



Riksrevisionens styrelses framställning angående lönebidrag till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens arbetsmarknadspolitiska insatser har bidragit till att funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har fått en starkare ställning på arbetsmarknaden. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten *Utanförskap på arbetsmarknaden* (RiR 2007:24).

Granskningen visar att målgruppens ställning på arbetsmarknaden inte har förbättrats under 2000-talet. Sysselsättningsgraden har sjunkit, medan andelen långtidsarbetslösa av det totala antalet långtidsarbetslösa har ökat. Antalet långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har ökat.

Granskningen visar också att det förekommer en rad brister vid arbetsförmedlingarna i handläggningen av lönebidrag, bl.a. brister i dokumentation och beslutsunderlag. Lönebidraget används inte heller alltid som det temporära stöd som det är tänkt att vara. Riksrevisionen har därtill funnit att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) inte har prioriterat arbetsgivarkontakterna, vilket medfört att arbetsgivarnas vilja att anställa funktionshindrade inte har ökat. Brister i styrning, uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadsstödet påvisas också i granskningen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringens och AMS vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga inte har förbättrat gruppens ställning på arbetsmarknaden.

Styrelsen anser att det genom granskningsresultatet är klarlagt att statens arbetsmarknadspolitiska insatser inte varit tillräckliga för att stärka funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden. Styrelsen anser därför att regeringen bör vidta åtgärder för att ställningen på arbetsmarknaden för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga ska förbättras. Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Lönebidrag.....	4
Revisionsfrågor och avgränsning	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Målgruppens ställning på arbetsmarknaden har inte förbättrats	6
Regeringens och AMS styrning av lönebidraget är otydlig	7
Myndigheterna brister i handläggningen av stödet lönebidrag	8
Fastställande av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och val av åtgärd	8
Att matcha den funktionshindrades arbetsförmåga med kraven i arbetet	8
Följa upp de funktionshindrades utveckling på arbetsplatsen	9
Pröva arbetsförmågan hos den anställde och bidragsnivån i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året.....	9
AMS insatser för att förmå arbetsgivare att anställa funktionshindrade är otillräckliga.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden	12
Åtgärder för att öka funktionshindrades deltagande på arbetsmarknaden.....	12
Bristande underlag vid beslut om lönebidrag	13
Lönebidragets längd	13
Arbetsgivarkontakterna behöver utvecklas	13
Redovisning till riksdagen	14
Styrelsens förslag.....	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Åtgärder för att öka funktionshindrades deltagande på arbetsmarknaden

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör vidta åtgärder för att de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden ska förbättras.

2. Redovisning till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits för att de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden ska förbättras.

Stockholm den 23 januari 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Phia Andersson (s) och Tobias Krantz (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om statens arbetsmarknadspolitiska insatser har bidragit till att funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden har stärkts. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga* (RiR 2007:24). Rapporten publicerades i december 2007.

Bakgrund

Närmare en miljon personer mellan 16 och 64 år uppger att de har någon typ av funktionshinder. Av dessa bedömer ca hälften 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 %.

År 2000 biföll 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. På arbetslivsområdet är det övergripande målet att ”funktionshindrade personer skall ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet”. Regeringen har uppdragit åt Arbetsmarknadsverket (AMV) att ta fram etappmål med syftet att uppnå det nationella målet.

Inom arbetsmarknadsområdet finns flera olika stöd som är riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Lönebidrag och skyddad anställning hos Samhall är de största stödformerna, sett till både antalet kronor och antalet deltagare. År 2006 var nettoutgiften för lönebidrag och Samhall 7,4 miljarder respektive 4,2 miljarder kronor.

Den totala finansiella ramen för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var 11,6 miljarder kronor år 2006 och beräknas uppgå till 12,6 miljarder kronor under år 2007.

Lönebidrag

Arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga regleras i *förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*. Förordningen innehåller bestämmelser om AMV:s arbetsmarknadspolitiska program för målgruppen och

reglerar bl.a. lönebidrag. AMS utfärdar föreskrifter och allmänna råd på området.¹

Lönebidrag kan ges till arbetsgivare som anställer en funktionshindrad person med nedsatt arbetsförmåga. I vissa fall kan lönebidrag lämnas för redan anställd som fått sin arbetsförmåga nedsatt. Länsarbetsnämnderna är beslutsmyndighet, men de har vanligtvis delegerat till arbetsförmedlingskontoren att handlägga och besluta om lönebidraget.

Syftet med lönebidraget 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.

När ett lönebidrag lämnas för första gången får det omfatta en tidsperiod av maximalt ett år och ska föregås av ett besök på arbetsplatsen av arbetsförmedlingens handläggare. Lönebidrag lämnas under maximalt fyra år men kan förlängas efter särskild prövning om det bedöms motiverat med hänsyn tagen till arbetstagarens arbetsförmåga.

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 1 januari 2007 höjdes nivån på den högsta bidragsgrundande lönen till 16 700 kr.

Revisionsfrågor och avgränsning

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är riksdagens beslut år 2000 om en nationell handlingsplan för handikappolitiken. Riksrevisionen har fokuserat på tre etappmål som AMV beslutat för att nå målet och som Riksrevisionen bedömer ligga väl i linje med den arbetsmarknadspolitiska målsättningen i handlingsplanen. De tre etappmålen är inriktade på att öka sysselsättningsgraden för målgruppen, minska antalet långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen samt öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder.

Riksrevisionen har ställt 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?

I granskningen har följande fyra delfrågor ställts:

- 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

¹ Den organisation som beskrivs här upphörde den 1 januari 2008 men gällde under den tid som granskningen avser (jfr prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13, rskr. 180).

till att inskrivningstiden på arbetsförmedlingarna utvecklats bättre för målgruppen än för övriga inskrivna på arbetsförmedlingarna?

- I vilken utsträckning har AMS åtgärder lett till att de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har övergått från subventionerade arbeten till osubventionerade tillsvidare- och visstidsanställningar?
- Har regeringen och AMS styrt det arbetsmarknadspolitiska stödet lönebidrag så att handläggningen på förmedlingskontoren främjar uppfyllelsen av de arbetsmarknadspolitiska målen för gruppen?
- Vilka åtgärder har AMS vidtagit för att främja en ökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (med eller utan bidrag)?

Riksrevisionens granskning avgränsas till att omfatta stödet lönebidrag, som är det överlägset största stöd som riktas till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Granskningen omfattar åren mellan 2000 och fram t.o.m. med första halvåret 2007, med tonvikt på de senare åren. Granskningen har koncentrerats till att undersöka utvecklingen av målgruppens ställning på arbetsmarknaden i förhållande till regeringens etappmål samt styrningen och handläggningen av stödet lönebidrag.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Granskningen visar att regeringens etappmål om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen ännu inte har uppnåtts. Gruppen funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden har alltså inte förbättrats under 2000-talet. Etappmålet att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen har inte heller uppnåtts. Granskningen visar också ett flertal brister i handläggningen av stödet lönebidrag och att det förekommer brister i såväl regeringens som AMS:s styrning av stödet lönebidrag.

Målgruppens ställning på arbetsmarknaden har inte förbättrats

Riksrevisionens granskning visar att de etappmål som regeringen fastställt inom ramen för den nationella handlingsplanen inte nås. Andelen sysselsatta funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är fortfarande betydligt lägre än andelen övriga i arbetskraften. Utvecklingen av sysselsättningsgraden för målgruppen har under 2000-talet också varit sämre än för övriga. Granskningen visar vidare att andelen långtidsinskrivna funktionshindrade har ökat vid arbetsförmedlingarna, dvs. de har haft en sämre utveckling än arbetskraften i övrigt. Riksrevisionen konstaterar också att arbetslösheten för målgruppen har ökat under perioden år 2002 till år 2007.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som regeringen och AMS riktat mot funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga inte har förbättrat gruppens ställning på arbetsmarknaden under den granskade perioden.

Regeringens och AMS styrning av lönebidraget är otydlig

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

Riksrevisionens bedömning är att regeringen har brustit i styrningen av stödet lönebidrag. De förordningar som regeringen beslutat för verksamheten behöver enligt Riksrevisionen preciseras. *Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga* betonar inte tillräckligt stödets temporära karaktär. Samstämmighet saknas mellan denna förordning och *förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten när det gäller motiv till anvisning till program*. Detta kan enligt Riksrevisionen skapa oklarheter vid anvisning till arbetsmarknadspolitiska program.

Övergången från lönebidrag till osubventionerad anställning bör öka i syfte att frigöra utrymme för fler funktionshindrade att få fotfäste på arbetsmarknaden.² I regleringsbrevet för AMS för 2006 och 2007 anges att allmännyttiga organisationer ska ges en ökad andel av lönebidragsmedlen. Eftersom dessa organisationer vanligen har små ekonomiska resurser anser Riksrevisionen att det kan bli svårare för AMS att nå detta övergångsmål. En tydligare styrning av medlen till ekonomiskt bärkraftiga arbetsgivare skulle enligt Riksrevisionen främja övergångsmålet. Riksrevisionen saknar därtill 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 även AMS brustit i sin styrning av stödet lönebidrag. Det gäller främst implementeringen av förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder, föreskrifterna och handläggarstöden. Av granskningen 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. Riksrevisionen anser att dessa otydligheter kan vara en bidragande orsak till AMS svårigheter att implementera rutiner för en effektiv handläggning av stödet lönebidrag på arbetsförmedlingarna. Riksrevisionen anser att bristerna i AMS styrning av stödet lönebidrag i viss mån bidrar till att fördunkla regeringens mål att funktionshindrade ska utvecklas i arbetet och övergå till osubventionerade anställningar. AMS brett formulerade verksamhetsmål om övergång till arbete är ett exempel på detta.

Riksrevisionen framhåller samtidigt att AMS har insikt om att det förekommer brister i handläggningen av lönebidrag. Myndigheten har särskilt under senare år också vidtagit förbättringsåtgärder. Försök med kvalitetsintyg under 2006 vid handläggning av lönebidrag är ett exempel. Ett annat är AMS nya handläggarstöd som togs fram under hösten 2007.

² Prop. 2000/01:100, bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:288.

Myndigheterna brister i handläggningen av stödet lönebidrag

I Riksrevisionens granskning har ingått att undersöka kvaliteten på arbetsförmedlingarnas handläggning av lönebidragsstödet. Den analys som Riksrevisionen gjort grundas på flera olika undersökningar, bl.a. aktgranskningar och intervjuer vid sju olika arbetsförmedlingskontor, den årliga revisionens löpande granskningar av lönebidraget år 2006 samt rapporter från AMS och Statskontoret. Riksrevisionens samlade bedömning är att arbetsförmedlingarnas handläggning uppvisar flera brister som får konsekvenser för såväl den enskilde som effektiviteten av stödet lönebidrag. Arbetsmetoder och tillvägagångssätt för att säkerställa rättssäkerhet, effektivitet m.m. skiljer sig åt mellan förmedlingskontoren liksom kvalitetsuppföljningen. Även kompetensen hos vissa handläggare bedöms vara bristfällig.

Fastställande av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och val av åtgärd

I den granskning av lönebidraget som den årliga revisionen genomförde 2006 saknades det aktuella läkarintyg eller motsvarande bedömningar i drygt en fjärdedel av ärendena. Samma iakttagelser gjordes i Riksrevisionens aktgranskning. AMS internrevision har funnit att en tredjedel av besluten om lönebidrag fattades på bristfälliga beslutsunderlag.

Den årliga revisionen konstaterade vidare att det ofta saknades dokumenterad motivering till besluten och varför en åtgärd valts före någon annan åtgärd. I Riksrevisionens undersökning har man knappast funnit någon motivering till varför en åtgärd valts framför andra åtgärder.

Vidare konstaterade den årliga revisionen att valet av åtgärd ibland inte var beroende av den arbetssökandes nedsättning i arbetsförmågan och inte heller av att arbetet skulle utveckla arbetsförmågan. I en del ärenden grundades i stället valet på om det fanns lönebidragsmedel kvar på den lokala arbetsförmedlingen.

Riksrevisionens slutsats är att de iakttagna bristerna när det gäller att fastställa funktionsnedsättningen och val av åtgärd bidrar till svårigheter att hitta en adekvat stödförmåga och ett adekvat arbete för den arbetssökande.

Att matcha den funktionshindrades arbetsförmåga med kraven i arbetet

För att hitta en anställning med lönebidrag som leder till utveckling av arbetsförmågan och med målsättningen att anställningen ska övergå till en osubventionerad sådan, måste handläggarna göra någon form av matchning mellan den funktionshindrades arbetsförmåga och arbetskraven.

Ett första beslut om lönebidrag ska föregås av ett arbetsplatsbesök.³ Av den årliga revisionens löpande granskning framgår att en tredjedel av de granskade förstagångsbesluten saknade noteringar om att något arbetsplatsbesök hade föregått beslut om bidrag. När det gäller förlängningsbeslut sakna-

³ AMSFS 2000:6.

des i två tredjedelar av ärendena noteringar om att beslutet varit förenat med besök på arbetsplatsen. Endast en femtedel av förlängningsbesluten visade att arbetsplatsbesök skett löpande under bidragsperioden.

Riksrevisionen konstaterar också att det brister när det gäller bedömningen av arbetsförmågan och matchningen. Den årliga revisionens löpande granskning visar att i nästan samtliga granskade ärenden framgår det inte om någon bedömning av arbetsförmågan har gjorts. I Riksrevisionens undersökning framkom bl.a. brister i dokumentationen av matchningsprocessen och att kvaliteten på matchningen varierar mellan olika kontor.

Riksrevisionens samlade bedömning är att bristerna i matchning mellan den funktionshindrades arbetsförmåga och arbetskraven försämrar möjligheten att hitta rätt arbete och rätt bidragsnivå.

Följa upp de funktionshindrades utveckling på arbetsplatsen

I Riksrevisionens granskning framhålls att uppföljningen av hur den lönebidragsanställda utvecklas i det anvisade arbetet utgör ett viktigt moment i handläggningen av lönebidrag. Länsarbetsnämnderna ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag. Den individuella handlingsplanen, som ska upprättas när den enskilde anvisas en anställning, är enligt Riksrevisionen ett viktigt instrument i uppföljningsarbetet. Syftet med handlingsplanen är att underlätta en övergång till en anställning utan lönebidrag.

Den årliga revisionens granskning år 2006 visade att det fanns få noteringar om besök på arbetsplatsen eller uppföljning hos arbetsgivaren under lönebidragsperioden. Bristerna i de handlingsplaner som alltid ska upprättas när någon anvisas en anställning var också påtagliga. I endast drygt hälften av ärendena var handlingsplaner upprättade, och ingen av dessa bedömdes vara helt tillfredsställande. Såväl AMS internrevision som Riksrevisionens undersökning visar på liknande brister i uppföljningen.

Enligt Riksrevisionen medför bristerna i uppföljningen sannolikt att bidragstiderna blir onödigt långa och bidragsnivåerna onödigt höga.

Pröva arbetsförmågan hos den anställda och bidragsnivån i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året

Ett mål med lönebidraget är att lönebidragsnivåerna ska sänkas i takt med de funktionshindrades utveckling i arbetet och att lönebidraget ska lämnas under längst fyra år. Undantag kan dock göras men endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga. Sådana beslut ska motiveras och dokumenteras. Lönebidraget ska således vara ett temporärt stöd.

Av de beslut om förlängning av lönebidrag som granskats av den årliga revisionen 2006 utgjorde hälften av ärendena en förlängning utöver det fjärde anställningsåret. I 90 % av dessa ärenden saknades skriftlig motivering med information om vad som låg till grund för besluten. Vidare visar granskningen att i 65 % 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, och det saknades motiveringar till varför bidragsgraden var oförändrad. Riksrevisionen anser att förlängningar i vissa fall har beslutats närmast slentriamässigt.

I Riksrevisionens genomgång av omförhandlingsbeslut har också framkommit att dokumentation angående beslut om bidragsnivåer och motivering av beslut om förlängning ofta saknas. Vid intervjuer med handläggarna framkom att skälen till varför ett visst beslut fattats ibland ligger utanför regelverket.

Bristerna i prövningen av arbetsförmåga och bidragsnivåer i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året får enligt Riksrevisionens bedömning sannolikt effekten att bidragstiderna blir onödigt långa och bidragsnivåerna onödigt höga.

AMS insatser för att förmå arbetsgivare att anställa funktionshindrade är otillräckliga

Arbetsgivarnas vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har stor betydelse för denna grupps ställning på arbetsmarknaden. 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 anställning. 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 arbetsförmåga⁴.

Riksrevisionen har låtit SCB genomföra en undersökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. En enkät genomfördes under våren 2007 och omfattade ca 2 000 arbetsgivare. Resultatet visar att det inte har skett någon förändring i arbetsgivarnas vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Dessutom konstateras att andelen arbetsgivare som utarbetat en policy för att främja anställning av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har minskat jämfört med 2001⁵.

Riksrevisionens granskning visar att det fortfarande finns en stor brist på information om stöden och vart arbetsgivare kan vända sig för att få tillgång till dessa stöd. Riksrevisionen konstaterar att AMS inte har utarbetat någon strategi för hur man ska förmå arbetsgivare att i större utsträckning vilja anställa personer ur målgruppen. Enligt Riksrevisionen har regeringen, trots vetskap om AMS brister i det här avseendet, inte heller vidtagit några åtgärder.

⁴ Regeringens skrivelse 2002/03:25 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken*.

⁵ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 2001 *Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv*.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- bättre anpassa målet i regleringsbrevet om övergångar till osubventionerade arbeten till etappmålen om sysselsättningsgrad och långtidsinskrivna,
- 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 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

- 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.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga* (RIR 2007:24) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning härtill vill styrelsen framhålla följande.

Styrelsen anser att det är viktigt att arbetet med att öka funktionshindrades deltagande på arbetsmarknaden bedrivs effektivt. Styrelsen ser allvarligt på att de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden inte har förbättrats under 2000-talet. Sysselsättningsgraden har sjunkit, medan andelen långtidsarbetslösa av det totala antalet långtidsarbetslösa har ökat. Även antalet långtidsinskrivna funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har ökat.

I Riksrevisionens granskning har framkommit en rad brister som leder till svårigheter att hitta ett lämpligt arbete för den arbetssökande, men också till att bidragstiderna blir – eller riskerar att bli – onödigt långa och bidragsnivåerna till arbetsgivarna onödigt höga.

Styrelsen noterar att myndighetsstrukturen inom arbetsmarknadsområdet har reformerats och att en ny myndighet – Arbetsförmedlingen – inrättats den 1 januari 2008. Syftet med omstruktureringen har varit att främja såväl den operativa verksamhetens inriktning och effektivitet som den interna styrningen. Den nya myndighetsstrukturen ska resultera i en mer effektiv verksamhet och en mindre kostsam organisation.

Riksrevisionens granskning utgår ifrån den ansvarsfördelning inom arbetsmarknadsområdet som gällde före den 1 januari 2008. Styrelsen anser dock att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen är relevanta också för att den nya myndighetsorganisationen ska kunna bidra till att stärka ställningen på arbetsmarknaden för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, men också för att hanteringen av lönebidraget ska bli effektiv och rättssäker.

Styrelsen anser därför att regeringen bör vidta åtgärder för att de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden ska förbättras. Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits. Styrelsen redogör nedan för de åtgärder som bör genomföras som en följd av de slutsatser som kan dras av granskningen.

Åtgärder för att öka funktionshindrades deltagande på arbetsmarknaden

Styrelsen anser att det genom granskningsresultatet är klarlagt att det finns behov av att regeringen vidtar åtgärder för att funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden ska förbättras och därmed minska risken för utanförskap. Riksrevisionens granskning visar att underlaget för beslut om lönebidrag ofta

brister och att bidraget inte alltid hanteras som ett temporärt stöd. Regeringen bör också uppmärksamma att vissa personer med funktionshinder kommer att behöva ett permanent ekonomiskt stöd för att kunna delta på arbetsmarknaden. Granskningen visar också att kontakterna med arbetsgivare behöver öka. Styrelsens uppfattning utvecklas i det följande.

Bristande underlag vid beslut om lönebidrag

Riksrevisionens granskning visar att arbetsförmedlingarnas underlag inför beslut om lönebidrag ofta är otillräckligt. Styrelsen anser det förvånande att aktuella läkarintyg eller motsvarande bedömning relativt ofta saknas i ärendena om lönebidrag, liksom att det saknas dokumenterade motiveringar till varför en viss åtgärd har valts framför en annan. Avsaknaden av arbetsplatsbesök för att kunna bedöma arbetsförmågan hos den funktionshindrade är ett annat exempel på att underlaget inför beslut om lönebidrag inte kan anses tillräckligt. Utan ett komplett beslutsunderlag blir det svårare att hitta rätt stödform och ett rätt arbete för de arbetssökande. Det är därför enligt styrelsens uppfattning inte godtagbart att förmedlingskontorens prövning av lönebidrag grundas på ett bristfälligt underlag.

Tydligare krav på vilket underlag som behöver inhämtas inför beslut om lönebidrag skulle också enligt styrelsens uppfattning leda till en ökad rättssäkerhet för den enskilde genom att hanteringen av lönebidrag blir mer enhetlig mellan arbetsförmedlingarna. Styrelsen anser att regeringen bör vidta åtgärder för att handläggningen av lönebidraget ska bli effektiv och rättssäker.

Lönebidragets längd

I granskningen har visats att vissa länsarbetsnämnder närmast slentrianmässigt beslutat om lönebidrag vid förlängning av bidraget efter att det har utbetalats i fyra år. Styrelsen anser att detta riskerar att leda till att anslagna medel för lönebidrag inte utnyttjas optimalt. Målsättningen att öka övergångarna från lönebidrag till en icke subventionerad anställning blir svårare att uppnå om inte denna möjlighet aktivt prövas. Slentrianmässiga förlängningar kan också hindra andra funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga från att få del av lönebidraget.

I sammanhanget vill styrelsen också framhålla betydelsen av att det finns handlingsplaner med tillfredsställande innehåll upprättade för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Sådana handlingsplaner kan enligt styrelsens uppfattning underlätta en övergång från lönebidrag till icke subventionerad anställning.

Arbetsgivarkontakterna behöver utvecklas

Riksrevisionen konstaterar att AMS åtgärder för att främja en ökning av arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga inte varit tillräckliga. Granskningen visar att det fortfarande finns en stor brist

på information om arbetsmarknadsstöden och vart arbetsgivare ska vända sig för att få denna information. Enligt styrelsens uppfattning bör ökad kunskap hos arbetsgivarna om bl.a. lönebidraget kunna leda till att arbetsgivarna i större utsträckning anställer funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Det är därför viktigt att detta arbete bedrivs med ökad intensitet av den nya myndigheten.

Redovisning till riksdagen

Som framgår av övervägandena ser styrelsen allvarligt på de brister som framkommit i Riksrevisionens granskning. Styrelsen anser att bristerna i styrning och handläggning av lönebidraget snarast behöver förbättras i enlighet med vad som anförts ovan, för att funktionshindrade ska få samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet. Styrelsen föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits i syfte att åstadkomma sådana förbättringar.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att

- regeringen vidtar åtgärder för att de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden ska förbättras,
- regeringen återkommer till riksdagen med en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits för att de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden ska förbättras.