

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Arbetskraft – betänkande av Lönebidragsutredningen (SOU 2003:95)

Folkbildningsförbundet, som är de tio studieförbundens intresseorganisation har getts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande. Med sina mer än 500 lokala avdelningar och anknypningen till de ca 260 medlemsorganisationerna i studieförbunden är dessa i högsta grad berörda av de förslag som utredningen presenterar bl a rörande de allmännyttiga ideella föreningarna.

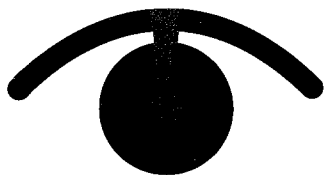
SAMMANFATTNING

Utredningen redogör i sina resonerande delar för att de förslag som presenteras bl a har utformats i perspektivet att vi i framtiden står inför en arbetskraftsbrist. Man poängterar också alla människors rätt till arbete och egen försörjning och arbetsgivares/företags sociala ansvar mm. Utredningen pekar på olika politiska ställningstaganden som innebär en strävan efter ett samhälle där arbetsgivarna tar ett stort socialt ansvar och ett arbetsliv som ser till människors förmågor istället för att fokusera på vad människor genom eventuella funktionshinder är förhindrade att göra eller behöver särskilt stöd för att utföra.

Folkbildningsförbundet delar naturligtvis utredningens uppfattning om det arbetsliv vi ska ståva mot. Det är dock viktigt att konstatera att vi idag har ett arbetsliv långt ifrån det idealtillstånd som utredningen skissar. En situation av arbetskraftsbrist förefaller inte heller omedelbart förestående. Istället har vi en relativt hög arbetslöshet (med stora regionala skillnader) och nästan dagligen rapporteras om nya personalnedskärningar och ett arbetsliv med hårda och ofta kortsiktiga krav. Det signaleras t ex en uppfattning att arbetsgivarna i framtiden blir mindre benägna att anställa personer som kan befaras vara eller har varit sjukfrånvarande i någon omfattning och människor över 50 år vittnar om svårigheter att få anställning på grund av sin ”höga ålder” o d.

Det attitydförändrande arbete som är nödvändigt för att alla människor ska ha en lika chans på arbetsmarknaden som utredningen pekar på är därför angeläget. Vi vet också att attityder inte förändras över en natt – det är ett långsiktigt arbete.

Folkbildningsförbundet befarar därför att de förslag som nu presenteras av lönebidragsutredningen kommer att innebära att många lönebidragsanställda efter de fyra år som lönebidrag kan utges går till en situation av sjukskrivning eller arbetslöshet. Detta vore djupt olyckligt såväl för enskilda individer som för arbetsgivare och samhälle. Vi hävdar att



den övergripande målsättningen måste vara att människor ska ha möjlighet att delta i arbetslivet och därmed också utföra viktiga arbetsinsatser. En anställning med subvention är ett bättre alternativ än arbetslöshet eller sjukskrivning både ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och för den enskilde individen och arbetsgivaren.

Som utredningen pekar på har framförallt allmännyttiga ideella organisationer små ekonomiska möjligheter att tillskapa nya tjänster med egen finansiering när en lönebidragsanställning upphör efter fyra år. Däremot har många gånger allmännyttiga organisationer som inte drivs av vinstintresse större möjligheter att utforma arbetsuppgifter speciellt för enskilda människor med olika slag av funktionshinder än te x privata företag.

Andelen lönebidragsanställda har varit relativt stor i allmännyttiga organisationer. Folkbildningsförbundet förutser att den andelen kommer att minska kraftigt med föreliggande förslag.

SAMMA REGLER FÖR ALLA ARBETSGIVARE

Utredningens grunduppfattning är att arbetsmarknadspolitiska stöd ska vara oberoende av vilken kategori arbetsgivare det handlar om. Människor som berörs av det arbetsmarknadspolitiska stödet ges därmed större valmöjligheter och reglerna blir också genom sin enkelhet enklare att tillämpa.

Folkbildningsförbundet delar i princip den uppfattningen.

Vi hävdar dock att den högsta lönebidragsnivån i allmännyttiga organisationer ska vara 90%. Vi menar att detta inte står i motsats till principen om i övrigt likartade regler. Allmännyttiga organisationer utgör en viktig del av arbetsmarknaden för personer med lönebidrag. I förslaget om nytt regelverk för lönebidrag till allmännyttiga företag och organisationer (N2001/5547A) antydde att svårt arbetshandikappade i större utsträckning är anställda inom allmännyttiga organisationer än inom andra sektorer av arbetsmarknaden. Utöver de ekonomiska förutsättningarna talar också detta för att det är rimligt att behålla möjligheten till en bidragsnivå på 90% i allmännyttiga ideella organisationer.

UTREDNINGENS FÖRSLAG

Utredningen pekar på att nuvarande lönebidragssystemet är svårt att tillämpa och varierar i olika delar av landet. Okunskapen om vilka regler som gäller kring dessa anställningar är stor. Folkbildningsförbundet instämmer i den bedömningen. Utredningen föreslår nu att en rad nya anställningsformer med subvention införs inom oförändrad ekonomisk ram. Vi tror att förslagen bidrar till ännu större svårigheter att förstå och tolka reglerna och att än mer kompetensutveckling och information kommer att behövas.

Utredningen pekar på behovet av insatser för att påverka attityder till människor med funktionshinder bl a hos arbetsgivare. Genom utredningens förslag ställs ökade krav på arbetsförmedlingars och länsarbetsnämnders handläggare som innebär att dessa ska arbeta mer aktivt med varje enskild individ, upprätta konkreta handlingsplaner mm. Nya medel måste tillföras systemet för att antalet personer som kan få del av insatserna inte ska minska kraftigt åtminstone initialt.

Folkbildningsförbundet menar att det attitydförändrande arbete och de kompetensutvecklingsinsatser som utredningen pekar på ska genomföras före eventuella förändringar rörande lönebidrag/särskilt lönebidrag.

Information

Folkbildningsförbundet delar utredningens uppfattning att information till arbetsgivare, fackliga företrädare och anställda om vad olika insatser innebär måste förbättras. Det måste

börja med att de enskilda handläggarna vid arbetsförmedlingarna ges möjlighet till kompetensutveckling så att de blir kunniga i det regelverk som gäller och också att de ökar sin förmåga att förmedla informationen till människor som inte dagligen sysslar med dessa frågor. Utredningens förslag om regler för lönebidrag, särskilt lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning förenklar inte regelverket och underlättar knappast tillämpningen. De innebär kraftigt ökade krav på informationsinsatser.

Mål och resultat

Utredningens förslag till mål för anställning med lönebidrag och särskilt lönebidrag är en övergång till osubventionerat arbete. Samtidigt visar utredningen att andelen övergångar till osubventionerat arbete under senare år varit lägre än 3 % och att andelen har sjunkit under de senaste åren. Utredningen pekar på att en anställning med lönebidrag idag i många fall betraktas som målet.

Folkbildningsförbundet vill poängtera att behovet av särskilt stöd för många anställda med lönebidrag kvarstår betydligt längre än fyra – sex år. Erfarenheten från många arbetsgivare i ideella organisationer är att behovet av särskilt stöd och särskild anpassning av arbetsuppgifter och arbetsvillkor för många kvarstår under betydligt längre tid.

Folkbildningsförbundet sympatiserar med uppfattningen att strävan ska vara en övergång till osubventionerat arbete men vill samtidigt peka på den låga omfattningen av sådana övergångar. Vi menar därför att det överordnade målet måste vara att människor ges möjlighet att delta i arbetslivet. För den enskilde individen är detta oerhört viktigt för självkänsla, socialt liv, möjligheten till egen försörjning och också ur ett hälsoperspektiv. Det har också stort värde för arbetsgivare och samhälle. Genom anställningar med lönebidrag blir viktiga uppgifter utförda samtidigt som ”besparingar sker” i systemen för arbetslöshetsunderstöd eller sjukpenning.

Vid en tillämpning av utredningens förslag om strikta tidsgränser för lönebidrag och särskilt lönebidrag befarar vi att ett stort antal individer som skulle kunna få en meningsfull sysselsättning i anställningar med lönebidrag i t ex ideella organisationer istället hamnar i en spiral av lönebidragsanställning, uppsägning, arbetslöshet, ny lönebidragsanställning eller arbetslöshet och sjukskrivning.

Begreppet arbetshandikappad föreslås ersättas med ”personer som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och behov av särskilt stöd”.

Folkbildningsförbundet stöder förslaget. I sammanhanget vill vi poängtera att det är angeläget att det klart framgår att det också kan vara fråga om psykiska funktionshinder.

Vidare föreslås att nuvarande handikappkodning tas bort vilket låter som en rimlig åtgärd. Också i den här delen torde utredningens förslag ställa större krav på arbetsförmedlingens handläggare och kräver förmodligen omfattande kompetensutvecklingsinsatser.

Lönebidrag

Utredningen pekar på att målet med anställningar med lönebidrag är en övergång till osubventionerad anställning. Den högsta bidragsnivån föreslås till 80% och lönebidraget utges under maximimalt fyra år.

Bidragsnivån

Folkbildningsförbundet menar att möjligheten att besluta om lönebidrag med 90 % för anställda i allmännyttiga organisationer ska bibehållas. Detta strider inte mot målsättningen med lönebidragen och innebär en mycket ringa särreglering i det för övrigt generella regelverket. Utredningen pekar på flera förhållanden som utgör argument för detta, bl a den begränsade ekonomin och de större möjligheter som ideella organisationer ofta har att särskilt

utforma arbetsuppgifterna för att ge personer med behov av särskilt stöd möjlighet till meningsfull sysselsättning. Därtill har tidigare utredningar pekat på att det inom allmännyttiga organisationer finns flera lönebidragsanställda med svåra funktionshinder.

Tidsgränsen

Enligt utredningsförslaget ska lönebidraget också i fortsättningen vara flexibelt. Förslaget att att fyra år ska vara den absoluta gräns när anställningen ska övergå i en osubventionerad anställning (eller efter särskild prövning i särskilt lönebidrag) skapar inget flexibelt system. Det tar inte hänsyn till individuella förhållanden och behov, arbetsgivarens situation eller arbetsmarknadspolitiska förhållanden i övrigt. En enskild individs behov av särskilt stöd kan kvarstå efter både fyra och sex år.

Folkbildningsförbundet menar att ett system med flexibelt lönebidrag ska innehålla de moment av fördjupad vägledning och utarbetade handlingsplaner som utredningen föreslår. Däremot ska lönebidrag med hjälp av dessa instrument kunna utges för en längre period än fyra år. Om lönebidraget görs flexibelt så att det kan gälla under en betydligt längre tid, individuella handlingsplaner upprättas och kvalitativa uppföljningar av faktiska förhållande och lönebidragsanställningar görs ser vi inga motiv för att införa ett särskilt lönebidrag.

Vid prövning om fortsatt lönebidrag kan beviljas ska hänsyn också kunna tas till arbetslöshetsituationen på orten och arbetsgivarens förmåga att tillskapa en osubventionerad anställning. Vi vill att tonvikten vid de uppföljningar/omförhandlingar som sker av det flexibla lönebidraget läggs på individens utvecklingsmöjligheter och situation och inte på att sänka bidragsnivån. Den otrygghet som omförhandlingarna i nuvarande system har skapat hos såväl den enskilde anställde som hos de allmännyttiga arbetsgivarna har varit ytterst olycklig.

Vi förordar således att lönebidrag ska kunna utges för en betydligt längre period än fyra år. Detta hindrar inte att övergångar till osubventionerat arbete ska ske där förutsättningar finns. Förbättrad planering för den enskilde och aktivare uppföljning möjliggör flexibla lösningar också när det gäller hur länge lönebidrag kan utges.

Den dag vi står inför en arbetskraftsbrist torde också arbetsgivarnas benägenhet, att ur egen ekonomi ordna med särskilt stöd eller speciellt utformade arbetsuppgifter, öka i konkurrensen om arbetskraften.

Lönetak

Utredningen föreslår ingen förändring av den högsta lön som lönebidraget ska relateras till. Folkbildningsförbundet vill betona att lönetaket klart begränsar de anställningar som kan komma till stånd med lönebidrag. Lönetaket bör justeras uppåt.

Utvecklingsanställning och Trygghetsanställning

Utredningen föreslår nya regler om skyddat arbete som innebär att skyddat arbete kan komma till stånd hos samtliga arbetsgivarkategorier antingen som utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. Folkbildningsförbundet stöder förslaget att skyddat arbete ska kunna förekomma hos alla slag av arbetsgivare. Vi uppfattar förslaget som att antalet platser för skyddat arbete blir relativt begränsat. För de allmännyttiga ideella föreningarna kan möjligheterna att anställa personer i skyddat arbete begränsas av de ofta knappa resurser man har för arbetsledning och administration.

Att nya möjligheter föreslås för skyddat arbete löser inte de problem för enskilda individer och allmännyttiga ideella föreningar som vi tror att ett stelbent lönebidragssystem skapar.

Stöd till arbetsledare

Det stöd till arbetsledare som utredningen föreslår kan endast utgå till en arbetsgivare som har lägst tre anställda på utvecklings- eller trygghetsanställning. För flertalet ideella organisationer kommer detta inte att bli aktuellt då arbetsplatserna liksom de personella och administrativa resurserna i dessa organisationer är små.

Utredningen uppmanar föreningar till samverkan och samarbete i sin egenskap av arbetsgivare. Folkbildningsförbundet vill peka på att detta kan vara svårt för små ideella föreningar på grund av bl a resursskäl och geografiska hinder. Vi vill också understryka att sådana modeller för samverkan ytterligare kan försvåras av de förslag om att momsbelägga ideella föreningar som presenteras i momsutredningen (betänkandet Mervärdesskatten i ett EU-rättsligt perspektiv, SOU 2002:74).

Allmännyttan

När lönebidragsreglerna skärptes år 1995 steg antal varsel och uppsägningar av lönebidragsanställda i allmännyttiga organisationer kraftigt. Organisationerna hade begränsade möjligheter att klara de ökade kostnaderna. En tillfällig lösning med möjlighet till en högre bidragsnivå för de allmännyttiga organisationerna föreslogs av arbetsmarknadsutskottet.

Statsmakterna har tidigare bedömt att de allmännyttiga organisationerna utgör en betydelsefull arbetsmarknad för arbetshandikappade. Arbetsmarknadsutskottet anförde att: ”varken den enskilde eller de allmännyttiga organisationerna ska behöva känna en otrygghet vid en omprövning. Har förutsättningarna inte ändrats bör den högre ersättningen regelmässigt gälla även fortsättningsvis.”

Folkbildningsförbundet vill peka på att den ekonomiska situationen för de allmännyttiga organisationerna har blivit än mer bekymmersam sedan mitten av 90-talet. För studieförbunden som idag erbjuder arbetstillfällen för ett stort antal personer med lönebidragsanställningar har framförallt de kommunala bidragen minskat mycket kraftigt. Att höja deltagaravgifter ytterligare är ingen framkomlig väg för att stärka ekonomin då sådana åtgärder står i motsats till de syften som staten har med sitt bidrag till folkbildningen.

Övriga förslag

Beträffande utredningens förslag rörande Lönebidrag till redan anställda, Sociala arbetskooperativ och Finansieringsmodell har Folkbildningsförbundet inga invändningar mot förslagen.

Beträffande ungdomar med funktionshinder har vi särskilt noterat uppgifterna från AMS om att utbildningsnivån bland anställda med lönebidrag är låg jämfört med den hos andra arbetslösa. Folkbildningsförbundet instämmer i utredningens förslag om ökad samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och skolan mm som vi bedömer som ytterst angeläget.

AVSLUT

Folkbildningsförbundet befarar att föreliggande förslag kommer att minska möjligheterna att anställa personer med funktionshinder och behov av särskilt stöd i allmännyttiga ideella organisationer. För individerna begränsas därmed deras arbetsmöjligheter och de ideella organisationerna går miste om människor som kan utgöra viktiga resurser i det ideella arbetet.

Folkbildningsförbundet vill avslutningsvis redovisa det intryck som utredningsförslagen ger. De är i princip liknande intryck som vi fick av Näringsdepartementets utredning 2001. Utredningen redovisar en rad problem med tillämpning och måluppfyllelse av nuvarande regler. Förslaget att lösa dessa problem är att skapa nya regler. Folkbildningsförbundet menar

att fokus först ska sättas på kompetensutveckling, det aktiva arbetssätt hos arbetsförmedlare som utredningen föreslår, kunskapsspridning och information.

Utredningen anger att ca 600 000 personer i åldrarna 16 – 64 år 2002 upplevde sig ha funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga. Mellan 2000 – 2002 minskade denna kategoris deltagande i arbetskraften. Vi menar inte minst mot bakgrund därav att ytterligare medel bör tillföras lönebidragssystemet.

FOLKBILDNINGSFÖRBUNDET
Studieförbundens intresseorganisation



Maicen Ekman
generalsekreterare