenhet av att övervägt anställa	16,3 %	7,8 %	83,7 %	12,8 %	–	–
Erfarenhet av någon anställd	11,9 %	7,5 %	87,3 %	16,2 %	0,8 %	0,7 %
Ingen erfarenhet av någon av situationerna	3,9 %	1,8 %	94,4 %	3,8 %	1,2 %	0,9 %

Notera: +/- i tabellen markerar bredden på konfidensintervallet kring andelsskattningen.

Tabell 2 ovan visar att endast sex procent av arbetsgivarna uppgav att de har någon sådan anställningspolicy. Det är en minskning i jämförelse med den tidigare undersökningen från år 2001.

Det finns en skillnad angående förekomst av anställningspolicy mellan de arbetsgivare som inte har någon erfarenhet av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga och de som har erfarenhet av detta. Arbetsgivare med erfarenhet uppgav i större utsträckning att det fanns en anställningspolicy för funktionshindrade.

¹²² I denna undersökning är den genomsnittliga storleken på företaget, sett till antalet anställda, större bland de företag som finns i offentlig sektor.

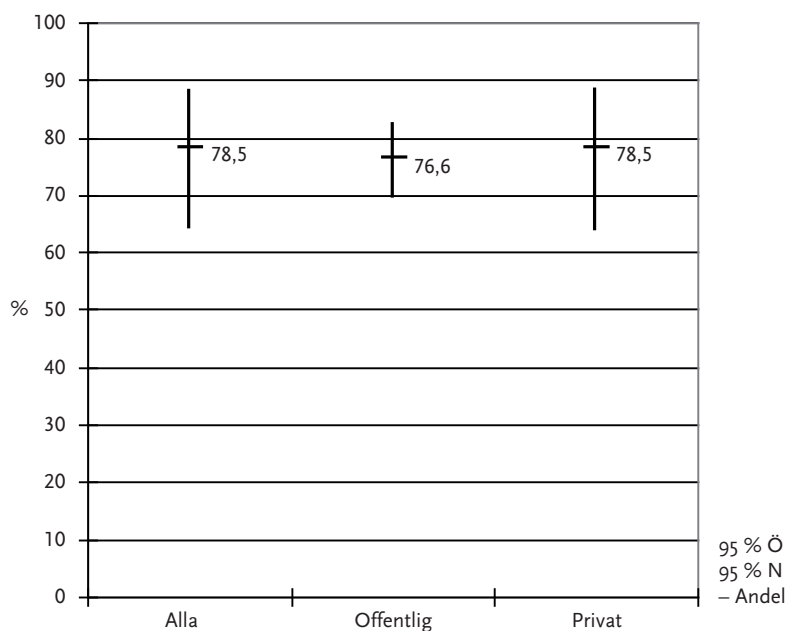
Arbetsgivare som beslutat anställa

Diagram 3 nedan visar att en stor majoritet, 79 procent, av de arbetsgivare som övervägt att anställa en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga även har gjort så. De 79 procent som uppgav att de beslutat att anställa motsvarar i antal cirka 28 700 arbetsgivare. I undersökningen från 2001 uppgav 73 procent att de beslutat att anställa en person ur målgruppen. Skillnaden i svarsresultat mellan de två olika undersökningarna är dock inte statistiskt säkerställd.

Som nämnts finns en tydlig skillnad mellan privata och offentliga arbetsgivare när det gäller andelen arbetsgivare som övervägt att anställa personer ur målgruppen. Men den skillnaden finns inte när det gäller beslut om anställning.

När det gäller frågan om huruvida arbetsgivare beslutar att anställa personer ur målgruppen finns ingen skillnad i anställningsbeteende med avseende på antalet anställda hos arbetsgivarna.

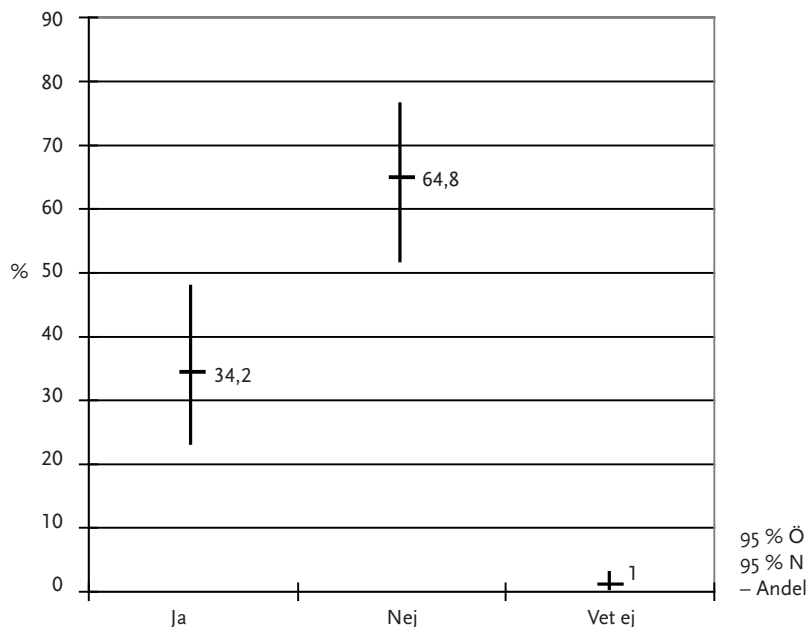
Diagram 3. Arbetsgivare som övervägt och anställt, uppdelat på sektor



Tidigare erfarenhet bland arbetsgivare som övervägt att anställa

I undersökningen uppgav en majoritet, 65 procent, av arbetsgivarna som övervägt anställning att de inte hade någon tidigare erfarenhet av anställda med funktionshinder med nedsatt arbetsförmåga. I den tidigare undersökningen var motsvarande andel 56 procent. Ökningen är dock inte statistiskt säkerställd.

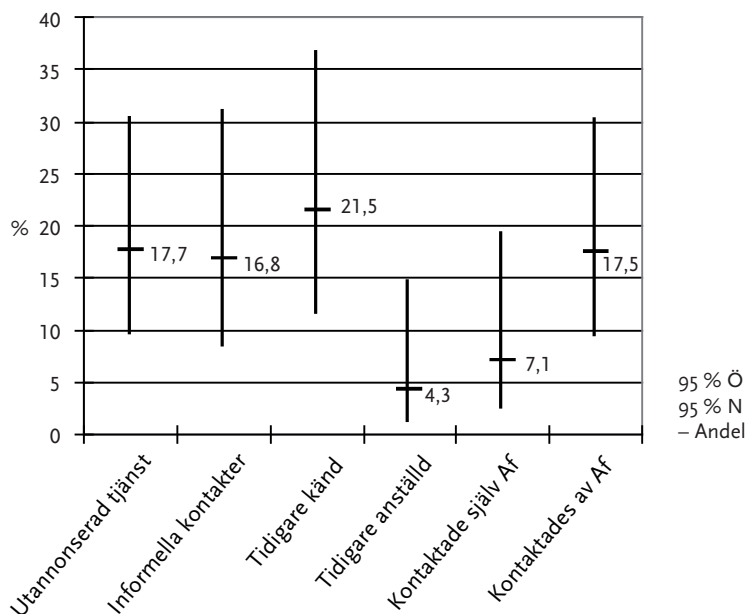
Diagram 4. Arbetsgivare som övervägt att anställa och deras tidigare erfarenhet av att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga



Kontaktvägar

Arbetsgivare kan komma i kontakt med arbetssökande ur målgruppen på olika sätt. Av diagram 5 framgår att "utannonserad tjänst", "informella kontakter", "tidigare känd person" samt "kontaktades av arbetsförmedlingen" är de kontaktvägar som störst andel arbetsgivare uppgav. Dock är skillnaderna mellan de olika svaren inte statistiskt säkerställda. I jämförelse med undersökningen från år 2001 föreligger inga större skillnader i svaren.

Diagram 5. Kontaktvägar bland arbetsgivare som övervägt att anställa



Tabell 3. Kontaktvägar fördelade efter beslut om anställning respektive ej anställning

	Kontaktväg	Andel	+/-
<i>Arbetsgivare som anställde</i>	Utannonserad tjänst	17,1 %	8,7 %
	Informella kontakter	6,4 %	9,2 %
	Tidigare känd	16,7 %	9,2 %
	Tidigare anställd	5,4 %	4,0 %
	Kontaktade själv Af	8,6 %	5,8 %
	Kontaktades av Af	17,0 %	8,6 %
<i>Arbetsgivare som inte anställde</i>	Utannonserad tjänst	20,0 %	15,1 %
	Informella kontakter	18,3 %	14,4 %
	Tidigare känd	39,2 %	25,6 %
	Tidigare anställd	0,4 %	0,3 %
	Kontaktade själv Af	1,8 %	1,5 %
	Kontaktades av Af	19,4 %	14,9 %

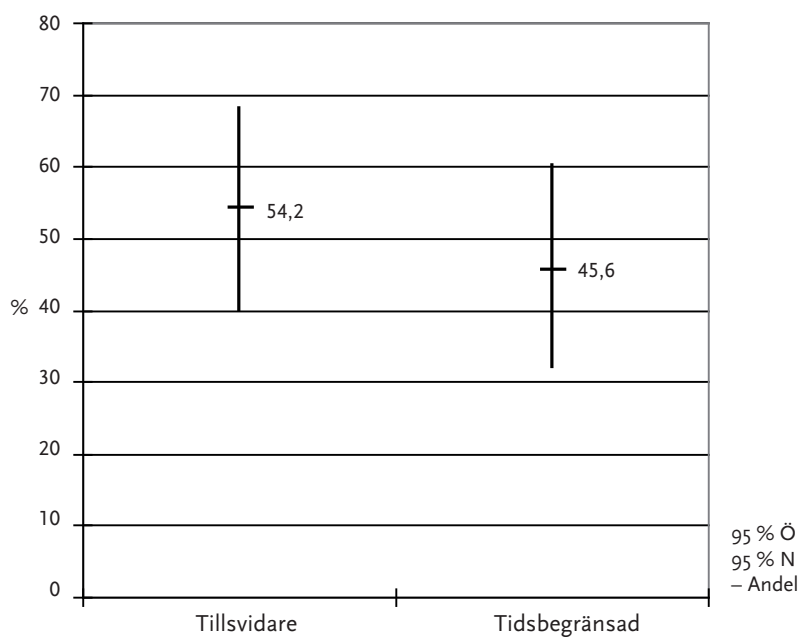
Notera: +/- i tabellen markerar bredden på konfidensintervallet kring andelsskattningen.

Av tabell 3 framgår att det inte finns några större skillnader i kontaktvägar mellan arbetsgivare som valde respektive inte valde att anställa en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga.

Anställningsform

En knapp majoritet av de övervägda anställningarna gällde tillsvidareanställningar. I jämförelse med den tidigare undersökningen har denna anställningsform dock minskat. Detta är ett mönster som gäller för samtliga i arbetskraften enligt SCB:s mätningar fjärde kvartalet 2006¹²³.

Diagram 6. Anställningsform bland arbetsgivare som övervägt att anställa

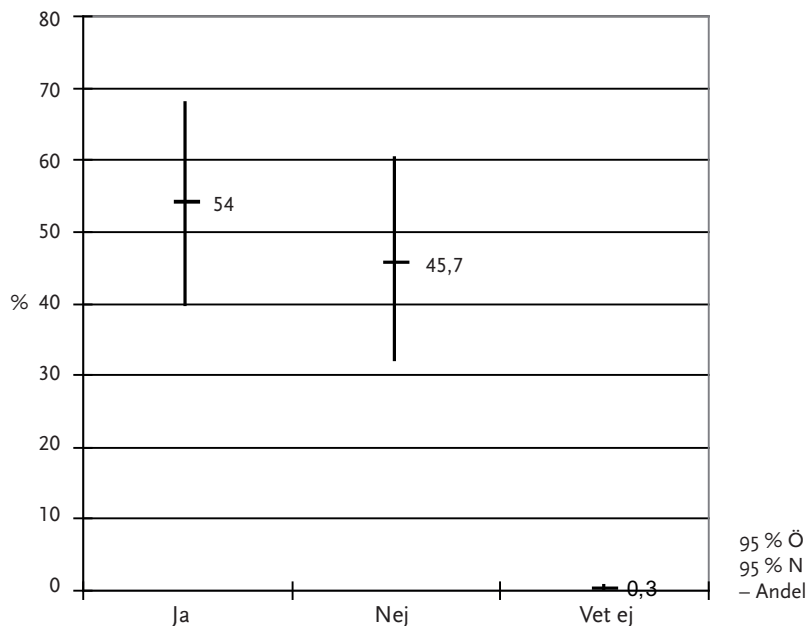


Arbetsprövning/arbetspraktik

Ett sätt för arbetsgivaren att få en uppfattning om den arbets sökande passar för arbetet är att låta denne genomgå arbetspraktik eller arbetsprövning på arbetsplatsen. Ungefär hälften av arbetsgivarna som övervägt att anställa, uppgav att en period av sådan praktik eller prövning ägt rum innan beslut om anställning togs.

123 SCB, 2007.

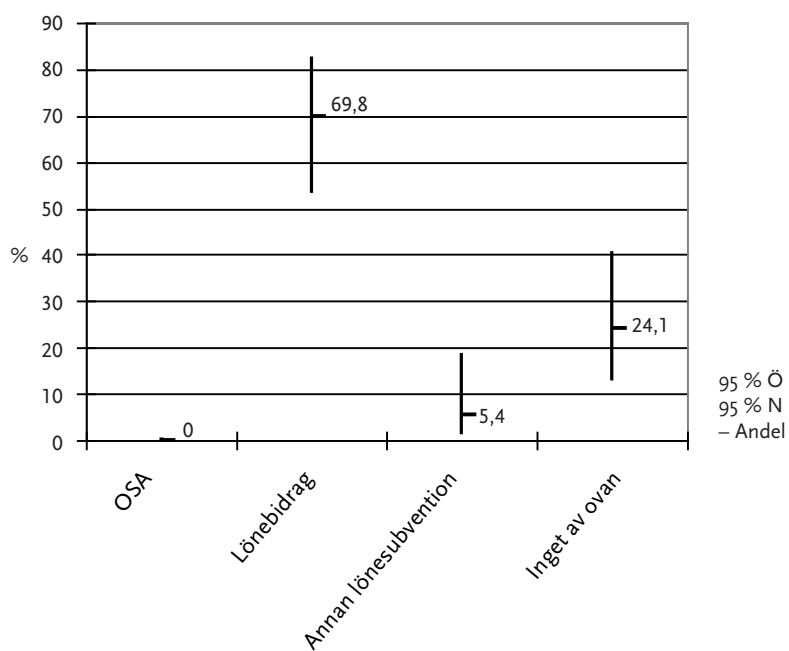
Diagram 7. Arbetsprövning/arbetspraktik bland arbetsgivare som övervägt att anställa



Statligt stöd

Arbetsgivare kan i vissa fall få en lönesubvention från arbetsförmedlingen/ staten för en person som är funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga. Nästan 70 procent av de arbetsgivare som anställt en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga uppgav att de fått en lönesubvention i form av stödet lönebidrag.

Diagram 8. Lönesubvention, arbetsgivare som anställt



Privata arbetsgivare (70 procent) har i större utsträckning än offentliga arbetsgivare (60 procent) fått lönesubvention med lönebidrag. Skillnaden är dock inte statistiskt säkerställd.

70 procent av arbetsgivarna uppgav att lönesubventionen kompenserat för personens nedsatta arbetsförmåga fullt ut. 28 procent uppgav att den delvis kompenserat för den nedsatta arbetsförmågan. I detta avseende finns det ingen skillnad mellan privata och offentliga arbetsgivare.

Arbetsgivares uppfattningar om anställningen

En stor majoritet (73 procent) av de arbetsgivare som anställt en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga uppgav att den anställde motsvarat förväntningarna. 16 procent uppgav att rekryteringen överträffat förväntningarna och 10 procent uppgav att rekryteringen hade fungerat under förväntan. När det gäller de två sist nämnda svaren är skillnaden inte statistiskt säkerställd. I jämförelse med den förra undersökningen uppgav färre arbetsgivare att anställningen överträffat förväntningarna.

Skäl till att inte anställa

De arbetsgivare som övervägde att rekrytera en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga men inte gjorde detta fick frågan: "Varför valde ni att inte anställa personen?" 40 procent av arbetsgivarna uppgav att tjänsten inte tillsattes. 15 procent uppgav att tjänsten tillsatts av någon med bättre erfarenhet eller att anpassningar av arbetstiden, arbetstempot och/eller arbetsuppgifter inte kunde göras. Mindre än 1 procent uppgav att stödåtgärderna (inklusive de ekonomiska stöden) ej var tillräckliga.

Arbetsgivarnas uppfattning om underlättande faktorer för anställning

För att arbetsmarknadspolitiken ska kunna utformas så att den främjar målgruppens ställning på arbetsmarknaden är det av värde att veta vilka faktorer som påverkar arbetsgivarnas beslut att anställa personer ur gruppen. De arbetsgivare som övervägt att anställa fick därför ta ställning till i vilken utsträckning ett antal möjliga typer av stödåtgärder (inklusive ändrad lagstiftning) skulle kunna påverka deras beslut att anställa funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga.

Svarsalternativ 1 motsvarar "utan värde" och alternativ 5 står för "mycket värdefull".

Tabell 4. Underlättande faktorer för att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga utom direkt ekonomiskt stöd

	Utbildnings- och informationsinsatser		Arbetsprövning och/eller arbetspraktik		Intern stödperson		Extern stödperson	
	Andel	+/-	Andel	+/-	Andel	+/-	Andel	+/-
1	8,3 %	5,1 %	1,1 %	0,7 %	16,1 %	8,3 %	12,7 %	6,7 %
2	13,2 %	7,3 %	3,2 %	2,6 %	15,7 %	8,2 %	14,6 %	7,5 %
3	36,8 %	12,5 %	12,2 %	6,6 %	20,2 %	8,9 %	35,1 %	12,6 %
4	20,4 %	9,4 %	30,3 %	11,6 %	19,7 %	8,9 %	13,5 %	6,8 %
5	21,4 %	9,6 %	53,2 %	14,3 %	27,7 %	11 %	23,2 %	10,2 %

Arbetsgivarna uppgav att arbetsprövning och/eller arbetspraktik är den mest värdefulla faktorn av de faktorer som inte är direkt ekonomisk subventionering av anställning.

Tabell 5. Underlättande faktorer för att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, ekonomiska åtgärde

	Ekonomiskt stöd i form av lönesubvention		Ekonomiskt stöd till arbets hjälpmedel och anpassningar av arbetsplatsen		Ekonomiskt stöd i form av skattereduktion	
	Andel	+/-	Andel	+/-	Andel	+/-
1	1,4 %	0,8 %	3,2 %	2,6 %	1,9 %	1,0 %
2	3,8 %	2,9 %	0,9 %	0,6 %	7,1 %	4,7 %
3	8,4 %	5,1 %	9,3 %	5,8 %	13,8 %	6,8 %
4	20,1 %	9,3 %	27,7 %	11,1 %	23,4 %	10,2 %
5	66,3 %	14,5 %	58,9 %	14,6 %	53,8 %	14,2 %

Det är ingen större skillnad mellan vad arbetsgivarna anser mest värdefullt när det gäller de ekonomiska åtgärderna. Av svaren framgår att arbetsgivarna verkar värdera dessa åtgärder högre än dem som inte är direkt ekonomiska.

Tabell 6. Underlättande faktorer för att anställa funktionshindrade, lagstiftningsåtgärder

	Förändring av lagstiftningen avseende arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar		Förändring av anställningstryggheten	
	Andel	+/-	Andel	+/-
1	7,6 %	4,9 %	15,7 %	7,8 %
2	10,2 %	6,1 %	8,5 %	5,1 %
3	33,5 %	12,2 %	35,1 %	12,3 %
4	14,8 %	7,6 %	17,8 %	8,6 %
5	31,9 %	11,8 %	22,7 %	10,1 %

Lagstiftningsåtgärderna är de åtgärder som arbetsgivarna uppgav som minst värdefulla.

Ungefär 42 procent av de arbetsgivare som under de senaste fem åren rekryterat en funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga ansåg att det fanns behov av politiska förändringar inom detta område. Det är ungefär samma andel som i den förra undersökningen.

Arbetsgivare utan erfarenhet av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Även om arbetsgivare inte har någon erfarenhet av att anställa någon funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga är det viktigt att de vet till exempel till vilka myndigheter som de kan vända sig för att få information om regler och vilka stöd som finns att tillgå.

Bland de arbetsgivare som inte har någon sådan erfarenhet uppgav ungefär 13 procent att de hade hög eller ganska hög kunskap om vilka myndigheter som de kan vända sig till vad gäller stöd till anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Det är en minskning i jämförelse med den förra undersökningen (svarsandelen var då 23 procent). 47 procent uppgav år 2007 att de inte hade någon sådan kunskap alls. År 2001 var denna andel 24 procent.

När samma grupp arbetsgivare fick frågan om de hade kunskap om de statliga stöden som finns för anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga svarade 11 procent att de hade kunskap i hög eller ganska hög grad. 75 procent svarade att de hade låg grad av eller ingen kunskap alls om stöden. Det är en minskning i jämförelse med den tidigare undersökningen (58 procent).

50 procent av arbetsgivare utan nämnda erfarenhet hade anställt personal de senaste fem åren.

Två tredjedelar (67 procent) av dessa arbetsgivare uppgav att de hypotetiskt kunde tänka sig att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

Sammanfattning

Resultatet från Riksrevisionens enkät visar att det inte har skett några större förändringar i arbetsgivarnas vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. I stort sett visar de två undersökningarna som är gjorda med ungefär fem års mellanrum på samma resultat.

Ungefär 15 procent av arbetsgivarna uppgav att de övervägt att anställa en person som är funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga. Av dessa 15 procent hade ungefär 79 procent även anställt en person ur målgruppen.

Det är färre arbetsgivare som i denna undersökning i jämförelse med den förra uppgav att de hade upprättat en policy för att främja en anställning av funktionshindrade personer. Framför allt är det de arbetsgivare utan erfarenhet av anställda funktionshindrade som inte upprättat sådan policy.

Vidare visar undersökningen att det fortfarande finns en stor brist på information om stöden och vart arbetsgivare kan vända sig för att få stöden. Detta var något som konstaterades även i den tidigare undersökningen.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag?
– Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet

- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?

- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans
agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och
konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet
i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och
personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidans kontroll av
biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och
skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –
Kommer patienten till tals?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se