

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

Att bidra till inkludering

En undersökning av anställningar med lönestöd för personer
med funktionsnedsättning inom svensk kultursektor

Rapport 2018:2





Postadress:

Box 188
101 23 Stockholm

Besöksadress:

Torsgatan 11, 4 tr

Telefon:

08-528 020 00

E-post:

info@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalys.se

© Myndigheten för kulturanalys 2018

Formgivning: Bazooka

Tryck: Taberg Media Group AB, 2018

ISBN: 978-91-87046-51-3

Att bidra till inkludering

En undersökning av anställningar med lönestöd för
personer med funktionsnedsättning inom svensk
kultursektor

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Resultat	5
Kulturanalys bedömning.....	8
Summary	10
Results	10
Assessment by Kulturanalys	13
Inledning	15
Syfte och frågeställningar.....	16
Studiens genomförande.....	17
Lönestödets utformning	22
Från arkivarbete till lönebidrag	22
Generella krav för lönebidrag	24
Riktade satsningar inom kulturarvssektorn	26
Sammanfattning.....	27
Anställningar med lönestöd inom kultursektorn	29
Antal anställningar med lönebidrag har minskat	29
Jämförelse med andra subventionerade anställningar och insatser.....	31
Anställningar med lönebidrag på museer och arkiv	33
Skillnader mellan regionala och centrala museer	34
Förändring av totala personalstyrkan	36
Fler män än kvinnor anställda med lönebidrag	36
Vanligaste funktionsnedläggningarna	39
Sammanfattning.....	40
Lönebidragens betydelse för regionala museer och arkiv	41
Huvudsakliga arbetsuppgifter	41
Expansion och fler utförda arbetsuppgifter	43
Lönebidrag bidrar till mångfald inom personalen	44
Vilja till socialt ansvarstagande	45

Risk för A- och B-lag inom personalen	47
Utmaningar från ett arbetsgivarperspektiv	49
Heterogen grupp	52
Sammanfattning	52

Förändrade förutsättningar på regionala museer och arkiv ... 54

Verksamhetens behov och kapacitet bör styra	54
Effektivisering och professionalisering påverkar	56
Lönebidraget inte lika ekonomiskt fördelaktigt	59
Borttagna öronmärkta medel i museisektorn	62
Sammanfattning	64

Lönebidragens framtida roll på regionala museer och arkiv.. 66

Minskningen ser ut att fortsätta	66
Konflikt mellan olika mål	68
Efterfrågade förbättringar	71
Kritik mot lönebidraget	74
Sammanfattning	76

Kulturanalys bedömning

Tydlig minskning under 2000-talet	77
Försämrade ekonomi och konflikt mellan olika mål	78
Anpassa riktade satsningar till dagens verksamhet	79
Resurser till handledning och höjda bidragsnivåer	80

Referenser

Bilaga I. Metod registerstudie

Bilaga II. Institutioner som ingår i registerstudien

Bilaga III. Intervjuguider

Förord

Myndigheten för kulturanalys har i uppgift att bedöma utvecklingen när det gäller tillgänglighet på kulturområdet.¹ I denna rapport presenterar vi därför en kartläggning av utvecklingen avseende anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning inom svensk kultursektor.

På framförallt regionala museer och arkiv har det länge funnits en tradition av att anställa personer med funktionsnedsättning med hjälp av statliga lönestöd. Därför har intervjuer gjorts med verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv för att komplettera den bild som vi tar fram genom registerdata. Förhoppningen är att ökad kunskap om hur utvecklingen har sett ut under 2000-talet och om hur förutsättningarna ser ut för att anställa med lönebidrag kan stärka arbetet för ökad tillgänglighet inom svensk kultursektor.

Forskaren Sofie Tornhill, Linnéuniversitetet, har genomfört en intervjustudie med regionala museer samt en forskningssammanställning. Ansvaret för de analyser och bedömningar som görs i rapporten ligger hos Myndigheten för kulturanalys. Rapporten har tagits fram av Elín Hafsteinsdóttir, Katharina Tollin och praktikanten Agnes Käll.

Stockholm, i april 2018

Sverker Härd
Myndighetschef

¹ SFS 2011:124.

Sammanfattning

Syftet med den här rapporten är att undersöka utvecklingen av antal och andel anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning inom svensk kultursektor under perioden 2000–2015, med särskilt fokus på regionala museer och arkiv. Bakgrunden är att de riktade lönestöden av tradition har varit vanligt förekommande på just regionala museer och arkiv men att det på senare år kommit signaler om en minskning. Eftersom lönestöden har varit ett betydande sätt att öka tillgängligheten i dessa verksamheter har Myndigheten för kulturanalys valt att undersöka utvecklingen.

I rapporten presenteras dels en registerstudie med uppgifter hämtade från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB). Dels har intervjuer gjorts med verksamhetsledare vid 10 regionala museer och 11 arkiv för att få en fördjupad bild av utvecklingen och av hur förutsättningarna ser ut för att anställa personer med funktionsnedsättning med hjälp av lönestöd.

De fyra lönestöd som har undersökts är lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA).² För enkelhets skull benämns dessa fyra lönestöd i rapporten som anställning med lönebidrag. De huvudsakliga resultaten från studierna presenteras nedan.

Resultat

Anställningar med lönebidrag minskar inom svensk kultursektor

Uppgifter som hämtats från Arbetsförmedlingen och SCB visar på en minskning av antalet anställningar med lönebidrag inom svensk kultursektor. Med kultursektorn avses statliga och regionala kulturverksamheter med helt eller delvis statlig finansiering. Sektorn redovisas uppdelad i museer (centrala respektive regionala), arkiv, scenkonst, orkesterinstitutioner samt övriga myndigheter och institutioner.

Under perioden 2000–2015 har var tredje anställning med lönebidrag försvunnit från svensk kultursektor vilket motsvarar ungefär 200 anställningar. Andelen anställda med lönebidrag av antal anställda totalt har minskat från sex procent till fyra procent under perioden, med högst andel år 2001 på sju procent. Flest anställda

² Före 1 juli 2017 benämndes dessa lönestöd som lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA).

med lönebidrag finns på museer och arkiv och det är där den största minskningen sker.

Regionala museer har under perioden haft en högre andel anställda med lönebidrag än de centrala museerna. På de regionala museerna har var fjärde anställning med lönebidrag försvunnit och på de centrala museerna varannan. Eftersom personalstyrkan minskat generellt på regionala museer har dock andelen anställda med lönebidrag varit relativt konstant även om det finns en minskning under periodens senare del. På de regionala museerna har andelen minskat från 19 procent till 17 procent och på de centrala museerna från åtta till fyra procent.

På arkiv har antalet anställningar med lönebidrag gått från drygt 100 till ungefär 50. Som andel av hela personalstyrkan har det skett en minskning från 23 till 11 procent.

Fler män än kvinnor har anställning med lönebidrag inom kultursektorn till skillnad från personalstyrkan i helhet inom kultursektorn där andelen kvinnor är högre än män. Däremot överensstämmer den högre andelen män av de med anställning med lönebidrag med arbetsmarknaden i helhet.

Orsaker till minskningen enligt regionala museer och arkiv

De två mest framträdande orsakerna till det minskade antalet anställningar med lönebidrag som identifierats genom intervjuer med verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv är av ekonomisk art.

För det första upplever många att verksamheterna har blivit alltmer ekonomiskt pressade vilket minskar utrymmet för det som inte tillhör själva kärnverksamheten. Uppgifter av mindre akut karaktär, som till exempel digitalisering av arkiv- eller museimaterial prioriteras därmed ned. Kopplat till det finns en alltmer restriktiv hållning till att låta verksamheterna bli ekonomiskt beroende av olika lönestöd.

För det andra uppfattas själva lönestöden ha blivit mindre ekonomiskt fördelaktiga. Det handlar om att taket för lönestödet inte räknades upp under långt tid vilket gjorde att stödet urholkades i takt med ökad inflation och lönehöjningar. Utformningen av lönestöden med regelbundna omprövningar av nivån på lönestödet och den osäkerhet som följer av det är en annan viktig faktor. Lönestöden som riktar sig specifikt till personer med funktionsnedsättning riskerar att inte stå sig i konkurrensen med andra lönesubventioner och arbetsmarknadsåtgärder.

Det finns även flera identifierade verksamhetsspecifika orsaker till minskningen. Både regionala museer och arkiv uppfattar att det ställs helt andra krav på verksamheterna än tidigare som kan enklast uttryckas som att det skett en professionalisering och effektivisering av verksamheterna. Det har bland annat lett

till att det vid nyanställningar i allt högre grad eftersöks personer med relevant erfarenhet och högre utbildning. Konkurrenten om tjänsterna är dessutom stor.

Eftersom det tidigare stora antalet anställda med lönebidrag i så hög grad kopplas till förekomsten av mer enkla uppgifter blir förändringar av verksamheternas innehåll en viktig förklaring till varför arbetsgivare alltmer sällan anställer personer med lönebidrag. Vissa av verksamheterna har till exempel fått uppdrag att ha mer utåtriktad verksamhet och publika evenemang vilket ställs i kontrast till tidigare vanligt förekommande uppgifter som registrering av samlingar. Likaså har ny teknologi gjort att i vissa uppgifter som tidigare var av enklare art nu beskrivs som krävandes högre kompetens som inte alltid matchar dem som redan är anställda med lönebidrag inom verksamheten.

Det finns en stor variation bland regionala museer och arkiv vad gäller behovet av personal som utför så kallade enklare uppgifter. Beroende på verksamhetens innehåll kan det skifta mellan att ha många sådana uppgifter som behöver göras till att det inte finns sådana uppgifter kvar alls.

Anställningar med lönebidrag centrala för verksamheten

Intervjustudierna visar att möjligheten att anställa personer med lönebidrag har varit viktig för regionala museer och arkiv. Olika lönestöd, däribland lönebidraget, har varit ett sätt att kunna bygga ut verksamheten som annars inte hade varit möjligt. Anställningar med lönebidrag har även varit ett sätt att öka mångfalden i verksamheten samt att ta ett socialt ansvar som statlig och regional aktör.

Även om det finns en variation i vilka arbetsuppgifter som har utförts av anställda med lönebidrag så har det i många fall varit arbetsuppgifter som annars riskerat att inte bli gjorda. Det handlar framförallt om digitalisering, registrering av samlingar och förtecknande av arkiv. Att dessa uppgifter har kunnat bli utförda har i sin tur underlättat för annat arbete i verksamheten till exempel genom ökad sökbarhet och minskat slitage på de fysiska samlingarna. Tillräckliga resurser till handledning, exempelvis genom projektet Kulturarvs-IT, har identifierats som en nyckelfaktor för att verksamheterna ska kunna garantera kvaliteten i det arbete som görs och för att kunna ta emot anställda med lönebidrag på ett bra sätt.

Samtidigt framkommer en ambivalens ute i många verksamheter då den relativt höga andelen anställningar med lönebidrag också inneburit utmaningar för organiseringen av arbetet internt och för arbetsmiljöarbetet. Det krävs ett aktivt arbete av arbetsgivaren att anpassa arbetet till de förutsättningar som personen med funktionsnedsättning har. Arbetsgivaren behöver också säkerställa att det finns en förståelse bland övrig personal för att det kan finnas behov att ha olika nivåer på förväntningar och krav inom verksamheten.

Kritik mot lönebidrag

Även om arkiv och regionala museer framhålls som lämpliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns också kritik mot att anställningarna med lönebidrag kan bli en låglönefälla som i förlängningen också ger en låg pension. Likaså finns kritik mot en uppfattad förväntning på att museer och arkiv ska ta ett större ansvar än andra verksamheter.

Kulturanalys bedömning

Oförenliga mål?

Studien visar på en uppfattning hos regionala museer och arkiv om en motsättning mellan olika uppdrag och målsättningar. Å ena sidan upplevs ökade krav på professionalisering och effektivisering. Å andra sidan beskrivs förväntningar från andra aktörer att regionala museer och arkiv ska ta ett särskilt ansvar för de personer som står långt från arbetsmarknaden. Även målen kring mångfald beskrivs som i möjlig motsättning mot andra målsättningar. Därför är det viktigt att kulturarvssatsningar som innefattar någon form av lönestöd är anpassade till dagens verksamheter och behov.

Det behövs mer generell kunskap kring tillgänglighet vad gäller anställningar inom kultursektorn med eller utan lönestöd. Det faktum att vi ser en minskning under de senaste åren och att flertalet verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv uttrycker att den minskningen kommer att fortsätta visar på behovet att tänka utöver lönebidraget som en väg till inkludering. Resultaten från studien visar att det är främst så kallade enkla uppgifter som kopplas till möjliga anställningar med lönebidrag. Det behövs mer kunskap om hur lönebidrag kan vara ett sätt att anställa personer med relevant utbildning men som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning.

I Kulturanalys studie är fokus på arbetsgivares perspektiv och därför skulle den behöva kompletteras med en studie som fokuserar på hur det är att vara anställd med lönebidrag inom kultursektorn och vilka långsiktiga konsekvenser det kan få. Det behövs även mer kunskap om hur anställda med funktionsnedsättning upplever att arbeta inom kultursektorn oavsett hur anställningen är finansierad.

Förstärk lönestöden och avsätt resurser till handledning

För att lönestöden riktade specifikt till personer med funktionsnedsättning även ska återfå den betydelse inom kultursektorn som de tidigare haft framförallt på regionala museer och arkiv krävs det att lönestöden i sig förstärks. De höjningar av taket för bidragsnivån som påbörjats bör fortsätta. Lönestöden som riktar sig till personer med funktionsnedsättning behöver både bli mer ekonomiskt fördelaktiga men också administrativt enklare för att klara konkurrens med andra lönestöd.

De kulturarvssatsningar som har gjorts visar på vikten av att de är anpassade till de behov och förutsättningar som finns inom kultursektorn. En framgångsfaktor för Kulturarvs-IT har varit att det har funnits avsatta resurser för handledning av den grupp av anställda med lönebidrag som har arbetat med digitalisering. Från arkivens sida är det framförallt just handledningsresurser som efterfrågas mest. De extra resurser som finns tillgängliga från Arbetsförmedlingen är enligt resultaten från intervjustudien inte tillräckliga.

Summary

The aim of this report is to investigate changes in numbers and proportions of jobs with wage support that is targeted at workers with disabilities within the Swedish cultural sector during the period 2000–2015, with special focus on regional museums and archives. The background is that targeted wage support has traditionally been common, particularly in regional museums and archives, but recent years have seen signs of a reduction. With wage support an important means of improving access within these institutions, the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis, Kulturanalys decided to investigate this development.

The report presents the results of two studies, one of which is based on records held by Arbetsförmedlingen (the Swedish Public Employment Service) and Statistics Sweden. In addition, directors of 10 regional museums and 11 archives were interviewed, for a deeper understanding of this development and what opportunities there are for the employment of individuals with disabilities with the help of wage support.

Four types of wage support have been investigated, namely wage subsidy for employment, wage subsidy for employment security, wage subsidy for development at work, and sheltered work with a public-sector employer (OSA).³ To simplify matters, these four types of wage support are referred to in the report as jobs with wage subsidy. The main results of the studies are presented below.

Results

Diminishing number of jobs with wage subsidy in the Swedish cultural sector

Data from Arbetsförmedlingen and Statistics Sweden show a reduction in the number of jobs with wage subsidy within the Swedish cultural sector, i.e. those national and regional cultural institutions that are wholly or partly financed by the state. The report divides the sector into museums (national and regional), archives, theatre arts, orchestra institutions and other authorities and institutions.

Within the period 2000–2015 a third of jobs with wage subsidy disappeared from the Swedish cultural sector, representing about 200 jobs. The proportion of employees with wage subsidy, out of the total number of employees, was reduced from 6 per cent to 4 per cent during this period, with the highest proportion, 7 per

³ Before 1 July 2017 these forms of wage support were known as wage subsidy, secure employment, development employment and sheltered work with public sector employer (OSA).

cent, in 2001. Museums and archives have the highest numbers of employees with wage subsidy and this is also where the reduction has been biggest.

During the period regional museums had a higher proportion of employees with wage subsidy than the national museums. The regional museums have lost a quarter of jobs with wage subsidy, while the national museums have lost half. However, since the regional museums have seen an overall reduction in staff numbers, the proportion of employees with wage subsidy has remained relatively unchanged, although the latter part of the period is showing a reduction. In the regional museums the proportion has been reduced from 19 per cent to 17 per cent, while it has gone from 8 to 4 per cent in the national museums.

The number of jobs with wage subsidy in archives has gone from just over 100 to about 50, while the proportion has been reduced from 23 to 11 per cent of total jobs.

More men than women are employed with wage subsidy within the cultural sector compared with the total number of jobs within the sector, where the proportion of women is higher than that of men. However, the higher proportion of men among employees with wage subsidy is in line with the rest of the labour market.

Reasons for the reduction according to regional museums and archives

The two most prominent reasons for the reduced number of jobs with wage subsidy are financial, according to interviews with directors of regional museums and archives.

Firstly, many are feeling that these institutions have come under increasing financial pressure, which has reduced the scope for activities that are not part of the core. Tasks of less urgent character, such as digitalisation of archival or museum materials, have therefore become less of a priority. In addition, there is an increasing reluctance to allow the institutions to become dependent on various kinds of wage support.

Secondly, wage support itself is seen as having become less advantageous. This has to do with the fact that the ceiling for wage support remained unchanged over a lengthy period, which meant that the support became hollowed out due to inflation and wage increases. The design of the wage support system, with regular reviews of the level of support and the consequent uncertainty, has been another significant factor. Forms of wage support specifically intended for persons with a disability run the risk of losing out in comparison with other forms of wage subsidies and labour market interventions.

Several activity-specific reasons for the reduction have also been identified. Both regional museums and archives are of the view that demands on them are quite

different now compared with previously, which can most simply be expressed as the institutions having become professionalised and more efficient. Among other things, this has meant that recruitment processes increasingly focus on looking for individuals with relevant experience and higher education qualifications. Moreover, there is stiff competition for jobs.

The previously high numbers of employees with wage subsidy were to a large extent linked to the existence of simpler tasks, and therefore changes to the content of the activities have become an important explanation for why employers increasingly rarely employ persons with wage subsidy. Some of the institutions have, for instance, been tasked with creating more outgoing activities and public events, which can be seen as contrasting with previously frequent tasks, such as recording of collections. In addition, new technology has meant that some tasks, previously seen as simple, are now described as requiring a higher level of competence, which does not always match the skill levels of existing employees with wage subsidy.

There is considerable variation among regional museums and archives as regards their need for staff to carry out so-called simpler tasks. Depending on the content of the activities, this can vary between having many such tasks needing to be done to no longer having any such tasks at all.

Jobs with wage subsidy have been central to the institutions

The interviews demonstrated that the opportunity to employ people with wage subsidy has been important for regional museums and archives. Various kinds of wage support, including wage subsidy, have provided a way of expanding their activities, which would otherwise not have been possible. Jobs with wage subsidy have also been a way of increasing diversity within the institution as well as assuming social responsibility as a national and regional player.

Even though there is variety in the tasks that have been carried out by employees with wage subsidy, these have in many cases been tasks that otherwise risk not getting done. This is especially the case for digitalisation, recording of collections and listing of archival materials. The execution of these tasks has in turn facilitated other work within the institution, for instance through increased searchability and reduced wear and tear on the physical collections. The availability of sufficient resources for supervision and training, for instance through the project Cultural Heritage IT, has been identified as a key factor in the institutions being able to guarantee the quality of tasks carried out and to successfully include employees with wage subsidy.

At the same time, many institutions are demonstrating ambivalence, since the relatively high proportion of employees with wage subsidy has also meant challenges for the internal organisation of the work as well as workplace

environment issues. The employer must work actively to adapt the work to the abilities of the person. The employer must also ensure that other staff understand that there might be a need for different levels of expectations and requirements within the institution.

Criticism of wage subsidies

Even though archives and regional museums have been identified as suitable workplaces for people with disability-related reduced capacity for work, there has also been criticism suggesting that jobs with wage subsidy might become a low-pay trap, which will in the longer term also lead to a low pension. There has also been criticism of a perceived expectation that museums and archives should assume more responsibility than other institutions.

Assessment by Kulturanalys

Incompatible aims?

The study demonstrates that regional museums and archives see a contradiction between different missions and aims. On the one hand they experience increased demands for professionalisation and greater efficiency. On the other, they report an expectation on the part of other players that regional museums and archives should assume special responsibility for those individuals who are distant from the labour market. Even the targets related to diversity are described as possibly counteracting other aims. It is therefore important that initiatives related to cultural heritage that involve some form of wage support are adapted to current activities and needs.

There is a need for more general knowledge about availability and accessibility of jobs within the cultural sector, with or without wage support. The fact that we have seen a reduction during recent years, and that a majority of directors of regional museums and archives express a belief that such reduction will continue, demonstrates the need to think beyond wage subsidies as a route to inclusivity. The results of the study demonstrate that it is principally so-called simple tasks that are linked to possible employment with wage subsidy. More knowledge is needed about how wage subsidies might be a way of employing individuals with relevant qualifications, but with reduced capacity for work due to disability.

This study by Kulturanalys has focused on the employer perspective and would therefore need to be supplemented by a study focusing on what it is like to be employed with wage subsidy within the cultural sector, and what the long-term consequences of this might be. More knowledge is also needed as to how employees with disabilities experience work within the cultural sector irrespective of how their employment is financed.

Strengthen wage support and provide resources for supervision and training

If wage support specifically for people with disabilities is to regain the importance within the cultural sector that it previously had, especially in regional museums and archives, it is necessary for wage support itself to be strengthened. Increases to the level of the ceiling for support, already introduced, should continue. Wage support for people with disabilities needs to become more financially advantageous, as well as administratively simpler, if it is to withstand competition from other forms of wage support.

Initiatives related to cultural heritage that have already been carried out demonstrate the importance of adaptation to the needs and conditions of the cultural sector. The success of Cultural Heritage IT is partly due to the availability of resources for supervision and training of employees with wage subsidy who are working on digitalisation. For archives, the demand is above all for supervision and training resources. Such additional resources as are available from the Swedish Public Employment Services are not sufficient, according to the interview study.

Inledning

Den här rapporten undersöker hur utvecklingen av anställda med lönestöd riktade till personer med funktionsnedsättning har sett ut under 2000-talet inom svensk kultursektor, med särskilt fokus på museer och arkiv. Att kultursektorn ska verka för att främja allas möjlighet att delta – som anställd eller besökare – i kulturlivet finns formulerat i ett kulturpolitiskt mål.⁴ Det finns även funktionshinderspolitiska mål i samma riktning som offentligt finansierade verksamheter ska arbeta mot.

Målet för funktionshinderspolitiken i Sverige är att ”med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning”.⁵ Trots dessa mål finns betydande hinder på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. År 2016 var andelen sysselsatta i befolkningen i helhet 79 procent och bland personer med nedsatt arbetsförmåga 62 procent. Arbetslösheten uppgick till 7 procent för befolkningen som helhet och bland personer med funktionsnedsättning, med eller utan nedsatt arbetsförmåga, 10 procent. 36 procent av de tillfrågade med nedsatt arbetsförmåga uppger att de under de senaste fem åren utsatts för diskriminering eller kränkande särbehandling i arbetslivet kopplat till deras funktionsnedsättning. Den i särklass vanligaste typen av diskriminering som uppges är negativa attityder hos arbetsgivare.⁶ Det finns med andra ord en bit kvar för att de funktionshinderspolitiska målen ska uppnås.

För att bidra till ökad måluppfyllelse har staten under åren vidtagit en rad olika åtgärder. En av de större och vanligare åtgärderna för att främja anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har länge varit att ge statligt lönestöd till arbetsgivaren. Den vanligaste formen har varit lönebidraget som syftar till att kompensera för den nedsatta arbetsförmågan genom en motsvarande lönesubvention till arbetsgivaren.

Inom kultursektorn har lönebidrag varit särskilt vanligt på arkiv och regionala museer. Enligt uppgifter från regionala museer utfördes under 2014 nästan 20 procent av årsarbetskraften på de museerna av anställda med olika former av lönesubventioner för personer med funktionsnedsättning.⁷ Subventionerna möjliggör anställningar för personer som annars skulle haft svårt att konkurrera om

⁴ Proposition 2009/10:3, s. 26.

⁵ Proposition 2016/17:188, s. 22.

⁶ SCB 2017.

⁷ Myndigheten för Kulturanalys 2016, s. 43–44.

arbetsstillfällen i kultursektorn och kan bidra till en högre personaltäthet på kulturinstitutionerna.

På senare år har det kommit signaler om att antalet anställda med lönebidrag har minskat inom kultursektorn. Uppgifter som lämnats av museerna inom ramen för den officiella museistatistiken från år 2004 och 2014 visar på en tydlig minskning på upp till 25 procent.⁸ Länsmuseernas samarbetsråd lämnade 2014 in en skrivelse i frågan till Arbetsmarknadsdepartementet där de beskriver en minskning av antalet anställda med lönebidrag på länsmuseum som en tydlig trend. Enligt Samarbetsrådet krockar museernas ambition att ge personer med funktionsnedsättning meningsfulla arbetsuppgifter med att man förväntas stå för en allt större del av den ekonomiska ersättningen till anställda med lönebidrag. Bakgrunden är, enligt Samarbetsrådet, den allt större skillnaden mellan lönebidragstaket och den anställdes reella lön.⁹ Även från Riksarkivet rapporteras det om en tydlig minskning av antalet anställda med lönebidrag.¹⁰

Det finns flera möjliga bidragande faktorer till att antalet anställda med lönestöd för personer med funktionsnedsättning kan ha minskat på museer och arkiv. Från Myndigheten för kulturanalys tidigare rapporter vet vi att det skett en generell minskning av antalet anställda på regionala museer, vilket kan ha drabbat personer med funktionsnedsättning hårdare.¹¹ Det har också gjorts regelförändringar som kan ha haft betydelse. Bland annat har det öronmärkta bidrag som tidigare delades ut av Kulturrådet till museer med minst 30 procent andel anställda med lönebidrag upphört och i stället blivit en del av det generella verksamhetsstödet.¹²

De siffror på antalet anställda med lönebidrag som fram till nu har funnits har dock inte varit tillräckliga för att kunna dra säkra slutsatser om utvecklingen under 2000-talet. Därutöver har det saknats underlag för att kunna jämföra olika delar av kultursektorn. Mot denna bakgrund har Kulturanalys valt att undersöka utvecklingen under perioden 2000 till 2015 dels genom registerdata från SCB och Arbetsförmedlingen, dels genom intervjuer med verksamhetsledare på regionala museer och arkiv.

Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att kartlägga utvecklingen av anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning inom svensk kultursektor under perioden 2000 till 2015. I studien fokuseras särskilt på utvecklingen av och förutsättningar för

⁸ Myndigheten för Kulturanalys 2016, s. 43–44.

⁹ Länsmuseernas Samarbetsråd 2014. Redan 2013 uppmärksammade Samarbetsrådet frågan i en skrivelse till Kulturdepartementet (Länsmuseernas Samarbetsråd 2013).

¹⁰ Statskontoret 2017, s. 32–33.

¹¹ Myndigheten för Kulturanalys 2015.

¹² Kulturrådet 2008.

anställningar med lönestöd vid regionala museer och arkiv. Följande frågeställningar undersöks:

- Hur ser utvecklingen ut vad gäller antal anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning på svenska kulturinstitutioner under åren 2000 till 2015? Hur ser utvecklingen ut i relation till andra åtgärdssysselsättningar under perioden 1995 till 2015?
- Hur varierade andelen anställda med lönestöd för personer med funktionsnedsättning mellan olika delar av kultursektorn och finns det skillnader mellan andel män och kvinnor?
- Vilka möjliga förklaringar kan identifieras som kan belysa förändringar över tid?
- Hur ser de konkreta förutsättningarna ut på arkiv och regionala museer för att anställa personer med funktionsnedsättning med lönestöd och har de förändrats över tid?

Vilka lönestöd undersöks?

Under undersökningsperioden har det funnits fem former av subventionerade anställningar som riktar sig mot personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De fyra som är direkta subventioner till arbetsgivaren är *lönebidrag för anställning*, *lönebidrag för utveckling i anställning*, *lönebidrag för trygghet i anställning* och *skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)*.¹³ Den femte, skyddat arbete vid Samhall ingår inte i den här studien. För enkelhets skull refererar vi till dessa fyra som anställning med lönebidrag. Likaså, när vi skriver person med funktionsnedsättning, om inte annat framgår, så menas person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Studiens genomförande

För att få kunskap om hur utvecklingen har sett ut under 2000-talet har en kvantitativ kartläggning gjorts med hjälp av registeruppgifter från SCB och Arbetsförmedlingen. Eftersom den ger begränsad vägledning när det handlar om att förstå och förklara utvecklingen på kulturområdet har Kulturanalys även låtit genomföra intervjuer med verksamhetsledare på museer och arkiv samt tagit fram en forskningsöversikt om anställningar med lönebidrag i Sverige. För att kunna sätta resultaten i ett sammanhang av eventuella större förändringar på arbetsmarknaden används rapporter och utredningar från andra samhällsområden och myndigheter.

¹³ Vi väljer därmed att använda dagens benämningar av lönestöden, men där det behövs komplettera med de tidigare benämningarna. De nya trädde i kraft 1 juli 2017 enligt förordning 2017:462. Tidigare benämningar var: lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare har inte ändrat benämning. Se även Ds 2016:14; Proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 14, s. 46.

Vad ingår i den registerbaserade kartläggningen?

Kartläggningen av antalet anställningar med lönebidrag samt övriga åtgärdsanställningar är baserad på registerdata från Statistiska Centralbyrån (SCB) och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har tillgängliga uppgifter från år 2000 om anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning. Uppgifter om åtgärdssysselsättningar med lönesubventioner samt nystartsjobb har hämtats för tidsperioden 1992–2015 respektive 2007–2015 från SCB:s register för arbetsmarknadsstatistik (RAMS).¹⁴ Antal kvinnor respektive män redovisas inom varje kategori. Det finns även uppgifter för de tio vanligaste funktionsnedsättningskoderna bland personer som är anställda med lönebidrag inom kultursektorn 2000–2015. Se bilaga I för lista över vilka arbetsmarknadsåtgärder som ingår samt vilka funktionsnedsättningskoder som Arbetsförmedlingen i nuläget använder sig av.

Data om deltagare i åtgärdsprogrammen har sedan matchats mot en population med anställda vid statliga och regionala kulturverksamheter som har huvudsakligen statlig finansiering. Verksamheterna har delats in i fem kategorier: *Arkiv, Scenkonstinstitutioner, Orkesterinstitutioner, Museer (centrala respektive regionala)* samt *Övriga statliga institutioner under kulturdepartementen*. När vi skriver kultursektorn är det alltså dessa verksamheter som åsyftas. I bilaga II finns en fullständig förteckning över inkluderade verksamheter. All data har levererats aggregerad inom varje verksamhetskategori.

Valet att analysera registerbaserade uppgifter om anställning med lönebidrag inom statlig och regional verksamhet har för- och nackdelar. En fördel är att det finns inrapporterade uppgifter om arbetskraft utifrån personnummer i SCB:s register. Därmed undviks de eventuella över- eller underskattningar som riskerar att uppstå när specifika uppgifter begärs ut från enskilda medarbetare på institutionerna. Urvalet medför dock att centrala delar av kulturlivet inte omfattas av denna studie, till exempel kommunala verksamheter, den privata sektorn och det fria kulturlivet. Vid en tidigare datainsamling, inom ramen för Kulturanalys museistatistik, framkom att under 2014 fanns ett större antal anställda med lönebidrag även på kommunala och övriga museer.¹⁵

Den här studien fokuserar på de personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga och därmed är berättigade till lönebidrag. Uppgifterna från SCB och Arbetsförmedlingen täcker arbetsmarknadsprogram där deltagarna får lön från arbetsgivaren som delvis eller helt har subventionerats. Det innebär bland annat att praktik, arbetsträning eller jobb- och utvecklingsgaranti inte är inkluderade. Det kan finnas personer med funktionsnedsättning inom program som inte täcks av den här studien eller som har anställningar utan lönestöd verksamma

¹⁴ För en diskussion kring statistikens tillförlitlighet se bilaga I.

¹⁵ Myndigheten för Kulturanalys 2016, s. 43–44.

inom de studerade kulturinstitutionerna. Inte desto mindre kan antalet anställningar med lönebidrag ge en bild av graden av tillgänglighet inom verksamheterna.

Intervjuer med verksamhetsledare vid museer och arkiv

I intervjustudien ingår 10 regionala museer och 11 arkivverksamheter. Ett urval gjordes bland de 18 museer/stiftelser som fick ett extra anslag för kostnader för anställningar med lönebidrag från Kulturrådet år 2009 innan det öronmärkta anslaget togs bort. Bland de arkivverksamheter som ingår i den statistiska kartläggningen gjordes ett urval bestående av: sju av Riksarkivets avdelningar, en enhet vid Riksarkivets centrala nivå och tre övriga arkiv som har landsarkivuppdrag.

För att spegla utvecklingen av anställningar med lönebidrag och deras betydelse för så väl större som mindre institutioner togs vid urvalet hänsyn till institutionens storlek, verksamhetsbudget och lönebidragsnivåer. Museerna och arkiven är geografiskt spridda över landet.

De flesta av intervjuerna genomfördes på plats på respektive verksamhet. En av intervjuerna med museerna utfördes via telefon. Av intervjuerna med arkiven ägde sju rum på plats, tre på telefon och en hos Kulturanalys. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades i sin helhet. Intervjuerna var semistrukturerade och frågeunderlaget skickades ut i förväg (se bilaga III). Vid intervjuerna medverkade mellan en och fem personer. Det var upp till museerna och arkiven att själva avgöra vilka yrkeskategorier som skulle närvara vid intervjuerna. Förutom verksamhetsledare medverkade ekonomer, personalhandläggare, avdelningschefer och arbetsledare som bland annat ansvarade för Kulturarvs-IT. Inom ramen för projektet har även två personer som har anställning med lönebidrag, en chef på Arbetsförmedlingen Kultur Media samt två tjänstemän på Kulturrådet intervjuats. Intervjuerna har ägt rum sommar och höst 2017.

Alla intervjupersoner och verksamheter har avpersonifierats i presentationen av resultaten och citaten har därför rensats från utmärkande detaljer som eventuellt skulle kunna göra att personerna eller verksamheterna kan identifieras. För att öka läsbarheten har mindre ord utan betydelse för sammanhanget tagits bort i citaten. Som ett sätt att tydliggöra att citaten kommer från olika verksamheter särskiljs arkiven och museerna med slumpmässigt utvalda bokstavsbeteckningar, till exempel Arkiv B. Likaså har generella beteckningar för olika positioner och titlar inom verksamheterna använts.

I samband med de kvalitativa intervjustudierna uppstod flera etiska utmaningar. De ämnen som intervjuerna berör är delvis att betrakta som känsliga, då de handlar om anställdas hälsa och arbetsförmåga. I resonemangen om vad som fungerat bra och mindre bra med subventionerade anställningar finns det en risk att den grupp som har bidrag utpekats som ett ”problem” för verksamheten, exempelvis vad gäller

ökade ekonomiska kostnader och minskad effektivitet. Det är också en grupp som intervjuerna handlade om, men som inte var närvarande under samtalet. Personer som är anställda med lönebidrag utgör långt ifrån en homogen grupp; bidrag kan berättigas på en mängd olika grunder och anställda med bidrag har olika förutsättningar och erfarenheter. I intervjuerna, så väl som i frågor och svar, omtalades dock lönebidrag övervägande i generella termer vilket innebär att olikheter tenderar att skylas över. Dessa omständigheter var intervjupersonerna också medvetna om och ofta nyanserades uttalanden genom tillägget att en viss utsaga inte gällde för alla. Det är viktigt att vara medveten om att denna studie intresserar sig för strukturella och organisatoriska förutsättningar för, och konsekvenser av, anställningar med lönebidrag. Samtidigt har noga överväganden varit nödvändiga, både i intervjusituationerna och i bearbetningen av materialet, för att undvika förenklande framställningar.

Det måste poängteras att det inte alltid finns en samstämmig bild utan presentationen av resultaten avser även att belysa de skillnader och likheter som framkom under intervjuerna. Bland annat kan museernas och arkivens olika förutsättningar och verksamhetsinriktningar antas få konsekvenser för villkoren för att anställa med lönebidrag.

Museerna som ingår i intervjustudien

De regionala museer som ingår i studien skiljer sig väsentligt åt på en rad punkter. Antalet tillsvidareanställda varierar mellan 25 och 120 personer. Därutöver har de flesta museerna ett antal projekt- och visstidsanställda, framförallt för att tillgodose det ökade personalbehovet under högsäsong och på helger. I varierande omfattning tar museerna dessutom emot praktikanter inom ramen för universitetsstudier eller arbetsmarknadsåtgärder samt personer som arbetsprövar eller arbetstränar inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering med stöd från Försäkringskassan.

Vad gäller huvudmannskapet drivs de flesta av museerna som stiftelser men två är bolag och ett är förening. Några har betydande uppdragsverksamhet, exempelvis inom arkeologi och byggnadsvård, medan andra har mindre uppdragsverksamhet och några har helt avvecklat den inom vissa grenar. En del är genom intäkter från biljettförsäljning, restaurang och uppdrag egenfinansierade i större omfattning än andra som i större utsträckning finansieras genom offentliga anslag. Några av museerna har drastiskt minskat antalet anställda under senare år medan andra ligger kvar på i princip oförändrade nivåer. Verksamheten skiljer sig också åt. Vissa museer har både stora konstsamlingar och föremålssamlingar medan andra främst har föremålssamlingar. Ett par av museerna äger flera fastigheter, trädgårdar och driver friluftsmuseum.

Något som förenar museerna i studien är en stor bredd vad gäller personalkategorier och kompetenser. Här arbetar bland andra utställningstekniker, arkivarier, disputerade forskare inom exempelvis arkeologi, historia och etnologi,

vaktmästare, IT-tekniker, trädgårdsmästare, administratörer, kommunikatörer, fastighetsskötare, ekonomer och personalhandläggare.

Arkiven som ingår i intervjustudien

Arkivverksamheterna som ingår i studien kan inordnas i två grupper, där den ena utgörs av Riksarkivets avdelningar och den andra av arkiv som delvis arbetar på uppdrag av Riksarkivet. Inom den förra gruppen förekommer relativt stora variationer i storlek och personalantal. Storleken på arkivet bestäms bland annat av hur stort område det ansvarar för, eller mer specifikt hur många myndigheter som är lokaliserade i området. Verksamheterna som bedrivs på arkiven är däremot förhållandevis likartade. Minsta antalet tillsvidareanställda är 14 och högsta är 64 personer. Periodvis förekommer därutöver ett antal projekt- och visstidsanställda. Flera av arkiven tar även emot praktikanter och/eller personer som arbetsprövar eller arbetstränar. Riksarkivets avdelningar är, med ett undantag, till största del anslagsfinansierade.

Arkiven utanför Riksarkivets organisation men med uppdrag från Riksarkivet har antingen en stad eller region som huvudman. Även om verksamheterna varierar något mellan arkiven i denna grupp, finns tydliga likheter. I jämförelse med Riksarkivets avdelningar lägger de större tonvikt vid publik verksamhet och utåtriktade aktiviteter. Beroende på uppdragens omfattning varierar antalet tillsvidareanställda mellan 21 och 75. Antalet projekt- och visstidsanställningar vid arkiven motsvarar ungefär andelen vid Riksarkivets avdelningar. Det gör även andelen praktikanter och övriga arbetsmarknadsåtgärder. Arkiven i denna kategori är i större utsträckning än landsarkiven uppdragsfinansierade.

Lönestödets utformning

I det här kapitlet ges en bakgrund till lönestöd för personer med funktionsnedsättning som sysselsättningsåtgärd. Särskilt beaktas lönebidraget som lönestödsform samt de regelförändringar som har haft störst betydelse för kultursektorn. Även några av de statliga satsningar med olika former av lönestöd som specifikt riktat sig till kultursektorn presenteras.

Från arkivarbete till lönebidrag

Allt sedan 1930-talet har arbetsmarknadsåtgärder som riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden varit viktiga för verksamheten inom kultursektorn. Så kallat arkivarbete infördes 1934 och även om beteckningen gällde för andra typer av arbeten var det vanligt med dessa subventionerade anställningar just på arkiv. Det finns uppgifter om att upp mot hälften av personalen har varit anställda inom ramen för arbetsmarknadsprogram vid vissa kulturinstitutioner. När det av staten helt finansierade arkivarbetet ersattes av lönebidrag, som institutionerna själva skulle delfinansiera, minskade antalet subventionerade anställningar.¹⁶

Anställning med lönebidrag tillkom år 1980 när de dåvarande stödformerna arkivarbete och halvskyddad sysselsättning slogs samman efter förslag från Sysselsättningsutredningen.¹⁷ Medan de tidigare stödformerna även riktat sig till andra med svagare ställning på arbetsmarknaden, exempelvis äldre och personer med invandrarbakgrund, innebar införandet av lönebidrag en begränsning av målgruppen till att enbart omfatta sökande med så kallat arbetshandikapp.¹⁸ Lönebidrag har kommit att bli den vanligaste formen bland lönesubventionerade anställningar för personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga.

Genom att kompensera för en lägre arbetsförmåga ska personer med funktionsnedsättning ges lika möjligheter på arbetsmarknaden som resten av befolkningen. Syftet med bidraget är att utveckla arbetsförmågan och stärka individens position på arbetsmarknaden med målsättningen att möjliggöra anställning utan lönesubvention.¹⁹

¹⁶ Rodén 2012.

¹⁷ Arkivarbete gav ersättning för hela lönen för arbete inom företrädelsevis den statliga sektorn och hos allmännyttiga organisationer. Halvskyddad sysselsättning inriktades mot arbete hos enskilda och kommunala arbetsgivare och hade lägre ersättningsnivåer som successivt trappades ned. Utöver dessa stödformer fanns också skyddat arbete, företrädelsevis vid särskilda verkstäder, som efter 1980 kom att samlas under stiftelsen Samhällsföretagen, sedermera Samhall AB. (SOU 1979:24; Proposition 1979/80:93)

¹⁸ SOU 2003:95, s. 268.

¹⁹ Arbetsförmedlingen 2017a; b; SFS 2017:462.

Generellt på arbetsmarknaden har olika regeländringar haft en stor påverkan på antalet lönebidrag. Den mest omfattande reformen av lönebidraget trädde i kraft den 1 juli 1991. Fram till dess bestämdes bidragets storlek av arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar. Reformen innebar att bidraget blev flexibelt och i stället bestämdes i relation till en bedömning av den anställdes behov och arbetsförmåga. Målsättningen med reformen var att den skulle leda till en ökad kostnadsmedvetenhet på dåvarande Arbetsmarknadsverket och en större valfrihet för personer med funktionsnedsättning som dittills främst anställdes inom staten och allmännyttiga organisationer. Med lägre bidragsnivåer skulle reformen leda till minskade kostnader och en ökning av antalet övergångar till osubventionerade anställningar.²⁰

Statliga verksamheter kunde till en början få full täckning för lönekostnaden, men från 1995 skulle det vara högst 80 procent. Efter 1996 skulle det vid omprövningar av lönebidragen göras en sänkning i de fall där bidrag på 100 procent utgick. Dock gjordes undantag för vissa prioriterade grupper.²¹

När lönebidraget gjordes flexibelt och kostnaderna för arbetsgivaren ökade befarades detta få en starkt negativ inverkan på museisektorn som av tradition ofta hade en stor andel subventionerade anställningar. Med start inför budgetåret 1992–1993 fördelades därför ett lönebidrag av Kulturrådet som ett extra påslag till länsarbetsnämndernas (sedermera Arbetsförmedlingens) lönebidrag. Museer med fler än 30 procent anställda med lönebidrag kunde få ersättning för upp till 90 procent av sina lönekostnader för dessa anställningar. Museer som hade mellan 23 och 30 procent anställda med lönebidrag fick en lägre ersättning. Vilken summa som skulle gå till lönebidragen fastställdes från början i regeringens regleringsbrev, men Kulturrådet kom sedan att få ansvaret för fördelningen mellan verksamhetsbidrag och lönebidrag.²²

Sedan 2010 är lönebidragen integrerade med verksamhetsbidragen till museerna, vilket innebär att inga av verksamhetens medel öronmärks just för lönebidrag.²³ Inför den sista fördelningen av bidrag till lönekostnader för anställda med lönebidrag vid regionala museer, alltså år 2009, inkom 19 ansökningar, varav 18 beviljades och sammanlagt tilldelades drygt 20 miljoner kronor. Integreringen av lönebidrag i verksamhetsbidragen innebär att det blev upp till institutionerna att besluta huruvida medel skulle användas till överskjutande kostnader för anställningar med lönebidrag eller till andra verksamhetsutgifter, inklusive anställningar utan lönestöd.

²⁰ SOU 2003:95, s. 268.

²¹ SOU 1997:5, s. 63.

²² Kulturrådet 2016, s. 16.

²³ Kulturrådet 2016, s. 16.

Under 2000-talet har det annars varit stabilt vad gäller det generella regelverket för lönebidrag. Undantaget är införandet år 2006 av vad som då benämndes som trygghetsanställning och utvecklingsanställning.²⁴ De tre lönestöden är uppbyggda på ett liknande sätt men skiljer sig åt i bland annat hur ofta lönebidragsnivån omprövas. Däremot har själva subventionen urholkats då den inte har räknats upp. De successiva löneökningarna bidrar till att verksamheterna får stå för en allt större del av kostnaderna för att anställa personer med funktionsnedsättning.

Tanken med lönebidraget är att den anställdes lön ska motsvara branschens löneläge och därmed har den del som arbetsgivaren förväntas täcka ökat markant. När det flexibla lönebidraget infördes 1991, som alltså innebär att bidragets storlek beror på anställningskostnad och den anställdes arbetsförmåga, fastställdes taket för den bidragsgrundande lönekostnaden till 13 700 kronor per månad, beräknat på en heltid. Det låg kvar på samma nivå fram tills 2005 då det räknades upp till 15 200 kronor och 2007 höjdes nivån till 16 700 kronor.²⁵ FunkA-utredningen konstaterade i en översyn av lönebidraget att i princip inga arbetsgivare får full kompensation för sina kostnader.²⁶ Utredningen föreslog att taket skulle höjas till 19 800 kronor. LO ansåg i sitt remissvar till utredningen att bidraget bör ligga i nivå med medianlönen på svensk arbetsmarknad, som vid den tidpunkten uppgick till 26 700 kronor. Detta för att motverka att lönebidrag i praktiken ska begränsas till låglöneyrken.²⁷

Lönebidragstaket höjdes 2017 till 17 100 kronor för första gången på tio år.²⁸ Ökningen motsvarar en höjning för konsumentprisindex (inflationen), medan kompensation för löneökningar uteblivit. Beslut har fattats om att höja taket ytterligare 2018 (18 300 kronor) och det har aviserats för ytterligare höjningar 2019 (19 100 kronor) och 2020 (20 000 kronor) för att få mer enhetliga tak för olika bidrag.²⁹ I jämförelse med löneökningarna på arbetsmarknaden i stort har taket för den del av bruttolönen som lönebidraget beräknas på släpat efter påtagligt.

Generella krav för lönebidrag

Det krävs en styrkt nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning för att komma ifråga för något av de lönestöd som specifikt riktar sig mot personer med funktionsnedsättning. Den nedsatta arbetsförmågan ska styrkas via medicinska underlag, underlag från annan myndighet eller undantagsfall underlag från specialist hos Arbetsförmedlingen. En bedömning och eventuellt en utredning på

²⁴ Statskontoret 2011, s. 16–17. Från 1 juli 2017 benämns de som lönebidrag för utveckling i anställning och lönebidrag för trygghet i anställning.

²⁵ SOU 2012:31, s. 239.

²⁶ SOU 2012:31, s. 241.

²⁷ LO 2012.

²⁸ Proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 14.

²⁹ Proposition 2017/18:1 Utgiftsområde 14, s. 41.

Arbetsförmedlingen görs av personens arbetsförmåga relaterat till det specifika arbetet, arbetsuppgifterna och arbetsmiljön. Den bedömningen utgör grunden för beslut om olika insatser så som lönebidrag eller hjälpmedel.³⁰

Arbetsförmedlingen registrerar personens eventuella funktionsnedsättning genom ett klassificeringssystem med koder för olika typer av funktionsnedsättning. Den sökande måste själv godkänna registrering av funktionsnedsättningskoden. I många fall krävs läkarutlåtanden, vilket särskilt är fallet för koder som avser fysiska funktionsnedsättningar. För koder som rör psykiska nedsättningar och nedsatt inlärningsförmåga finns ett större utrymme för Arbetsförmedlingens egna bedömningar. Praxis kring registrering av funktionsnedsättningskoder har varierat över tid.³¹ Det finns i nuläget 11 olika koder (se bilaga I).

Tidigare studier har visat att sannolikheten att bli registrerad med en funktionsnedsättningskod ökar med stigande ålder och inskrivningstid på Arbetsförmedlingen. Det finns också samband med sämre socio-ekonomisk position samt med bostadsort då det är vanligare att personer på mindre orter och i glesbygden får kod för funktionsnedsättning än i storstadsområden.³² I linje med lönebidragets syfte att särskilt vara riktat till personer som har nedsatt arbetsförmåga och har svårt att hitta eller behålla ett arbete har det konstaterats att det är faktorer som ökar sannolikheten att bli registrerade med en funktionsnedsättningskod.³³ Sammantaget betyder det att vilka som har ansetts berättigade till lönebidrag har varierat över tid och inte nödvändigtvis speglar en fastlagd medicinsk diagnos. En person med en funktionsnedsättningskod från Arbetsförmedlingen kan därmed exempelvis av Försäkringskassan bedömas ha full arbetsförmåga.

Lönebidrag kan ges för tillsvidareanställningar, tidsbegränsade anställningar och deltidsanställningar. Den anställdes lön och andra anställningsförmåner ska vara likvärdiga med branschens kollektivavtal. Arbetsförmedlingen beslutar om lönebidragets storlek grundat på en bedömning av 1) den anställdes arbetsförmåga och 2) lönekostnaden för den anställda (bruttolön, sjuklön, semesterlön, arbetsgivaravgifter och arbetsmarknadsförsäkringar). Funktionsnedsättningens påverkan på arbetsförmågan utreds av Arbetsförmedlingen i samråd med arbetsgivaren och den arbetssökande. Bidraget beräknas på den del av bruttolönen som inte överstiger 18 300 kronor per månad vid heltidsarbete (år 2018). Arbetsgivaren kan därutöver få ekonomisk ersättning för särskilda kostnader. För att få ut ersättning fyller arbetsgivaren i en rekvisitionsblankett varje månad där antalet dagar som den anställda närvarat och frånvarat anges.³⁴ Det finns även

³⁰ SFS 2017:462; Arbetsförmedlingen 2017a.

³¹ SFS 2017:462; SFS 2000:630; Jacobsson och Seing 2013, s. 14–15; Gerdes och Taslimi 2015, s. 8.

³² Angelov och Eliason 2014a, s. 22; Holmqvist 2008, s. 199.

³³ Holmqvist 2008, s. 200; Garsten och Jacobsson 2013, s. 827; Johansson och Skedinger 2008; SFS 2017:462; SFS 2000:630.

³⁴ Arbetsförmedlingen 2017b; SOU 2014:16.

möjligheter att få andra stöd från Arbetsförmedlingen som komplement, till exempel bidrag för personligt biträde eller bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen.³⁵

Ett första beslut om lönebidrag avser högst ett år och samma ersättning ges under hela beslutsperioden. Arbetsförmedlingen, arbetsgivare, den anställde och fackliga organisationer ska i en överenskommelse redogöra för hur den anställdes arbetsförmåga ska utvecklas så att lönebidraget på sikt inte behövs. Det sker en regelbunden uppföljning och revidering av handlingsplanen samt omprövning av lönenivån. Som regel ges lönebidrag för anställning under högst fyra år men ytterligare förlängning har kunnat medges efter särskild prövning. Sedan 2017 är maxperioden för lönebidrag åtta år. Vid anställning med lönebidrag för trygghet i anställning finns ingen maxperiod och för lönebidrag för utvecklingen i anställning kan stödet ges i maximalt två år.³⁶

Övergången från lönebidrag till osubventionerade anställningar har legat på i genomsnitt tre till fem procent per år vilket tyder på en inlåsningsseffekt. En förklaring till att relativt få personer övergår till arbete utan lönestöd är att många har en varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Därför är inte heller andelen övergångar alltid ett relevant mått på hur väl lönebidragen fungerar. I stället kan möjligheten till att alls vara verksam på arbetsmarknaden eller en ökande arbetsförmåga och därmed en minskande subventionsnivå ses som positiva utfall.³⁷

Riktade satsningar inom kulturarvssektorn

Lönestöd för personer med funktionsnedsättning har varit en viktig arbetsmarknadsåtgärd som använts inom kulturarvssektorn. Under senare år har särskilda satsningar som riktar sig till personer med funktionsnedsättning eller som är på väg ut ur sjukförsäkringen lanserats.

Programmet *Kulturarvslyftet* pågick mellan 2012 och 2014 och administrerades gemensamt av Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen. Syftet var tvåfaldigt: dels att tillgängliggöra kulturarvet, dels att tillhandahålla meningsfulla och utvecklande arbeten till personer som lämnade sjukförsäkringen samt hade en funktionsnedsättning. Anställningen skulle vara i ett år, med möjlig förlängning i ytterligare ett år om särskilda skäl förelåg. Det ekonomiska bidraget bestod av två delar: ett lönebidrag från Arbetsförmedlingen som kompensation för nedsatt arbetsförmåga och ett anordnarbidrag från Riksantikvarieämbetet om 5 000 kronor per månad. Regeringens initiala målsättning var att 4 400 skulle få anställning inom programmet, men totalt anställdes endast 448 inom programmet. Bland orsakerna till den stora skillnaden har nämnts att bidragets storlek inte täckte

³⁵ SFS 2017:462.

³⁶ SFS 2017:462; SFS 2000:630.

³⁷ SOU 2012:31, s. 184–185; Angelov och Eliason 2014b, s. 25–27.

anordnares faktiska kostnad och att kompetensen inom målgruppen inte motsvarade den som potentiella anordnare efterfrågade. Några stora potentiella arbetsgivare hade dessutom redan ett antal anställda med lönebidrag och såg inte nyttan att anställa fler inom ramen för programmet.³⁸ I sin slutrapportering rekommenderar Arbetsförmedlingen att framtida satsningar som riktar sig till personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ska ge utrymme för individuella lösningar. En förberedande analys av potentiella anordnares möjligheter och behov samt mindre snäva kriterier vad gäller arbetsgivare och målgrupp ansågs också kunna leda till ett bättre utfall.³⁹

Sedan 2003 har Riksantikvarieämbetet i uppdrag av regeringen att dela ut bidrag till lönekostnader för arbetsledare inom programmet Kulturarvs-IT. Arbetsledaren ska ansvara för mellan fem och tolv personer med funktionsnedsättning som har anställning med lönebidrag. Grupperna arbetar med digitalisering och bearbetning av museisamlingar och arkivmaterial på kommunala eller regionala institutioner. Bidraget ges för ett år i taget och totalt fördelas runt tio miljoner kronor årligen. Under 2015 skapades arbete för 116 personer (utöver arbetsledare). Riksantikvarieämbetet har noterat ett ökat intresse för bidraget och sökt medel överstiger nu den summa som finns att fördela.⁴⁰

Även projektet Access (2006–2009), som genomfördes av Kulturrådet, syftade att skapa sysselsättning och tillgängliggöra kulturarvet. Inom programmet fanns dock inte ett särskilt fokus på personer med funktionsnedsättning.⁴¹ Framförallt arbetslösa akademiker anställdes inom projektets ramar.

Sammanfattning

- Allt sedan Arkivarbete infördes 1934 har statliga åtgärdssysselsättningar varit viktiga inom svensk kulturarvssektor.
- 1980 tillkom lönebidrag som lönestödsform och riktade sig enbart till personer med så kallat arbetshandikapp.
- 1991 blev bidraget flexibelt och bestämdes i relation till en bedömning av den anställdes behov och arbetsförmåga. Tidigare bestämdes det av arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar.
- För att kompensera för lägre bidragsnivåer infördes 1992–1993 öronmärkta pengar till regionala museer som administrerades av Kulturrådet. Sedan 2010 ingår dessa medel i det reguljära verksamhetsanslaget.
- 2006 infördes två nya former av lönestöd, utvecklingsanställning och trygghetsanställning, men med liknande modell som lönebidrag. Dessa

³⁸ Arbetsförmedlingen 2015b; Riksantikvarieämbetet 2016, s. 29.

³⁹ Arbetsförmedlingen 2015a, s. 12.

⁴⁰ Riksantikvarieämbetet 2016, s. 30; 2017; Proposition 1998/1999:1; Proposition 2002/03:1; SFS 2003:248.

⁴¹ Kulturrådet 2010, s. 6.

finns kvar i dag och benämns som lönebidrag för utveckling i anställning och lönebidrag för trygghet i anställning. Det som tidigare kallades lönebidrag benämns nu som lönebidrag för anställning.

- Lönebidragstaket höjdes 2017 till 17 100 kronor för första gången på tio år. År 2018 ligger nivån på 18 300 kronor.
- Flera statliga arbetsmarknadspolitiska satsningar har riktat sig direkt mot kulturarvssektorn, bland annat Access, Kulturarvs-IT och Kulturarvslyftet.

Anställningar med lönestöd inom kultursektorn

I detta kapitel redovisas antal anställningar med lönebidrag inom kultursektorns olika delar.⁴² När jämförelser görs med verksamheternas personalstyrka så åsyftas det totala antalet anställda som uppbär lön från arbetsgivaren. All data som har bearbetats i avsnittet har hämtats från SCB och Arbetsförmedlingen.

Vi kan inte särskilja de olika lönestöden men tidigare uppgifter visar på att lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning är de vanligaste formerna generellt på arbetsmarknaden och likaså specifikt inom sektorn ”kultur, nöje och fritid”. Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare är däremot ovanligt inom det här området.⁴³

Med kultursektorn avses statliga och regionala kulturinstitutioner med helt eller delvis statlig finansiering, se listning av dessa i bilaga II. Verksamheterna redovisas grupperade i fem olika områden: museer, arkiv, scenkonst, orkesterinstitutioner samt övriga myndigheter och institutioner. All data är aggregerad per verksamhetsområde och vi kan därför inte säga något om variationen mellan enskilda institutioner. Vi fokuserar särskilt på museer och arkiv.

Kapitlet innehåller också uppgifter om hur andelen kvinnor och män med anställning med lönebidrag har förändrats över tid samt vilka funktionsnedsättningskoder som har varit vanligt förekommande. Till sist sammanfattas de tendenser som kunnat urskiljas.

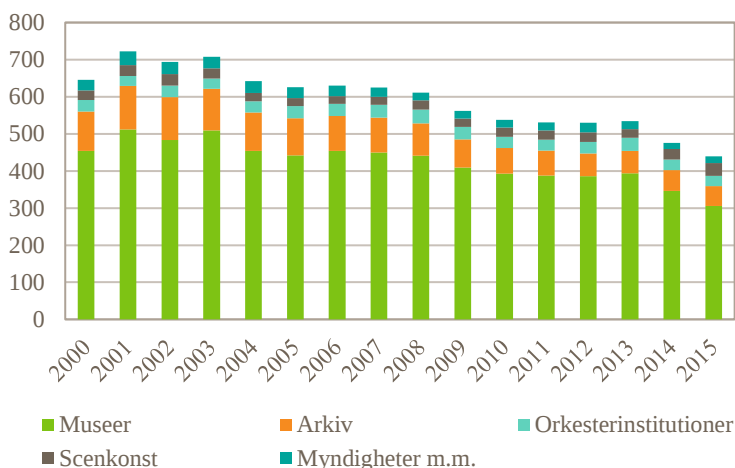
Antal anställningar med lönebidrag har minskat

Inom kultursektorn har antalet anställda med lönebidrag minskat under 2000-talet. Ungefär 200 färre personer hade anställning med lönebidrag år 2015, jämfört med år 2000. Det innebär att var tredje sådan anställning har försvunnit. Om jämförelsen görs med det år då det förekom flest anställningar med lönebidrag – år 2001 – har de anställda minskat med cirka 40 procent. Sett till andelen anställningar med lönebidrag av personalstyrkan i stort innebär det en minskning från sex procent år 2000 till fyra procent år 2015. Som högst har andelen varit sju procent år 2001.

⁴² De lönestöd som ingår i undersökningen är lönebidrag för anställning, lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för trygghet i anställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare. Dessa benämningar trädde i kraft 1 juli 2017 enligt förordning 2017:462. Under undersökningsperioden benämndes de tre förstnämnda som lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

⁴³ SOU 2012:31, s. 176, 182.

De flesta anställda med lönebidrag återfinns på museer (70–73 procent) och näst flest på arkiv (12–16 procent). Inom scenkonst och musik finns ett mindre antal anställningar med lönebidrag och sett till både antal och andel av personalstyrkan sker ingen tydlig förändring 2000–2015. På myndigheter och andra institutioner är andelen låg vid undersökningsperiodens början, tre procent, och minskar ytterligare till två procent under de 15 åren. Den minskning i antal som äger rum under slutet av 2000-talet sker alltså framförallt på museer och arkiv – där de flesta anställda med lönebidrag är verksamma. Minskningen har även skett i andel, då museer och arkiv 2015 stod för 82 procent av anställningarna med lönebidrag jämfört med 87 procent år 2000.



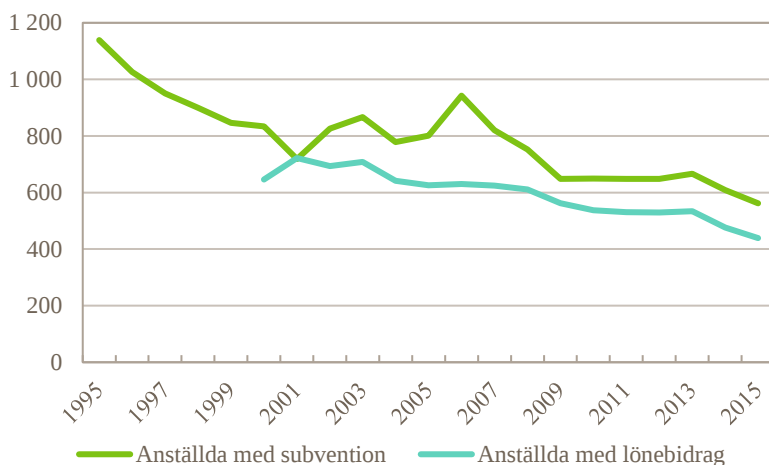
Figur 1. Antal anställda med lönebidrag inom olika sektorer av kultursektorn 2000–2015. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

På arbetsmarknaden generellt har det inte skett en motsvarande minskning av antalet anställningar med lönebidrag under samma period utan det rapporteras i stället om en ökning.⁴⁴

⁴⁴ Arbetsförmedlingen 2016a, s. 15; Gerdes och Taslimi 2015, s. 7.

Jämförelse med andra subventionerade anställningar och insatser

Vid en jämförelse med andra subventionerade anställningar är anställningar med lönebidrag de vanligast förekommande inom kultursektorn under 2000–2015.⁴⁵ Det höga antalet subventionerade anställningar under mitten av 1990-talet förklaras av att under den ekonomiska krisen på 1990-talet ökade antalet deltagare i olika arbetsmarknadsprogram. År 1994 och 1995 ökade lönebidragen på grund av ett förbättrat läge på arbetsmarknaden.⁴⁶ Antalet personer som klassificeras med funktionsnedsättning ökade också under början av 1990-talet.⁴⁷ Förutsatt att lönebidragen dominerat som sysselsättningsåtgärd även under 1990-talet talar detta för att en minskning pågått under en längre tid.



Figur 2. Antal personer i kultursektorn med subventionerade anställningar samt antal anställda med lönebidrag 1995–2015. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

Från 2009 och framåt utgörs övriga subventionerade anställningar huvudsakligen av nystartsjobb. FunkA-utredningen visade att andelen av de med funktionsnedsättning som får riktade subventioner har minskat, och att allt fler deltar i

⁴⁵ I jämförelsen ingår generella subventioner som förutom lönestöd för personer med funktionsnedsättning även innefattar exempelvis anställningsstöd samt nystartsjobb. Stora arbetsmarknadsprogram med aktivitetsstöd till den arbetslösa, exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin ingår dock inte i den här jämförelsen. För listning av vilka åtgärder som ingår i de två SCB-variablerna Nystartsjobb och Åtgärdsysselsättning se bilaga I.

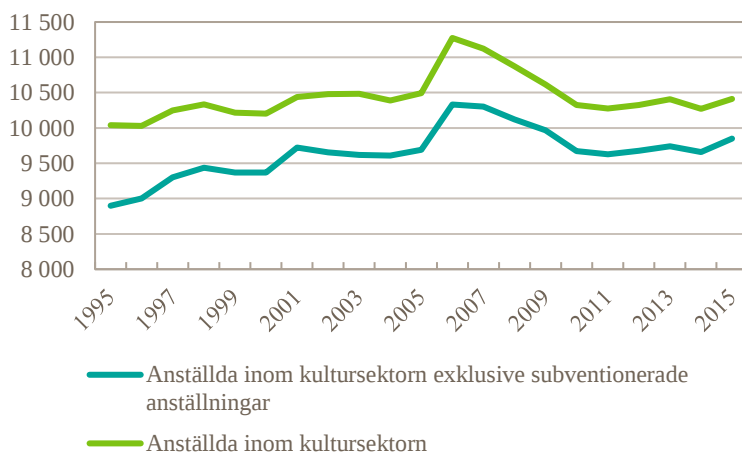
⁴⁶ SOU 1997:5, s. 98.

⁴⁷ Maravelias 2015, s. 284.

exempelvis nystartsjobb.⁴⁸ Även om vi skulle anta att en del av de med nystartsjobb har nedsatt arbetsförmåga innebär det fortfarande en minskning över tid.

Andra insatser som skulle kunna ha en effekt på utvecklingen är de kulturarvsprojekt som implementerats under perioden. Kulturarvs-IT startades på försök 1999 men permanentades från 2003 och pågår ännu 2017.⁴⁹ Eftersom en minskning i antal sker under perioden kan det betyda att satsningen snarare bromsar minskningen än bidrar till en reell ökning av antalet anställningar med lönebidrag.

Den topp som vi ser under 2006 av subventionerade anställningar men inte av anställningar med lönebidrag har sannolikt sin förklaring i kulturarvssatsningen Access (2006–2009) med som flest deltagare år 2006. Vi ser en ökning av personalstyrkan i stort genom att satsningen finansierade projektanställda på framförallt museer men också av ett ökat antal anställningar genom andra arbetsmarknadsprogram. Undantaget är anställningar med lönebidrag. Satsningen riktade sig heller inte specifikt till personer med funktionsnedsättning utan det var främst arbetslösa akademiker som deltog.⁵⁰



Figur 3. Antal anställda inom kultursektorn 1995–2015 samt antal anställda exklusive anställningar med olika former av lönesubventioner. Källa: SCB 2017.

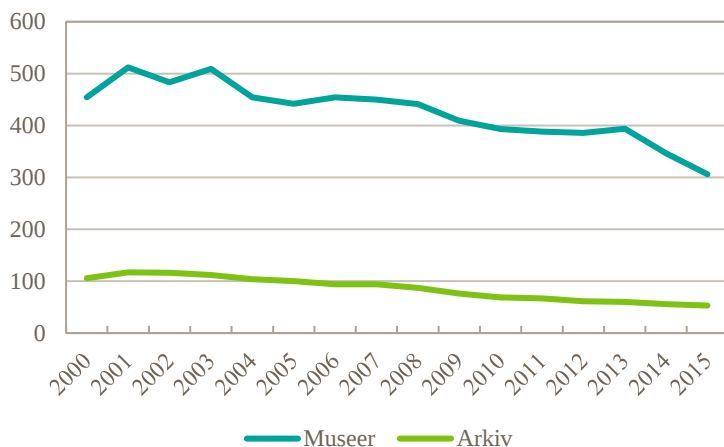
⁴⁸ SOU 2012:31, s. 168–177.

⁴⁹ Proposition 1998/1999:1; Proposition 2002/03:1; Riksantikvarieämbetet 2017.

⁵⁰ Kulturrådet 2010. 80 procent av de som anställdes inom Access hade en akademisk examen, 75 procent hade relevant yrkeserfarenhet och nästan 80 procent var arbetslösa, varav drygt hälften var långtidsarbetslösa. (Kulturrådet 2010).

Anställningar med lönebidrag på museer och arkiv

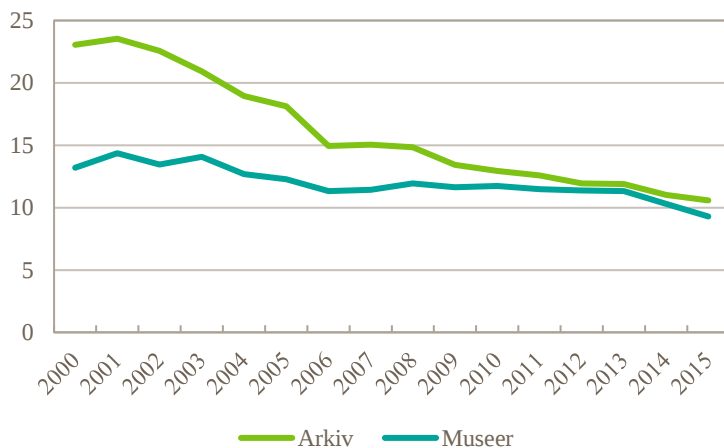
Under den undersökta tidsperioden var antalet anställda med lönebidrag på museer och arkiv som högst under åren 2001–2003. Därefter skedde en successiv minskning med endast små variationer. Åren 2014–2015 utmärker sig genom en snabbare minskning av anställningar med lönebidrag på museerna. Antalet minskade med ungefär 90 personer under dessa två år. Den totala minskningen av antalet anställningar med lönebidrag på arkiv, regionala och centrala museer uppgick till runt 200 personer mellan åren 2000 och 2015. Det innebär att drygt var tredje anställning med lönebidrag försvunnit på museer och arkiv.



Figur 4. Antal anställda med lönebidrag på museer och arkiv 2000–2015. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

På museerna har antalet gått från drygt 450 till drygt 300 och på arkiven har det gått från drygt 100 till ungefär 50. Andelen anställda med lönebidrag av hela personalstyrkan på museer har minskat från 13 till 9 procent och på arkiv har andelen minskat från 23 till 11 procent.

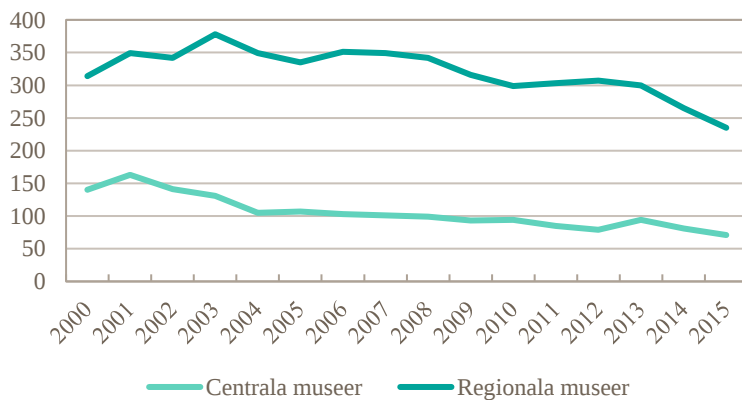
Fram till år 2003 utgjorde de anställda med lönebidrag på arkiven över 20 procent av personalen. År 2015 har var tionde anställd på arkiv en anställning med lönebidrag. Andelen har därmed halverats sedan början av 2000-talet. Antal anställda med lönebidrag på museer är betydligt fler än på arkiv, men har under större delen av undersökningsperioden utgjort en mindre andel av den totala arbetskraften.



Figur 5. Andel av personalstyrkan med anställning med lönebidrag på arkiv och museer 2000–2015. Procent. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

Skillnader mellan regionala och centrala museer

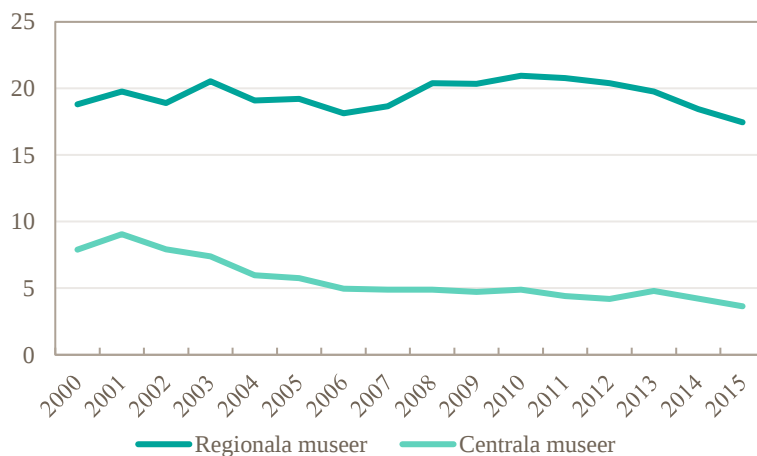
Bland de museer som ingår i undersökningen finns både centrala och regionala museer. Vid en uppdelning mellan centrala och regionala museer ser vi att det finns tydliga skillnader mellan dem.



Figur 6. Antal anställda med lönebidrag på centrala och regionala museer 2000–2015. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

Antalet anställningar med lönebidrag har under hela perioden varit betydligt högre på de regionala museerna än på de centrala, vilket överensstämmer med att det finns en längre tradition av anställningar med lönebidrag på de regionala museerna och att kulturarvssatsningar som Kulturarvs-IT varit inriktade på de regionala museerna.⁵¹ På både centrala och regionala museer minskade antal anställda med lönebidrag. På de regionala museerna minskade antalet från ungefär 310 till drygt 230 under åren 2000–2015. Minskningen under samma period var från ungefär 140 till 70 på centrala museer. Det innebär att var fjärde anställning med lönebidrag har försvunnit på regionala museer och varannan på centrala museer.

Sett till andel av personalstyrkan finns även där skillnader mellan centrala och regionala museer. Minskningen i antal anställningar med lönebidrag på de regionala museerna motsvaras inte av samma minskning i andel av personalstyrkan. På de regionala museerna år 2000 var andelen 19 procent och varierade något under perioden för att 2015 ligga på 17 procent. Mellan 2013 och 2015 minskade det med en procent per år vilket kan tyda på en kontinuerlig minskning sett till andel även framgent. På de centrala museerna motsvarar minskningen i antal även minskningen i andel, från åtta till fyra procent under perioden.



Figur 7. Andel av personalstyrkan med anställning med lönebidrag på regionala och centrala museer 2000–2015. Procent. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

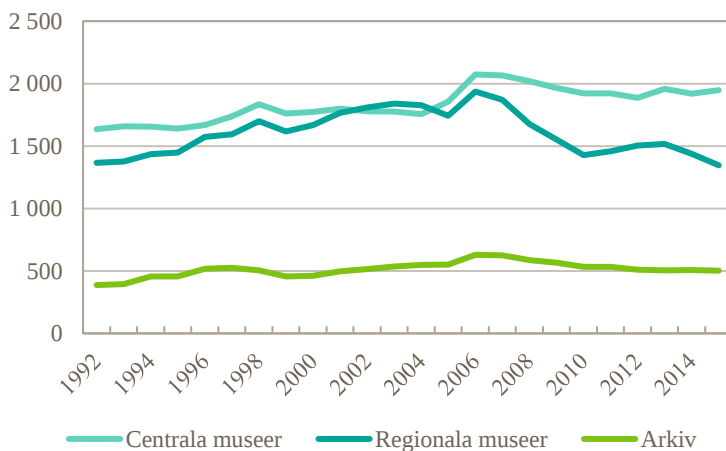
⁵¹ Se till exempel Rodéhn 2012.

Förändring av totala personalstyrkan

Att den procentuella minskningen på de regionala museerna inte blir större beror på att personalstyrkan på museerna samtidigt sjunker. På regionala museer har det varit en minskning på 30 procent av personalstyrkan 2000–2015 och i antal mätt ungefär 590 personer. I början av 2000-talet arbetade omkring 1 700 personer på de regionala museerna. 15 år senare finns drygt 1 300 anställda.

På de centrala museerna ökade i stället personalstyrkan från omkring 1 770 personer år 2000 till cirka 1 950 personer år 2015. Även i jämförelse med 1992 är det en ökning. I början av 2000-talet arbetade omkring 1 700 personer på de regionala museerna. 15 år senare fanns drygt 1 300 anställda.

Under perioden 2000–2015 var den totala personalstyrkan på arkiv som störst år 2006 då det var cirka 630 personer anställda. År 2000 var antalet anställda runt 460 och 2015 låg personalstyrkan på omkring 500 personer. Över längre tid ligger personalstyrkan därmed på en relativ jämn nivå även om det har varit en minskning på över 100 personer från 2006 och framåt.



Figur 8. Antal anställda totalt på centrala och regionala museer samt arkiv 1992–2015. Källa: SCB 2017.

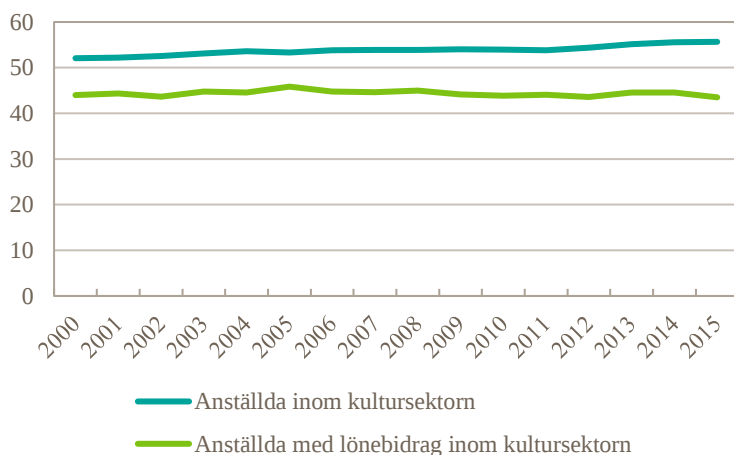
Fler män än kvinnor anställda med lönebidrag

På arbetsmarknaden i stort är det vanligare att män får lönebidrag än att kvinnor får det. Enligt siffror från 2015 utgör kvinnor 49 procent av de inskrivna på arbetsförmedlingen, 45 procent av de som har fått en funktionsnedsättningskod och

cirka 40 procent av de som anställs med lönebidrag. Typ av kod skiljer sig också beroende på kön. Exempelvis är psykisk funktionsnedsättning vanligare bland kvinnor än bland män. I jämförelse med män har kvinnor en kortare inskrivningstid innan de ges en kod.

Den sneda fördelningen mellan män och kvinnor har bestått under en lång tid. Som möjliga förklaringar till att färre kvinnor än män anställs med lönebidrag anges exempelvis att deltidsanställningar generellt är vanligare bland kvinnor. För arbetsgivaren medför lönebidrag ökad administration, vilket kan minska incitamentet att anställa någon som endast arbetar deltid. Anställningar är också vanligare i privat sektor och mindre vanliga i den kvinnodominerade offentlig sektor.⁵²

Mönstret med fler män med lönebidrag gäller även för anställningar med lönebidrag inom kultursektorn, trots att fler kvinnor var anställda inom sektorn i stort. Vi ser också att skillnaden har ökat under perioden mellan andel kvinnor i stort (från 52 till 56 procent) och andelen kvinnor av anställda med lönebidrag (från 46 till 43 procent).



Figur 9. Andel kvinnor av anställda totalt inom kultursektorn samt andel kvinnor av anställda med lönebidrag inom kultursektorn. Procent. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

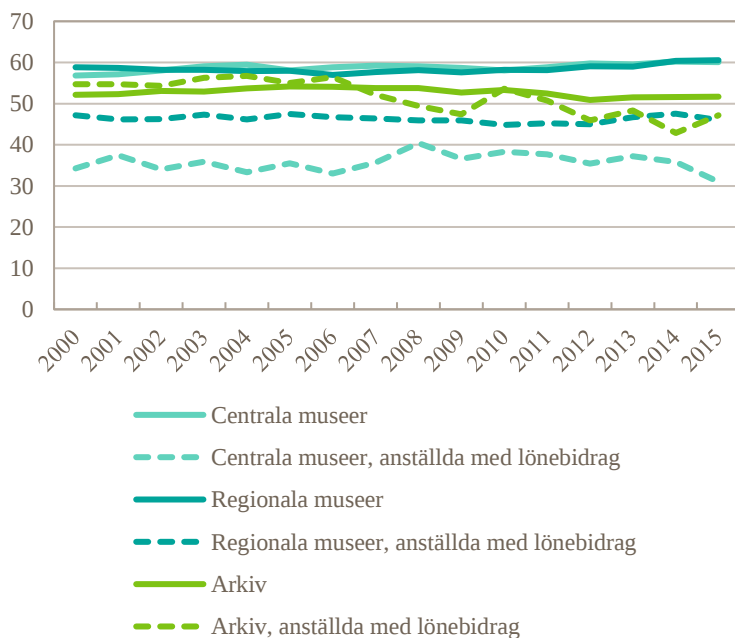
Ser vi specifikt på regionala och centrala museer samt arkiv har andelen kvinnor anställda med lönebidrag varit stabil på regionala museer. På de centrala museerna

⁵² Gerdes och Taslimi 2015, s. 8–10.

har det skett en minskning i andel kvinnor de senare åren, från 34 procent år 2000 till 31 procent år 2015. Som högst var andelen kvinnor av de anställda med lönebidrag på centrala museer år 2008 då den var 40 procent.

På arkiv har andelen kvinnor med anställning med lönebidrag minskat från 55 till 47 procent under 2000–2015. Under samma period har andelen kvinnor inom personalstyrkan på arkiv varierat mellan 52 och 54 procent.

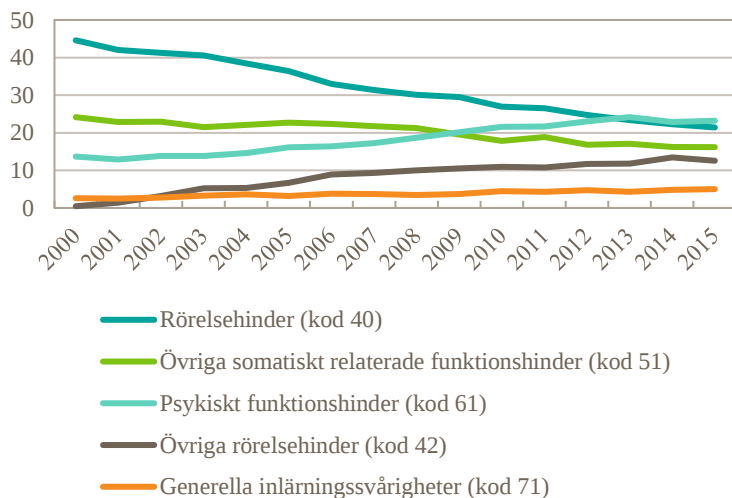
Andel kvinnor av personalstyrkan inom centrala och regionala museer samt arkiv följer mönstret inom kultursektorn i stort med över 50 procent kvinnor. Skillnaden i andel kvinnor mellan personalstyrkan i stort och av anställda med lönebidrag är tydligast för centrala och regionala museer där andelen år 2015 låg på runt 60 procent.



Figur 10. Andel kvinnor av personalstyrkan respektive av anställda med lönebidrag på centrala och regionala museer samt arkiv. Procent. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

Vanligaste funktionsnedsättningarna

De fem vanligaste funktionsnedsättningskoderna inom kultursektorn i stort år 2015 var i fallande ordning: psykiskt funktionshinder, rörelsehinder, övriga somatiska rörelsehinder, övriga rörelsehinder samt generella inlärningssvårigheter.⁵³ Ser vi över tid på dessa fem funktionsnedsättningskoder har flera varit vanliga under längre tid inom kultursektorn. Viktigt att notera är att koden rörelsehinder (kod 40) som vi ser minska ersattes år 2000 med två nya koder för rörelsehinder, bland annat övriga rörelsehinder (kod 42). Bland de anställda med lönebidrag har andelen som kodats med en psykisk funktionsnedsättning ökat sedan början av 2000-talet.



Figur 11. Andel som har någon av de fem vanligaste funktionsnedsättningskoderna 2015 för anställda med lönebidrag inom kultursektorn 2000–2015. Procent. Källa: SCB/Arbetsförmedlingen 2017.

Vanligast är att få en kod för rörelsenedsättning, vilket motsvarar 33 procent, följt av psykisk nedsättning som svarar för nästan 20 procent. Kultursektorn följer därmed tämligen väl de förhållanden som råder på arbetsmarknaden i helhet där det blivit vanligare att få en kod för funktionsnedsättning relaterad till inlärningssvårigheter samt psykiska eller socialmedicinska nedsättningar.⁵⁴

⁵³ I Arbetsförmedlingens funktionsnedsättningskoder används fortfarande benämningen funktionshinder och inte funktionsnedsättning som i dag är det vedertagna. Eftersom uppgifterna från Arbetsförmedlingen specifikt rör själva koderna har vi valt att inte ändra benämningarna.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen 2016b; Angelov och Eliason 2014a.

Sammanfattning

- Antalet anställda med lönebidrag har minskat under 2000-talet. Drygt 200 färre personer hade anställning med lönebidrag år 2015, jämfört med år 2000. Det är en minskning som innebär att knappt var tredje anställning med lönebidrag har försvunnit.
- Den minskning av antal anställda med lönebidrag som ägde rum under slutet av 2000-talet har framförallt skett på museer och arkiv – där de flesta anställda med lönebidrag är verksamma.
- Huvuddelen av minskningen i antal har skett på museerna, från drygt 450 till 300. På de regionala museerna finns en tydlig minskning under åren 2014–2015. Andelen anställda med lönebidrag av den totala personalstyrkan på regionala museer var år 2015 17 procent och har under perioden varit 21 procent som högst.
- På arkiven minskade antalet anställningar med lönebidrag från ungefär 100 till 50. Fram till år 2003 utgjorde anställda med lönebidrag på arkiven över 20 procent av personalen. Var tionde anställd på arkiv hade en anställning med lönebidrag år 2015.
- I likhet med anställningar med lönebidrag generellt är det fler män än kvinnor som har anställning med lönebidrag inom kultursektorn. På både museer och arkiv är förhållandet det motsatta inom personalstyrkan i stort.
- Bland de anställda med lönebidrag inom kultursektorn är det vanligast att få en funktionsnedsättningskod för rörelsenedsättning eller psykisk funktionsnedsättning.

Lönebidragens betydelse för regionala museer och arkiv

I föregående kapitel framgår att antalet anställningar med lönebidrag har minskat över tid. I detta kapitel redovisas de perspektiv och erfarenheter som framkommer i intervjuer som genomförts på 10 regionala museer och 11 arkiv. Huvudfrågan för detta kapitel är att undersöka vad anställningar med lönebidrag betyder och har betytt för verksamheten vad gäller både verksamhetens innehåll, identitet och organisering av arbetet.

Genomgående framkommer en ambivalens i intervjuerna. Anställningarna med lönebidrag beskrivs som värdefulla men anses också ibland ge upphov till situationer och problem som det inte alltid finns täckning inom organisationen att bemöta.

Huvudsakliga arbetsuppgifter

De flesta anställda med lönebidrag har arbetat länge på museerna och arkiven, många sedan 1990-talet. Efter att trygghetsanställning (nuvarande lönebidrag för trygghet i anställning) infördes 2006 har de anställda, särskilt på museerna, i många fall gått över till den lönebidragsformen. I intervjuerna används de gamla benämningarna trygghetsanställning respektive lönebidrag, men vanligast är att en distinktion inte görs mellan de två utan att de båda benämns av intervjupersonerna som lönebidrag.

Regionala museer

På alla museerna utgjorde andelen årsverken med lönebidrag minst 30 procent år 2009 när det sista bidraget till lönekostnader för anställda med lönebidrag betalades ut av Kulturrådet. Sedan detta bidrag integrerades med verksamhetsbidraget har en del museer successivt minskat andelen anställningar med lönebidrag medan andra ligger kvar på runt 30 procent. De museer som ingår i urvalet med lägst andel anställda med lönebidrag ligger i nuläget på runt 15 procent. På samtliga museer arbetar en stor del av de anställda med lönebidrag med samlingarna, framförallt registrering och digitalisering.

Alla museerna utom två ingår i satsningen Kulturarvs-IT som är en digitaliseringssatsning där en arbetsledare för ett antal anställda med lönebidrag finansieras. De intervjuade lyfter ofta fram satsningen som ett lyckat exempel på en insats som är till gagn både för museet och för de anställda. Här ses tillgången till en arbetsledare som en särskilt gynnsam faktor. Flera av museerna som minskat sin personal och antalet anställningar med lönebidrag har främst kvar den grupp som är knuten till Kulturarvs-IT. När Kulturarvs-IT infördes 1998 riktade den sig

till personer med funktionsnedsättningar som innebar mycket stora utmaningar på arbetsmarknaden och bidragsnivån kunde vara upp till 100 procent.⁵⁵ Numera är det generellt på arbetsmarknaden väldigt ovanligt med lönebidrag på över 80 procent. Sedan 2003 är satsningen Kulturarvs-IT permanentad under Riksantikvarieämbetet.

Utöver Kulturarvs-IT arbetar anställda med lönebidrag på museerna inom fastighetsservice, administration, ekonomi, jordbruk, parkskötsel, bibliotek och några har antikvarieanställningar.

Arkiv

Traditionellt har en relativt stor andel av personalen på arkiv utgjorts av anställda med lönebidrag. En starkt bidragande orsak till det är att lönebidraget som utgick från Arbetsförmedlingen fram till början av 2000-talet ofta täckte större delen av lönekostnaden. Arkivsektorn präglades samtidigt av knappa resurser och små personalstyrkor, vilket ytterligare motiverade användningen av olika lönestöd.

Några av de uppgifter som tidigare sysselsatt många anställda med lönebidrag finns inte längre i dagens arkivverksamheter på samma sätt. Det främsta exemplet är arkivordnings- och förteckningsarbeten på plats hos myndigheter, ett uppdrag som handhades av de statligt finansierade arkiven från 1980-talet till en bit in på 2000-talet. Den formen av fältarbete utfördes till stor del av anställda med lönebidrag, vars arbetsledning och lön bekostades av Arbetsförmedlingen. I och med Arkivlagen 1991 tydliggjordes myndigheternas eget ansvar för sina arkiv, vilket begränsade möjligheterna att hyra in arkivassistenter. I takt med pensionsavgångar kom antalet fältarbetande arkivassistenter därmed att minska successivt för att sedan försvinna helt i början av 2000-talet.⁵⁶ Tidigare fanns det även flera anställda med lönebidrag vid arkivens bokbinderier, varav flera lags ned. I de fall där bokbinderier fortfarande finns kvar är det betydligt färre anställda för att sköta de uppgifterna.

I dag arbetar den stora majoriteten anställda med lönebidrag som arkivassistenter, varav ett fåtal är så kallade förste arkivassistenter. Ett mindre antal arbetar med digitalisering och scanningsverksamhet och ytterligare andra med vaktmästeri och lokalvård. Därutöver förekommer anställda med lönebidrag vid bibliotek eller forskningssalar som förvaltas av arkiv.

⁵⁵ Proposition 1998/99:1, s. 53.

⁵⁶ Uppgift via mejl från tjänsteman vid Riksarkivet, 2017-11-23.

Expansion och fler utförda arbetsuppgifter

Vad gäller betydelsen för verksamheter på både museer och arkiv är en återkommande beskrivning att möjligheten att anställa med lönebidrag inneburit att uppgifter som inte annars hade gjorts kunnat utföras:

Vi gör arbetsuppgifter med de här människorna som inte hade blivit utförda annars. Till stor del är det så. Mycket handlar om digitalisering och så har vi vår trädgård som vi inte hade kunnat sköta om så här annars som vi gör i dag. (Ekonomichef, Regionalt museum I)

Man kan säga så här: det här arbetet hade aldrig blivit gjort om inte Kulturarvs-IT hade funnits så på så sätt är det en väldig tillgång. Nu jobbar vi successivt med att lägga ut det på nätet. (Arbetsledare för Kulturarvs-IT, Regionalt museum F)

Liksom i citaten ovan poängteras ofta på museerna lönebidragens betydelse för digitaliseringen av samlingarna. För detta krävs mycket arbetskraft. Många av intervjupersonerna gör bedömningen att digitaliseringen inte skulle ha fått samma prioritet om inte lönebidragen möjliggjort anställningar av ett antal personer just för detta ändamål.

På arkiven nämns digitalisering av arkivmaterial som en uppgift som tidigare sysselsatt personer med lönestöd, men numera rör det sig huvudsakligen om andra arbetsuppgifter. Att färre anställda med lönebidrag arbetar med digitalisering i dag kan delvis förstås som en konsekvens av att Riksarkivet koncentrerat sin storskaliga digitaliseringsverksamhet till en särskild avdelning, samtidigt som stadsarkiven numera upphandlar digitaliseringstjänster externt. Vid arkiven framhålls i stället förtecknande av register som en viktig arbetsuppgift där det inom vissa av verksamheterna fortfarande finns stora behov.

Anställda med lönebidrag har stått för en betydande del av arkivens ordnings- och förteckningsarbete, men även för arbetet med att upprätta sökreger. De anses överlag ha gjort en viktig insats för att tillgängliggöra arkiv. Själva arbetsuppgifterna beskrivs av de flesta som enkla och mindre akuta än andra, samtidigt som de anses vara av stor betydelse. De register som upprättas är beständiga och underlättar återsökning, vilket beskrivs som en viktig uppgift.

De som var här förr i tiden gjorde en mängd enklare register som varit till stor hjälp och som dessutom minskat slitaget på böcker. Den typen av monotona arbetsuppgifter hade aldrig blivit gjorda av den ordinarie personalen. (Ekonomiadministratör, Arkiv E)

Om man gör en tillbakablick över vad de varit sysselsatta med, är det dels registreringsarbete, det vill säga att göra register och på olika sätt

tillgängliggöra arkivmaterial, dels att ordna och förteckna arkiv. Inom dessa båda områden har de haft jättestor betydelse! (Verksamhetsledare, Arkiv C)

Överlag påtalas på museer och arkiv att arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag gjort att fler personer anställts än vad som annars skulle varit fallet. Anställningar med lönebidrag ses som centrala för den expansion av verksamheten som inleddes på många av de regionala museerna för några decennier sedan. De anses också ha haft stor betydelse vid uppbyggnad och expansion av arkivverksamheter:

Betydelsen av subventionerade anställningar har varit väldigt stor. [När museet startade] var det bara en handfull personer, men från 1950-talet sker det en väldigt stark expansion av vårt museum och de flesta läns museerna och väldigt mycket arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag, alla upptänkliga förkortningar som har funnits genom åren. (Verksamhetsledare, Regionalt museum B)

Det finns ju en tradition långt tillbaka i tiden med lönebidragsanställda. Man har haft dålig ekonomi och stora ambitioner med verksamheten och försökt att få ihop så många människor som möjligt. (Verksamhetsledare, Regionalt museum G)

När arkiven startade en gång i tiden så hade man det inte sådär jättefett. Ofta var det föreningar som startade det och sedan kom man på att det kanske behövs någon som håller i det här och så tittar man på möjligheter som finns att driva det vidare. Och då blev det nog, tror jag, mycket bidragsanställningar. (Verksamhetsledare, Arkiv I)

De har haft en väldigt stor betydelse då vi har varit i en uppbyggnadsfas. När man ska expandera inför något projekt och så vidare, så är ju den stödformen ett väldigt välkommet tillskott. (Verksamhetsledare, Arkiv K)

Samtliga intervjupersoner beskriver den relativt långa och omfattande traditionen av subventionerade anställningar på museer som ett viktigt tillskott till verksamheten. Samtidigt menar flertalet att det finns anledning att också diskutera konsekvenserna av de många anställningarna med lönebidrag, mot bakgrund av begränsade ekonomiska, administrativa och sociala resurser. Denna ambivalens utmärker de flesta av intervjuerna.

Lönebidrag bidrar till mångfald inom personalen

Utöver att lönebidragen har möjliggjort en utökning av personalstyrkan betonas också, framförallt på museerna, att det inneburit ett tillskott till arbetsplatsen i termer av mångfald och representation av olika erfarenheter som utan bidraget skulle ha varit svårt att uppnå. Därigenom, understryker flera, speglar

personalsammansättningen i hög grad samhället så som det ser ut i stort. På museerna beskrivs denna mångfald som en viktig del av deras kultur, vilket man också menar särskiljer dem från många andra arbetsplatser.

Generellt som arbetsplats har vi många olika bakgrunder, oaktat hur man är finansierad. På så vis ligger det i vår kultur. Det är en tillgång. (Verksamhetsledare, Regionalt museum D)

Det ger ju också mervärde i arbetsgruppen; det blir mer dynamiskt när det är olika förutsättningar och bakgrunder i arbetsgruppen, inte bara akademiker. Det speglar samhället och vi är ju en samhällsinstitution. (Avdelningschef, Regionalt museum G)

På arkiven framträder mångfaldsperspektivet endast i enstaka intervjuer och i de fallen betonas huvudsakligen mångfaldens positiva inverkan på arbetsplatsens dynamik. Att upprätthålla mångfald i personalsammansättningen beskrivs dock snarare som ett krav från det omgivande samhället på den offentliga organisationen, än en kultur som är specifik för arkivinstitutionen.

Det är ju också [viktigt] utifrån ett mångfaldsperspektiv över huvud taget. Vi vill väl att vår arbetsplats, som offentlig verksamhet, ska spegla hur samhället ser ut. Och det gäller ju på många områden, som människors bakgrund, kön och olikheter av olika slag, där en olikhet kan vara att man har någon slags funktionsnedsättning. (Verksamhetsledare, Arkiv A)

I citaten ovan framhålls att en bred representation av erfarenheter och förutsättningar berikar den interna arbetsmiljön. På ett av de regionala museerna beskrivs dessutom mångfalden bland personalen som en förutsättning för en inkluderande utåtriktad verksamhet med bred samhällsrelevans. Intervjupersonen uttrycker att de gärna skulle se att arbetsplatsen blev än mer tillgänglig för personer med stora utmaningar på arbetsmarknaden, men för detta saknas i nuläget de ekonomiska förutsättningarna:

Vi är inte till för alla om vi inte visar det i vår praktik, vad gäller våra anställda. Om de hade höjt taket och vi inte hade behövt stå för en så stor del av lönen själva hade vi kunnat anställa fler utbildade arbetsledare och då kunnat anställa de som står ännu längre från arbetsmarknaden men det klarar vi inte nu. (Verksamhetsledare, Regionalt museum E)

Vilja till socialt ansvarstagande

Flera av de intervjuade på såväl museer som arkiv beskriver tillgängliga och inkluderande arbetsplatser i termer av socialt ansvarstagande som en del av den verksamhetens identitet. En lång tradition av att erbjuda arbetstillfällen till personer som står långt från arbetsmarknaden ses som ett viktigt arv att förvalta.

Några betonar vikten av att kunna vara en betydande aktör i den egna regionen och att där bidra till social sammanhållning. Särskilt gäller detta för de lite större institutionerna som är verksamma i regioner med relativt stor arbetslöshet och där det finns möjlighet att spela en större roll som samhällsaktör. I dessa fall framträder en tydlig önskan om att fortsatt kunna erbjuda sysselsättning för personer som berättigar till lönestöd, även om det inte alltid är ekonomiskt lönsamt:

Det ligger i [vår] idé, vi har gjort så sedan 1949. Sedan dess har vi varit involverade i vad man i dag kallar för social sammanhållning. Beredskapsjobb, arkivarbete och allt vad det har kallats. Vi har varit med på nästan alla åtgärder. Det hör ihop med två saker. Dels hör det ihop med att så här ser det ut [i länet]. Här är det väldigt många människor som står långt från arbetsmarknaden. Låg utbildningsnivå och olika åkommor. Det har gjort att de här programmen har varit mycket användbara i vår del av landet. Det kan man politiskt tycka är bra eller dåligt, rimligt eller orimligt, men så har det sett ut historiskt. Så är det så att [vi] som organisation har önskat, och har politisk uppbackning för att vara en stor aktör. Jag håller ju med mina kollegor ute i landet att det har blivit för dyrt men vi tycker att det sociala ansvaret i vår region väger så tungt att vi vill göra det trots att det kostar. Men det är klart, allt har en smärtgräns så vi har också fått dra ned lite. Vi tycker inte alls om att behöva dra ned på det, vi vill inte. (Verksamhetsledare, Regionalt museum E).

Vi ser ju också att vi har en samhällstjänst att göra, som den största statliga arbetsgivaren i kommunen. Vi är bara 64 men det finns ingen större statlig myndighet etablerad i vår lilla kommun. Och då känner vi givetvis litegrann ett ansvar. (Verksamhetsledare, Arkiv K)

Även om vikten av att vara en socialt ansvarstagande organisation framhålls, ifrågasätter några av intervjupersonerna att just museer och arkiv ska vara en självklar arbetsplats för anställningar med lönebidrag. Kritiken ska ses i ljuset av att många intervjupersoner upplever att det ekonomiska utrymmet på museer och arkiv har minskat för att ta emot personer med nedsatt arbetsförmåga. Man menar därför att uppgiften att skapa en meningsfull sysselsättning för personer med funktionsnedsättning borde delas mellan fler arbetsgivare:

Vissa sektorer har ganska stängda ögon. Vi har en erfarenhet som jag tror att vår sektor kan dela med sig av. Jag känner mig ibland nästan trakasserad av alla olika Arbetsförmedlingsaktörer. De ringer, ringer och ringer. (Avdelningschef/chef för samlingarna, Regionalt museum D)

Så då tänker jag att kommer någon och säger att vi inte tar ett socialt ansvar, så skulle jag vilja se någon institution i det här landet som tagit ett större socialt ansvar. (Verksamhetsledare, Regionalt museum J)

Tänk dig så här: skulle två procent av alla [organisationer] i hela Sverige se till att ha två procent anställda som var människor som av olika skäl har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden, så skulle problemet vara löst. (Verksamhetsledare, Arkiv A)

Bilden av museer och arkiv som socialt ansvarstagande är därmed något som man förhåller sig till, både internt i organisationerna och externt, inte minst i kontakterna med Arbetsförmedlingen. Den långa traditionen av att medverka i arbetsmarknadsprogram har inneburit väl upparbetade kontakter, något som bidragit till att museer och arkiv ofta blir kontaktade med förfrågningar om placeringar. En spänning mellan sociala och ekonomiska hänsyn är påtaglig i intervjuerna, samtidigt som flera påtalar att det ur samhällsekonomisk vinkel vore önskvärt att underlätta för arbetsgivare att ta emot personer med funktionsnedsättning genom förbättrade villkor.

Risk för A- och B-lag inom personalen

I flera av intervjuerna framhålls att det finns en stor vana på museerna och arkiven av medarbetares olika förutsättningar, vilket innebär att ingen behöver känna sig avvikande. Museer och arkiv beskrivs mot denna bakgrund ofta som lämpliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning, då de kan känna gemenskap, trygghet och att de bidrar genom att göra arbetsuppgifter som annars inte skulle bli utförda.

Det är ju väldigt olika från individ till individ men generellt har jag uppfattningen att det har varit väldigt värdefullt för individerna att få komma hit och jobba i en sådan här miljö och känna trygghet i att ha ett jobb på samma premisser som alla andra i verksamheten. (Avdelningschef, Regionalt museum G)

[Arkiv] är ofta väldigt mjuka arbetsplatser. Det är en rar, lugn stämning som kanske passar bra om man är lite tillbakadragen och blyg. (Enhetschef, Arkiv F)

Även om intervjupersonerna uppfattar att möjligheten att arbeta på museum och arkiv har uppskattats av flertalet anställda med lönebidrag påpekas samtidigt att arbetsuppgifterna kan bli ganska enahanda, särskilt för dem som arbetar med digitalisering och registrering. Skillnaderna är också stora inom gruppen som har lönebidrag. För personer som fått en funktionsnedsättning senare i livet kan arbete med lönebidrag på ett museum snarare upplevas som ett avbrott på en tidigare karriär än som en nystart.

I intervjuerna poängteras vanligen vikten av att inte göra skillnad inom personalstyrkan beroende på anställningens finansiering. Att detta kan vara svårt i praktiken framkommer i flera av intervjuerna, huvudsakligen vid museerna. På vissa museer har många personer med lönebidrag suttit i egna lokaler och därmed haft färre kontaktytor med övrig personal. Vid arkiven, som inte deltar i

Kulturarvs-IT, understryker flertalet intervjupersoner att det i dagsläget inte förekommer några rumsliga avgränsningar mellan de som är anställda med lönebidrag och övrig personal.

Gränser mellan anställda med lönebidrag och övrig personal kan ta sig andra former än de rent fysiska. På arkiven är till exempel en vanligt förekommande beskrivning att en anställd med lönebidrag, i kontrast till övrig arkivpersonal, arbetar med en mycket specifik uppgift inom ett tydligt avgränsat område. En intervjuperson beskriver detta som ett resultat av individanpassning:

De är integrerade, om man ser det rent objektivt, för många av dem har varit i verksamheten väldigt länge. Och med det sagt kan man säga att därmed börjar vårt andra problem: man är sjukare, man är mer trött i största allmänhet. Så att, jag skulle vilja säga att de har sin arbetsuppgift och sin pusselbit, men deras arbete är väldigt individuellt i samtliga fall. Det är ju inte så att om de slutar så söker man en ny person för den rollen, utan den är ju liksom skräddarsydd för dem fast de är integrerade som en del i arbetsplatsen. Och det där tror jag är ganska typiskt för hela systemet, för lönebidrag är ju individuellt anpassat. (Verksamhetsledare, Arkiv B)

Flera av intervjupersonerna beskriver just en spänning mellan att å ena sidan skapa utrymme för anpassning av arbetsuppgifterna och att å andra sidan inte behandla personalen olika. Ett aktivt arbete för att undvika att arbetsplatsen blir uppdelad, till exempel värdegrundsarbete och rutiner för blandade arbetsgrupper, lyfts fram som viktigt.

Där kommer också frågan om A- och B-lag in, inom personalgruppen. Det har diskuterats emellanåt att de med lönebidrag ibland uppfattas som ett B-lag inom personalgruppen. Det har vi identifierat som ett hot mot hela verksamheten, att vi måste jobba mycket med det. Då blir det det där dubbla, å ena sidan är det personer med olika typer av bekymmer som vi måste ta hänsyn till och å andra sidan ska de inte uppfattas som några som går vid sidan av och har fria händer och kan lulla runt. Det blir en personalpolitisk fråga, att försöka ställa rimliga krav på alla medarbetare oavsett anställningsform. Vi är uppmärksamma på frågan och försöker fånga upp den i medarbetarenkäter. (Verksamhetsledare, Regionalt museum B)

Samtidigt tillhör de anställda med lönebidrag i allmänhet de lägst betalda personalgrupperna, även om det påpekas att lönerna ligger en bit över den bidragsgrundande nivån. Under den tid då det extra bidraget till regionala museer för kostnader för lönebidragsanställningar från Kulturrådet utgick fanns ett strategiskt intresse att nå upp till nivån om minst 30 procent, samtidigt som de anställda ofta hade mycket lägre löner än övrig personal. De lägsta lönerna har man nu fått upp, men skillnaden består i allmänhet:

Vi vill ju bevaka att de som har bidragen inte halkar efter eller kommer för dåligt ut. Det är ju de som har de lägsta lönerna. Där har vi tagit ett extra ansvar som arbetsgivare och särskilt i relation till att det inte har varit någon uppräkning. På 1990-talet hade museerna hela tiden intresse av att ersätta folk, för att komma upp i 30 procent. När jag första gången blev avdelningschef i början eller mitten av 1990-talet då låg de i det här jättelåga löneläget som bidraget var i. De fick inga lönelöft för vi fick inte bidrag för det. Men då började vi fackligt driva att de måste få en rimlig lön. (Avdelningschef/chef för samlingarna, Regionalt museum D)

Samma intervjuperson beskriver hur öppenhet från den anställdes sida kring varför hen har lönebidrag hjälper för att öka förståelsen och därmed ”minska det här A- och B-laget”. Även andra verksamhetsledare menar att öppenhet kan bidra till en avdramatisering av att ha lönebidrag.

Utmaningar från ett arbetsgivarperspektiv

Återkommande i intervjuerna är beskrivningar av hur det, mot bakgrund av en allt mer pressad verksamhet, ofta saknas tillräckliga resurser inom organisationen att hantera och hantera de personalärenden som kan uppstå kring anställningar med lönebidrag. Detta, menar man, innebär en påfrestning för ledningen som ofta saknar rätt utbildning för att hantera de ibland svåra situationer som uppkommer. Även för övrig personal som kan komma att behöva kompensera för sjukskrivningar eller för att inte alla i organisationen kan arbeta lika effektivt kan pressen bli stor. Flera intervjupersoner beskriver en risk att det uppstår en negativ spiral; om det inte finns tillräckligt med tid och resurser att hantera och anpassa arbetsuppgifter fungerar anställningarna sämre och effekten på samtligas arbetsmiljö kan bli ogynnsam:

Vi har ju haft exempel på personer som verkligen har tillfört mycket. Vi har också haft personer som har varit i behov av stöttning från personer med annan kunskap än vad vi har, psykologer eller så. Nu har vi företagshälsovården som hjälper till, men vissa kräver ju specialistkunskap och vi har ju traditionella museiutbildningar. Och företagshälsovården kostar ju pengar. Det är en problematik men samtidigt en resurs för museerna. (Verksamhetsledare, Regionalt museum F)

Det kan ju komma reaktioner från medarbetarskaran om man tar resurser från den ordinarie verksamheten och lägger på handledning av personer som inte gör något som vi absolut måste göra. Det har hänt att folk har reagerat och frågat om vi verkligen har tid med det här, och jag förstår det! När situationen är pressad så sticker det i ögonen på folk som jobbar livet ur sig. (Sektionschef, Arkiv G)

Som framkommit tidigare understryker de flesta intervjupersonerna att lönebidragen inneburit att arbetsplatsen kommit att präglas av mångfald. Även om detta beskrivs som en stor tillgång påtalar flera att olika förutsättningar kan leda till att slitningar uppstår mellan personalen i det konkreta arbetet. På museerna har man i vissa fall noterat att det funnits svårigheter att samarbeta och andra upplever att det kan vara svårt att fördela arbetsuppgifter och att lita på att de blir utförda. Några menar att den relativt stora andelen anställningar med lönebidrag på museer, 30 procent av årsverken fram till 2009, har inneburit att effektiviteten sänkts i organisationen som helhet. Det har upplevts som svårt att skapa förståelse för skillnader i arbetskapacitet. Å ena sidan måste alla medarbetares integritet respekteras och å andra sidan måste alla få veta vilka förväntningar man kan ha och vilka krav man kan ställa på sina kollegor. Här gäller det, påpekar en del av intervjupersonerna, att hitta en balans för att inte konflikter ska uppstå mellan medarbetare eller olika avdelningar:

Innan var det en del konflikter för att vissa avdelningar inte hade förståelse för att vissa avdelningar hade väldigt många lönebidragsanställda. Så tyckte de att det kan ni fixa, ni är ju 10 anställda. Men ja, fem av dem tål kanske inte stress. Vi kan inte säga att nu kommer det 100 personer på konferens och nu ska det vara uppdulat och klart. Då går ju de hem. Men det har blivit en ökad förståelse för det nu. Det kanske måste vara lite längre framförhållning. Det är svårt som avdelningschef eller så att vara riktigt tydlig där med tanke på den personliga integriteten. Ska vi sitta och outa då att personerna X och Y har väldigt svårt att hantera stress, så ska de sitta inför gruppen och höra det och det är väldigt känsligt. Men de andra måste samtidigt förstå situationen. (Verksamhetsledare, Regionalt museum A)

De intervjupersoner som upplever svårigheter att delegera arbetsuppgifter och att anpassa förväntningar och krav, kopplar ibland samman motsättningarna med bristande inblick i de anställdas arbetskapacitet. Flera av intervjupersonerna uttrycker att informationen de fått från Arbetsförmedlingen angående specifika utmaningar och diagnoser varit alltför knapphändig. Som beskrivits tidigare är grundtanken med lönebidrag att den anställdes arbetsförmåga ska utvärderas kontinuerligt gemensamt av Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den anställde. Bidragets storlek anpassas för att ersätta nedsättningen i arbetsförmåga. Trots detta menar en del av intervjupersonerna att de skulle behöva ytterligare kunskap för att veta vilken typ av stöd de kan sätta in och vilka krav de kan ställa utan att riskera att förvärra den anställdes situation:

En annan sak är att när man som arbetsgivare har tagit in personer så har man inte ställt krav på att få papper på diagnoserna. Eftersom vi bara vet det personerna själva berättar så är det jättesvårt att hjälpa på rätt sätt för vi vet inte vilka trådar vi ska dra i när vi inte vet vad problemet är. Om vi hade vetat hade vi kunnat ge ett uppdrag till företagshälsovården att hjälpa till men det är inte så enkelt nu. (Arbetsledare för Kulturarvs-IT, Regionalt museum F)

Vi får cv och vi får träffa personen, och då är det väldigt lätt att välja någon som har ett påtagligt fysiskt handikapp, för då vet man ju det. Men det är ju mycket svårare när det är någonting som man inte märker förrän det kanske har gått flera år, och då kan man ju inte heller stötta! Och det finns ingen att vända sig till om det händer någonting, utan man har ju precis samma arbetsgivaransvar för de här personerna som man har för fullt friska personer. (Kanslichef, Arkiv H)

Även om museerna beskrivs som en trygg arbetsplats uppmärksammas att själva systemet för lönebidrag kan skapa oro. Vid möten med Arbetsförmedlingen ska anställningarna följas upp och möjliga förändringar av bidragsnivån diskuteras. För vissa av de anställda kan det upplevas som påfrestande. I de fall då nya handläggare tar över deras ärenden har de anställda ombetts att uppvisa nya läkarintyg och nya provningar har gjorts av deras arbetsförmåga, vilket skapat stress.

Många av de bidragsanställda har psykiska utmaningar och under tiden som förhandlingen pågår får de gå och vänta, det blir jättemycket surr och frågor till handledarna och till oss och vi får ha krismöten. Det tar mycket tid och energi från hela organisationen. (Verksamhetsledare, Regionalt museum I)

Flera av intervjupersonerna vid både arkiv och museer är kritiska mot det upplevda inslaget av förhandling i Arbetsförmedlingens regelbundna omprövning av lönebidragsnivån. Förhandlingsmomentet anser man inträffa när Arbetsförmedlingens uppdrag att trappa ned lönebidraget kolliderar med arbetsgivarens strävan efter ekonomisk och personell stabilitet. Flera beskriver det här momentet som en förnedrande omständighet, i synnerhet för den anställda med lönebidrag.

Sedan kom ju det här att man skulle förhandla med Arbetsförmedlingen om hur stor andel av lönen som skulle vara lönebidrag och hur stor andel myndigheten skulle betala. Och det var ju en oerhört förnedrande process för alla inblandade, skulle jag vilja säga. Arbetsförmedlingen ville ju betala så lite som möjligt, medan myndigheten ville ha så mycket som möjligt! Och den här stackars personen då ... ja, det var inte mänskligt! (Kanslichef, Arkiv H)

Administrationen av bidraget och bedömningen av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgifterna kan därmed innebära en osäkerhet, både för institutionerna och för den anställda, som kan upplevas som stressande. Möjligheten till anpassning gör att bidragsformen kan fungera väl och samtidigt är graden av anpassningen föremål för en kontinuerlig översyn som kan förändra villkoren för anställningen.

Heterogen grupp

I diskussionen om vad anställningar med lönebidrag betyder och har betytt för verksamheten och arbetsmiljön på museer och arkiv är det viktigt att poängtera att anställda med lönebidrag långt ifrån utgör en homogen grupp. Bidraget betalas ut av många olika skäl och sätts till olika nivåer beroende på hur stor arbetskapaciteten bedöms vara. Flertalet av intervjupersonerna som reflekterar över svårigheter understryker samtidigt att de flesta av deras anställda med lönebidrag är helt eller nästintill helt självgående och att deras arbetsinsatser utgör en viktig tillgång i verksamheten. Det lyfts också fram att det inte alltid tycks självklart på vilka grunder bidrag tilldelats. Tidigare studier har visat att det är större sannolikhet att få en kod för funktionsnedsättning och därmed berättigas till lönebidrag i glesbygd än i storstadsområden.⁵⁷ Det kan i så fall förekomma regionala skillnader vilket två intervjupersoner uppfattat:

Lite är det så att lönebidragsförordningen i norra Sverige har förvaltats annorlunda än i södra Sverige. Lite enkelt uttryckt: om du har lönebidrag i Kristianstad så förtjänar du det verkligen, då har du verkligen behov av det. Här uppe har det lite mer varit en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det verkar i alla fall så. Det innebär att mina kollegor ofta sett behov att ha lönebidragsanställda i arbetslag där det funnits resurser för arbetsledning. Sådana övervägande har vi väldigt sällan haft behov av och det hänger ihop med att de som har lönebidrag hos oss inte har samma behov. Men det är mitt subjektiva intryck som jag fått när jag har pratat med mina kollegor. (Verksamhetsledare, Regionalt museum E)

Det var ju ganska hög arbetslöshet här uppe i Norrland också. Jag tror faktiskt att en hel del fick lönebidrag för att det inte fanns arbete. Jag kan inte verifiera det, men en del av dem som försvunnit nu var ju liksom fullt arbetsföra. Jag har svårt att se att de hade något direkt handikapp i alla fall. Så lite sådant där har det väl varit över åren också. (Verksamhetsledare, Arkiv J)

Sammanfattning

- Historiskt har anställningar med lönebidrag varit betydelsefulla för museer och arkiv då de bidragit till att lågprioriterade arbetsuppgifter blivit utförda. De har också utgjort ett välkomnat resurstillskott vid uppstart och expansion av verksamheter. Vanligt förekommande uppgifter har varit digitalisering av samlingar samt ordnande och förtecknande av arkiv.
- Anställningar med lönebidrag ses som en egen kategori som ställs i kontrast till vad som uppfattas som reguljära anställningar. Vad som anses

⁵⁷ Angelov och Eliason 2014a, s. 22; Holmqvist 2008, s. 199.

lämpliga uppgifter för anställda med lönebidrag tenderar även att vara av en enklare karaktär.

- Att erbjuda anställning till personer med funktionsnedsättning ses som ett viktigt socialt ansvarstagande på både museer och arkiv. Möjligheten att anställa med lönebidrag ses även som ett sätt att få ökad mångfald bland personalen.
- Motstridiga krav på museer och arkiv skapar en spänning mellan sociala och ekonomiska hänsyn. Urholkade bidrag och effektiviseringskrav anses leda till ett minskat ekonomiskt utrymme för socialt ansvarstagande. Samtidigt upplevs traditionen av en hög andel anställda med lönebidrag speglas i omgivande institutioners förväntningar på museer och arkiv, ifråga om socialt ansvarstagande.
- Regionala museer och arkiv beskrivs som lämpliga arbetsplatser för personer med nedsatt arbetskapacitet men det krävs ett aktivt arbetsmiljöarbete för att motverka att det uppstår ett A- och B-lag inom personalgruppen.
- Utmaningar för arbetsgivaren består bland annat av att skapa förståelse i personalgruppen för att det kan behövas olika nivåer på förväntningar och krav samt att hantera personalärenden som ofta kräver en särskild kompetens utöver den sedvanliga som verksamhetsledare för regionala museer och arkiv besitter.
- Anställningarna ger trygghet och kontinuitet samtidigt som regelbundna omprövningar av bidragsnivåerna kan minska förutsägbarheten för organisationen och skapa stress hos de anställda.

Förändrade förutsättningar på regionala museer och arkiv

I det här kapitlet beskrivs de huvudsakliga orsaker till minskningen av anställningar med lönebidrag på regionala museer och arkiv som kommer fram i de intervjuer som gjorts med verksamhetsledare. Intervjupersonerna beskriver ett förändrat synsätt vad gäller anställning av ny personal och som kan sammanfattas som tre huvudfaktorer: ändrade behov hos och förutsättningar för själva verksamheterna, nya krav på professionalisering och effektivisering samt att själva lönebidragen har blivit allt mindre ekonomiskt fördelaktiga.

Verksamhetens behov och kapacitet bör styra

Flera av intervjupersonerna beskriver att det skett en förändring i institutionens inställning till att anställa med lönebidrag. Som framkom i förra kapitlet utgjorde subventionerade anställningar en viktig del av museernas expansion, inte minst under 1990-talet när digitaliseringen av samlingarna tog fart. På motsvarande sätt har anställningar med lönebidrag utgjort ett välkommet tillskott under uppbyggnads- och expansionsfaser vid arkiven. Vid museerna uttrycker många uppfattningen att det då fanns en viss lättvindighet i bemärkelsen att ett stort antal anställdes eftersom en stor personalstyrka ansågs viktigt i sig, men utan att man såg till vilka behov som egentligen fanns. Även vid arkiven påtalas tidigare tendenser att utan större eftertanke anställa ett stort antal personer med lönebidrag, även om en stor personalstyrka inte lyfts fram som en central drivkraft i sig. Flera intervjupersoner menar att detta förfarande nu har ersatts av en mer restriktiv inställning, där nyanställningar noga övervägs i relation till organisationens resurser, behov och kapacitet:

Skillnaden mot 1990-talet och nu är att vi tänker igenom: vad ska personerna uträtta och passar de för uppgifterna? Förr tänkte man mer kvantitativt: nu tar vi in så många vi kan för att de ska göra så mycket som möjligt och fylla tomrummet och göra det som antikvarierna inte hinner med. Samlingarna är väldigt resurskrävande. (Avdelningschef, Regionalt museum G)

Jag tror på den här modellen som vi har kört, att vi har möjligheter att erbjuda folk plats om vi får krav på oss att göra det, men att vi vet att om det är anpassat efter verksamhetens storlek så blir det bättre för alla parter. Vi får större utbyte av de personerna och de får – framförallt tror jag – mycket större utbyte av det själva. Man känner mycket mer att man faktiskt bidrar till verksamheten och gör någonting som behövs. Och det är inte oviktigt, för lönebidragsanställningar har väl ändå i sig att det ska leda till riktiga tjänster? (Verksamhetsledare, Arkiv A)

Att digitaliseringen kom igång och prioriterades lyfts fram som en positiv effekt av att ha kunnat anställa med lönebidrag, framförallt på museerna. På motsvarande sätt framhävs betydelsen av anställningar med lönebidrag för att komma till rätta med de lite enklare och ofta eftersatta arbetsuppgifterna vid arkiven. Samtidigt påpekar flera av intervjupersonerna att det ibland brustit i kontrollen av arbetet. Klassificeringen av dessa arbetsuppgifter som enkla tar inte hänsyn till att det krävs kunskap och erfarenhet för att register ska bli korrekta och därmed användbara. I efterhand har en hel del fel upptäckts i det arbete som gjorts och i vissa fall måste det nu gås igenom och göras om, vilket är tidskrävande:

Men jobben är ju inte så enkla. Man kan ju säga att det har blivit ganska mycket fel. Det kan man se bland annat i de digitala register som vi har inom arkeologi, att de som gjorde det här inte kunde värdera eller bedöma den information som skulle skrivas in. Då blir det ganska mycket fel i överföringarna. Hade man haft någon som var kunnig hade man inte haft lika mycket fel. (Avdelningschef/chef för samlingarna, Regionalt museum D)

Det finns otroliga mängder data som inte går att använda för att kvalitetssäkringen inte riktigt sköttes då och de felen släpas ju med i dag. Det är ett oändligt arbete med att tvätta data. (Enhetschef, Regionalt museum H)

När det finns en särskild önskan att vi ska ta in personer så brukar de hamna på att lägga fotografier i syrafria kuvert. Problemen som vi har upplevt med att göra det är att där också finns en del att man ska skriva en metadata; man ska beskriva fotografierna. Och är man då inte så van vid att beskriva saker så kan det bli lite fel ibland. (Enhetschef, Arkiv F)

Samtidigt pekar flera på om det bara finns resurser till handledning så finns det fortfarande stora behov vad gäller registrering och arbete med samlingarna.

Det finns ju inte någon borte gräns egentligen när vi har nått en mättnad i vad vi kan göra med våra samlingar och registrering och så. Det finns ju alltid saker som kan göras inom den sfären och många andra sfärer. Det är ett omätligt behov som ligger där. (Verksamhetsledare, Regionalt museum J)

En annan konsekvens som påtalas av att flera museer och arkiv tack vare anställningar med lönebidrag har vuxit storleksmässigt är att man riskerar att bygga in en ekonomisk sårbarhet i organisationen på sikt. Genom att diskrepansen mellan begränsade ekonomiska resurser och stora ambitioner med verksamheten delvis överbyggades genom att anställa fler med bidrag, kan det bli svårt att ha framförhållning vad gäller lönekostnaderna. På många museer har en del av de anställda med lönebidrag som varit länge i organisationen fått nyckelroller. Vid exempelvis pensionsavgångar blir det i dessa fall svårt att hitta en ersättare som är bidragsberättigad. Då kan det i stället bli fråga om att ersätta med en ordinarie anställning till en högre kostnad:

Har man haft lönebidrag på väldigt centrala poster, det man upplever då är att det blir svårt att ersätta individen för du får ju inte med bidrag på nästa person, så den potten du har kvar för verksamheten är mindre. Så du får ett förskjutet problem som kommer just när personer med lönebidrag går i pension. Du kan hamna i en sits där flera går men du har bara råd att ersätta dem med en extra. Och det innebär att man måste ha jättelång framförhållning när man planerar, hur det ska gå efteråt. (Enhetschef, Regionalt museum H)

Även vid arkiven påtalas risken för att genom att anställa med lönebidrag bygga in en sårbarhet i organisationen. Denna farhåga beskrivs dock sällan som ett resultat av att anställda med lönebidrag erhållit nyckelpositioner, utan snarare att lönebidragens utformning rimmar illa med Riksarkivets interna organisation och anslagsstruktur. Den senare anses i flera fall ge litet utrymme för framförhållning vad gäller framtida personalsammansättning.

Nu har vi haft en period på kanske tre år, när vi har kunnat ha en liten ekonomisk framförhållning, när vi liksom har vetat att vi kommer att ha det här anslaget med viss uppräknings. Men nu är vi i en situation där det återigen håller på att utredas: hur ska anslagen fördelas mellan de olika avdelningarna? (Förste arkivarie, Arkiv D)

Några vid arkiven framhäver risken med att anställda med lönebidrag för anställning, vilka ofta övergår i anställningar med lönebidrag för trygghet i anställning, skapar en utslagningsseffekt vid händelse av nedskärningar:⁵⁸

De lönebidragsanställda kan ibland bli trygghetsanställda. De står alltså över en turordningslista vid en eventuell omställning och uppsägningar. Det är också ett aber! [...] Som arbetsgivare har man en ryggmärksreflex att tänka på sådana saker: om det skulle bli en omställning här, på grund av arbetsbrist, vilka blir då kvar och vilka går före i turordningen och så vidare? Det är inte försumbart, vill jag påstå! (Verksamhetsledare, Arkiv K)

Effektivisering och professionalisering påverkar

Flertalet informanter påtalar att verksamheten på såväl museer som arkiv genomgått en stor förändring under senare decennier som även ställer nya krav på personalen. Förändringen beskrivs både i termer av effektivisering och professionalisering: ett färre antal personer förväntas utföra ett större antal arbetsuppgifter och arbetet utförs i högre grad än tidigare av personer med specifika utbildningar. Denna utveckling förstås som en del av en bredare samhällsförändring där teknologisk utveckling inneburit att arbetsmoment försvunnit eller kommit att ingå i mer komplicerade system. Många uttrycker att det därmed blivit

⁵⁸ För information om hur lagstiftningen ser ut i denna fråga se till exempel Arbetsdomstolen, Dom nr 81/13.

svårare att hitta anpassade arbetsuppgifter för personer med funktionsnedsättning. En ökad arbetsbelastning på befintlig personal gör att utrymmet för handledning och stöd krymper.

Dessutom påtalas att flera av institutionerna förväntas fylla nya roller i samhället, som att vara en del i ungas lärande och att bidra till besöksnäringen i regionen. Museerna har blivit mer publika, även de avdelningar som förr var i princip stängda. De har återkommande arrangemang för allmänheten och anordnar konferenser. Detta ställer högre krav på personalens flexibilitet och förmåga att bemöta publiken. Flera av arkivverksamheterna beskriver en liknande utveckling, även om det skiljer sig mer mellan dem beroende på uppdrag och finansieringsform. Intervjupersoner på arkiv som upplever ökade förväntningar på att ha en publik verksamhet beskriver också större utmaningar med att nyanställa med lönebidrag:

Den här branschen har radikalt professionaliserats de senaste 10, 15 åren. Det vill säga, det har blivit mycket hårdare tryck på verksamheten och mycket större efterfrågan på vår roll. Detta innebär att [...] vi behöver väldigt stark professionell kompetens. Fokus har traditionellt legat mer på att ordna, förteckna och hålla på med arkiven, men ju mer vi vänder oss utåt, desto tydligare blir det att vi behöver olika typer av kompetenser som vi tidigare inte har haft. (Verksamhetsledare, Arkiv A)

I arkivutredningen från 2002 pekades det på det ökade behovet av utbildad personal på arkiven bland annat kopplat till IT-utvecklingen.⁵⁹ Under 2017 tillsattes en ny utredning om arkivområdet och i direktiven framhålls bland annat ökade krav på arkiven i och med bland annat digitalisering och svenska myndigheters ökade internationella deltagande.⁶⁰

Förändringar i museernas verksamhet har påtalats inom museiforskningen under längre tid, med fokus på hur det har kommit att ställas nya krav på museerna. Bland annat handlar det om förväntningar att anpassa verksamheterna till den teknologiska utvecklingen och till en alltmer marknadsanpassad samhällskontext. Dessutom har det skett en problematisering av museerna som institutioner och av hur samlingarna har presenterats och representerats. Bland annat har verksamheterna kritiserats utifrån jämställdhets- och minoritetsperspektiv, inte minst vad gäller etiska frågor kring hur samlingarna har kommit till.⁶¹

Bland museerna beskriver flera intervjupersoner hur verksamheten blivit alltmer beroende av att vinna upphandlingar och få in externa anslag. För att det ska lyckas måste de kunna visa upp att organisationen har den rätta kompetensen. Dessutom gäller för många i personalen att de måste söka finansiering för sina egna

⁵⁹ SOU 2002:78, s. 159–160.

⁶⁰ Dir. 207:106.

⁶¹ Se till exempel Marstine 2006; Kulturarvsstyrelsen 2009.

anställningar. Sammantaget beskrivs hur denna utveckling förändrat förutsättningarna för museernas tillgänglighet och för utrymmet att anpassa arbetsuppgifterna:

Vi har ett stort behov av att kompetensväxla och vi får inga pengar för att göra det och vi har svårt när vi ska rekrytera nya med lönebidrag, det går inte i dag med lätthet. Vi behöver utbildad museipersonal i större omfattning, eller personal utbildad på teknik. Det är en generell del som jag tycker är missad. Teknik och digitalisering har gjort sådana ingrepp i de enkla jobben så det är väldigt svårt att prata om enkla jobb på det sättet. Det är klart att det kan finnas, men det är inte många jobb här där du inte ska ha någorlunda avancerad datakunskap och det gör det också svårare att arbeta med den här gruppen. (Verksamhetsledare, Regionalt museum C)

Den teknologiska utvecklingen har påverkat även Kulturarvs-IT där ett stort antal anställda med lönebidrag har verkat. Flera av intervjupersonerna vid museerna menar att förutsättningarna för satsningen ändrats. Som tidigare nämnts har en hel del felaktigheter upptäckts i de register som redan upprättats och nya mjukvaruprogram innebär i många fall att dessa arbetsuppgifter blivit än mer komplicerade. Uppdateringar av systemet kräver tid och ekonomiska resurser för utbildning och kompetensutveckling. Det är inte heller alla anställda som klarar av stora förändringar och nya krav:

Vi har haft två konverteringar under den här tiden och det har varit jobbigt med förändringar. Det har varit flera personer som tyckt att det varit extremt jobbigt med förändringar och nästan lite ovilliga att lära sig nytt. Men ett par stycken har tvärtom tyckt att det varit roligt med ny databas. Det kan ju hänga ihop med om man är sjuk och inte orkar. (Arbetsledare för Kulturarvs-IT, Regionalt museum F)

Samtidigt som digitalisering av museernas samlingar inneburit att arbetstillfällen skapats för personer med funktionsnedsättning, innebär därmed digitaliseringen paradoxalt att intervjupersonerna upplever att arbetstillfällena för denna grupp har minskat.

Särskilt vid arkiven förekommer även kritik mot att ökade professionaliseringskrav framhävs i syfte att legitimera ett restriktivt förhållningssätt till subventionerade anställningar. Medan några inte alls vill kännas vid förekomsten av en ålderdomlig eller felaktig bild av arkivens verksamhet, menar andra att motståndet mot att förvalta en tradition av socialt ansvarstagande är problematiskt ur ett etiskt perspektiv. Flera anser att arkiv i möjligaste mån bör erbjuda anställning för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, oavsett vilken verksamhetsbild som därmed förmedlas av institutionen:

Jag tycker ju att man som statlig myndighet, om man bara kan, ska göra sådant! Det är ju jätteviktigt av många skäl – både på ett individuellt men också på ett samhälleligt plan. Och det är väl ingenting som på något sätt skulle konservera en förlegad syn på arkiv!? Nej, jag tycker inte att där finns något samband! Sedan är det klart att det är press på verksamheten, att vi ska vara effektiva och att vi ska göra det vi ska. (Verksamhetsledare, Arkiv C)

Lönebidraget inte lika ekonomiskt fördelaktigt

Att taket för den bidragsgrundande delen av lönen låg oförändrat under ett årtionde och sedan höjdes marginellt är en omständighet som länge påtalats.⁶² Eftersom bidraget inte varit kopplat till ett index för uppräknings blir det också svårt med framförhållningen. Intervjupersonerna beskriver hur lönerna reviderats årligen men att man inte har vetat när bidraget kommer att räknas upp nästa gång.⁶³ I praktiken innebär detta att bidraget urholkats och blivit mindre lönsamt med varje lönerrevision.

Konsekvenser av den påtalade urholkningen av lönebidraget framkommer i intervjuerna. Framförallt beskrivs hur det blir allt svårare för personer med funktionsnedsättning att komma ifråga för arbetsstillfällen. Ytterligare en konsekvens kan bli att målsättningen om likvärdiga anställningsvillkor och löner inte uppnås och att anställda med lönebidrag därmed successivt hamnar allt längre efter i utvecklingen av lön och andra anställningsvillkor.⁶⁴

Även Arbetsförmedlingens regelbundna omprövningar av lönebidragsnivån beskrivs av flera som en faktor som skapar ekonomisk osäkerhet i verksamheten. Tanken med bidraget är att det ska möjliggöra en anpassning av arbetet och en utveckling av kapaciteten så att subventionen kan trappas ned för att sedan idealt upphöra. En del påtalar att detta kanske är en modell som kan fungera i privata företag som utvecklas till att bli mer lönsamma, men att den stämmer sämre överens med förutsättningarna i en icke-vinstdrivande organisation. På museerna har många varit anställda i flera decennier och några menar att de nu känner av en förändrad attityd hos Arbetsförmedlingen som jämför med den privata sektorn.

Det finns ju inte någon som tjänar så lite i dag som lönebidragsnivån ligger på. De som tjänar minst ligger på runt 22 000 och bidraget har legat stilla så många år. Ett annat problem är att för i princip alla de lönebidrag vi har vill Arbetsförmedlingen sänka procentsatsen så det är också en tickande bomb. Där har de ju helt fel ... Låt säga att vi har ett 70-procentigt lönebidrag så säger de att de vill sänka till 50. Men vad är sannolikheten att en person som haft ryggsproblem när han är 45 ska vara friskare när han är 60? Han är ju snarare mindre arbetsför

⁶² Länsmuseernas Samarbetsråd 2014; SOU 2012:31.

⁶³ Intervjuerna gjordes innan presentationen av budgetpropositionen som presenterades hösten 2017 och de aviserade höjningarna har därmed inte diskuterats.

⁶⁴ Se även SOU 2012:31, s. 241–242

efter 20 år. Ja, men vi ska ändå sänka. De vill inte lyssna på logiken. De blir ju inte friskare om de har en kronisk sjukdom. (Verksamhetsledare, Regionalt museum A)

Flera av intervjupersonerna anser att det är orealistiskt att tro att arbetsförmågan ska öka bland majoriteten av deras anställda. Snarare ser man den motsatta utvecklingen i takt med att de anställda blir äldre och en del kroniska tillstånd förvärras. Några poängterar att de möter en stor förståelse hos Arbetsförmedlingen medan andra beskriver hur de måste argumentera hårt för att nivåerna inte ska sänkas. Oavsett menar man att revideringarna och målsättningen med nedtrappningar gör att lönebidrag framstår som mindre attraktivt:

Över tid så har [uppföljningarna] inte känts bra. Vi har ju då tyckt att förutsättningarna inte är annorlunda nu än vad de var för 15 månader sedan, när lönebidraget omprövades förra gången. Men [Arbetsförmedlingens handläggare] har ju väldigt stort tryck på sig att det ska sänkas och sänkas och sänkas och till slut står man ju där utan stöd. Och det är ju inte hållbart, för någonstans blir ju då något annat lidande i stället. Jag upplever att [handläggarna] tycker att de [anställda med lönebidrag] gör större framsteg än vad vi upplevt och det är ju de som bestämmer. Men det är också individuellt, för med vissa medarbetare så har de inte haft samma rabiata inställning till att minska. Men det här fenomenet är helt klart en hämsko på vår vilja att ta emot lönebidragsanställda, för man ändrar medvetet spelreglerna under spelets gång och då blir det bekymmer! (Verksamhetsledare, Arkiv K)

Eftersom det i allmänhet innebär ett långt åtagande att anställa någon på lönebidrag är det centralt, menar man, att känna till förutsättningarna och hur dessa kommer att se ut framöver. En lösning som föreslås är att bidraget bestäms från början vid kroniska tillstånd, vilket skulle minska osäkerheten men även spara in tid för administrering för bidragen, både för museerna och Arbetsförmedlingen:

Det har blivit så mycket byråkrati kring [anställningar med lönebidrag] också, som man egentligen inte behöver ha. Jag tänker på att vi ska rekvidrera pengar, vi ska träffa Arbetsförmedlingen en gång per år och vi ska förhandla om procentsatser hit och dit, i stället för att bestämma vilka förutsättningar som gäller, så att inte Arbetsförmedlingen kommer in och säger att nu gäller inte det här längre, så om 14 dagar ändrar vi förutsättningarna för dig. (Verksamhetsledare, Arkiv I)

Upplevelsen som framkommer i intervjuerna av att det pågår närmast en dragkamp om bidragsnivåerna bekräftas i en intervju på Arbetsförmedlingen Kultur Media. Deras uttalade uppdrag är att förhandla ned stödet och från arbetsgivarens sida vill man att det ska ligga kvar eller till och med höjas. Många arbetsgivare tycker att det är för krångligt med lönebidrag och även för arbetsförmedlare kan det vara enklare att välja en annan typ av bidrag:

Men det är mycket, mycket lättare för arbetsförmedlaren att sälja in ett nystartsjobb än ett lönebidrag. Det är jättesvårt att sälja in och det är otymplig handläggning kopplad till lönebidrag. Det är tidskrävande. De som jobbar med det är ofta väldigt bra på det men en annan mindre erfaren handläggare som kanske jobbar med andra målgrupper och som tar emot en förfrågan från en arbetsgivare kanske mer tittar på andra typer av bidrag. Ofta säger arbetsgivaren att de vill ha så mycket stöd som möjligt och då kanske det blir ett modernt beredskapsjobb då det är väldigt förmånligt för arbetsgivaren. Det tar mycket längre tid och är otympligt att handlägga ett lönebidrag. (Biträdande chef, Arbetsförmedlingen Kultur Media)

Några av intervjupersonerna på museerna upplever att Arbetsförmedlingen inte längre inriktar sig lika mycket på personer med funktionsnedsättning och lönebidrag. Snarare får de förfrågningar om de kan ta emot personer på andra typer av bidrag, som nystartsbidrag och instegsbidrag. Flera vittnar om att de får signaler om att arbetstillfällen till nyanlända nu prioriteras av Arbetsförmedlingen, snarare än arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning. Farhågan är då att olika utsatta grupper ställs mot varandra:

Jag får känslan av att det har gått ut direktiv att nu är det nya jobb för de nya svenskarna som behövs. Så går man ut och tittar och så tar man den här gruppen och behandlar dem rätt instrumentellt. Det som gör ont i magen är att svag grupp ställs mot svag grupp, och så har jag uppfattat det från Arbetsförmedlingen som varit här, de har inte hymlat med det. (Verksamhetsledare, Regionalt museum C)

Även vid arkiven förekommer resonemang om konkurrens mellan subventionsformer. Några intervjupersoner beskriver hur de upplever mottagandet av personer med nystartsbidrag som mindre betungande än att anställa med lönebidrag, då den förra dels tillåter tillfälliga anställningar, dels riktar sig till personer som upplevs stå närmare arbetsmarknaden. Därtill är Riksarkivet sedan 2017 föremål för regeringens satsning på moderna beredskapsjobb i staten⁶⁵ och några beskriver hur uppmärksamheten i högre utsträckning kommit att riktas mot den målgruppen. Flertalet intervjupersoner uppger emellertid att det är dem likgiltigt vilken subventionsform som för tillfället är den påbudna, eftersom bidraget som ges för handledning anses försumbart i samtliga fall:

I dag är det ju mer att man tar in folk på nystart. Det är personer som har varit här på någon form av praktik eller rehabilitering utan kostnad för oss och som det sedan har uppstått en möjlighet för oss att ge en tidsbegränsad anställning med nystartsbidrag. De har varat under ett halvår, nio månader eller till och med ett år någon gång, för att vi har haft tillfälliga luckor med pengar tillgängliga.

⁶⁵ Kulturdepartementet 2016; 2017.

Men det har oftast varit personer som har legat lite närmare arbetsmarknaden. (Sektionschef, Arkiv G)

I början av 2000-talet fick Arbetsförmedlingen ansvaret för frågor som rör funktionsnedsättning på arbetsmarknaden.⁶⁶ För att uppfylla målsättningen att personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter att delta i arbetslivet som befolkningen i övrigt skulle ett antal delmål uppfyllas fram till 2010. Bland annat skulle sysselsättningsnivån öka snabbare för denna grupp än för befolkningen i stort, gruppen skulle i högre grad än andra delta i arbetsmarknadsåtgärder och andelen arbetsgivare som är beredda att anställa personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga skulle öka.⁶⁷ I senare regleringsbrev har fokus förflyttats till långtidsarbetslösa och nyanlända. Farhågan som uttrycks av några av intervjupersonerna vid museer och arkiv, att olika svaga grupper kan komma att ställas emot varandra och att personer med funktionsnedsättning kan hamna i bakgrunden om lönebidraget väljs bort till förmån för andra bidragsformer, delas av intervjupersonen på Arbetsförmedlingen Kultur Media:

De grupper som är mer i fokus, framförallt nyanlända med instegsjobb, tenderar att slå ut funktionsnedsatta. Vi ser att det blir en slags konkurrens mellan de utsatta grupperna på arbetsmarknaden med de ekonomiska stöden. (Arbetsförmedlingen Kultur Media)

Borttagna öronmärkta medel i museisektorn

Trots kritiken mot urholkningen av lönebidraget och ökade kostnader för museerna är det få av intervjupersonerna som ser fördelar med det extra bidraget som tidigare betalades ut av Kulturrådet till de museer där minst 30 procent av årsverken utfördes av anställda med lönebidrag. I en intervju med tjänstemän på Kulturrådet beskrivs bidraget som administrativt krångligt, både för museerna och för Kulturrådet. Till följd av de strikta riktlinjerna kunde museerna bli återbetalningsskyldiga om till exempel förändringar i personalstyrkan under verksamhetsåret hade lett till att siffrorna i ansökningarna och redovisningarna skiljde sig åt.

I och med integreringen fick de museer som haft lönebidrag sitt verksamhetsbidrag höjt med motsvarande summa för att kunna behålla sin personal. Integreringen föregicks av en diskussion med museerna som enligt Kulturrådet var nöjda med att slippa redovisningarna och att de fick höjda bidrag. En annan möjlighet hade varit att helt enkelt slopa kompensationsbidraget med uppsägningar som trolig följd. I intervjuerna på museerna uttrycks också att integreringen av lönebidraget i

⁶⁶ Proposition 1999/2000:79. Från patient till medborgare: en nationell handlingsplan för handikappolitiken.

⁶⁷ Angelov och Eliason 2014a, Arbetsförmedlingen 2015b.

verksamhetsbidraget har gett en större frihet att styra resursanvändningen utifrån behov. I intervjuerna beskrivs det hur Länsmuseumernas samarbetsråd under några år drev på för att ta bort öronmärkningen. Det hade bland annat att göra med att man ansåg att nivån på 30 procent av årsverken var för högt satt:

Det var en uppvaktning som Samarbetsrådet gjorde hos Kulturrådet. Vi ansåg att man borde lägga de pengarna som ett rent verksamhetsbidrag. Vi pratade om det många gånger, den diskussionen hade vi i många år med Kulturrådet. Det var en av de ständigt återkommande punkterna. Vi kände oss fastlåsta i de här 30 procenten. Vi kände att vi måste av ekonomiska skäl ha en hög andel lönebidragare men så å andra sidan kände vi att det här kan inte vara det effektivaste sättet att driva ett museum. (Verksamhetsledare, Regionalt museum J)

Sammanfattningsvis skulle jag vilja säga att det var ett hinder för verksamheten, egentligen. Verksamhetens möjlighet att påverka innehållet i arbetet. Det var en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som styrde ganska mycket. Ni ska vara en arbetsplats med minst 30 procent anställda på bidrag. Man skulle knappast ha sådana krav på andra verksamheter. (Verksamhetsledare, Regionalt museum G)

När det extra bidraget integrerades med verksamhetsbidraget blev det upp till museerna själva att bestämma om de även fortsättningsvis skulle öronmärka en del av budgeten till kostnader för anställningar med lönebidrag. En minoritet av museerna får ett extra bidrag till lönekostnaderna för anställningar med lönebidrag från sina regioner, vilket kan ses som ett incitament till museerna att bibehålla en hög andel anställda med lönebidrag. Flera andra museer har gjort försök att förmå sina regioner att gå in med extra bidrag men utan att få gehör. Särskilt en av intervjupersonerna beklagar att incitamentet för museer att arbeta med social sammanhållning undergrävs i och med integreringen av verksamhetsbidraget och bidraget för anställningar med lönebidrag:

Att de tog bort öronmärkningen har i och för sig inte någon praktisk betydelse, men det har en politisk betydelse. På den tiden då man bara fick pengarna om man hade folk med lönebidrag så fanns det ju en stimulans för att bidra till social sammanhållning. Det är ju borta nu. Det tycker jag är synd. Sett i den stora politiken måste det vara jättedumt men också i regionen. [...] Det är det viktigaste argumentet för att man skulle ha haft kvar öronmärkningen, att stimulera museerna att spela en roll för social sammanhållning. (Verksamhetsledare, Regionalt museum E)

Integreringen av verksamhetsbidraget och bidraget till lönekostnader för anställda med lönebidrag sammanföll i tid med införandet av Kultursamverkansmodellen.⁶⁸

⁶⁸ Kultursamverkansmodellen innebär att beslut om vissa statliga anslag till den regionala kulturen har flyttats från den statliga till den regionala nivån enligt SFS 2010:2012.

Enligt vad som framkom i intervjun med tjänstemän på Kulturrådet skulle det extra lönebidraget från Kulturrådet tagits bort oavsett. De flesta av intervjupersonerna ser inte att denna nya modell för finansiering av regional kultur haft någon egentlig betydelse för frågan om lönebidrag. Några anser dock att en kontaktyta med staten och en arena för diskussion har gått förlorad då regionerna nu fungerar som en mellanhand mellan staten och museerna. Sådant som faller utanför det strikt kulturpolitiska, däribland förutsättningarna för lönebidrag, kan då bli svårt att lyfta och någon direkt samtalspartner finns inte för att diskutera dessa frågor, menar några av intervjupersonerna:

Det har bildats ett nytt administrativt skikt på regionerna som sitter med kulturarvsfrågorna men då blir det ett filter. All kommunikation om strukturella problem försvåras av filter. Då behöver man ha en direkt dialog. (Verksamhetsledare, Regionalt museum C)

Kultursamverkansmodellen är både positivt och negativt. Positivt: [...] vår institution är tillräckligt stor så vi hörs i kultursamverkansmodellen. När regionen förhandlar med Kulturrådet är vi säkra på att vi är med, vi glöms inte bort. Men det är inte alla mina kollegor som har det så. Vi finns med och vi har en bra dialog med regionen och med Kulturrådet. Negativt: sådana frågor som gäller till exempel social sammanhållning, integrationsfrågor; allt som är lite marginellt i förhållande till vanlig kulturpolitik, det hör inte riktigt hemma i den dialogen. De frågorna måste jag själv driva och hitta finansiering för på annat håll, till exempel från kommuner, EU eller Arbetsförmedlingen. (Verksamhetsledare, Regionalt museum E)

Sammanfattning

- Förhållningssättet till anställningar med lönebidrag blir alltmer restriktivt bland museer och arkiv. Nyanställningar övervägs noga i relation till organisationens resurser, behov och kapacitet.
- Lönebidrag har i många fall varit en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara verksamma på museer och arkiv.
- Även om anställda med lönebidrag utfört många viktiga arbetsuppgifter, har benämningen av sysslorna som enkla i vissa fall lett till brister i kontroll och utförande, vilket ställt krav på resursöndande korrigering i efterhand.
- Att anställa personer med lönebidrag anses kunna innebära en ökad ekonomisk sårbarhet i organisationen. Det handlar både om att lönebidraget inte anses tillräckligt förutsägbart men även att en anställd med lönebidrag som har nyckelroll i verksamheten kan vara svårt att ersätta med annan subventionerad anställning vid exempelvis pensionsavgång.
- Effektivisering och professionalisering samt i vissa fall ett ökat beroende av externa anslag har påverkat utrymmet att anställa med lönebidrag.

Många så kallade enkla arbetsuppgifter har försvunnit eller inordnats i mer komplicerade system.

- Mer avancerade arbetsuppgifter ställer i sin tur högre krav på handledning av nyanställda. Bristen på resurser för att handleda personer med subventionerad anställning lyfts fram som en huvudorsak till det minskade antalet anställda med lönebidrag, framförallt vid arkiv.
- Lönestöden har under lång tid legat på en för låg nivå och har urholkats i takt med lönehöjningar på verksamheterna.
- Borttagande av öronmärkta bidrag från Kulturrådet till de regionala museerna har haft betydelse för minskningen, men varken Kulturrådet eller flertalet museer argumenterar för ett återinförande.

Lönebidragens framtida roll på regionala museer och arkiv

I det här kapitlet diskuteras, utifrån intervjuerna med verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv, vilken betydelse lönebidrag kommer att kunna ha framgent. Intervjupersonernas förslag på förbättringar av lönebidraget som lönestödsform beskrivs och även den kritik som riktas mot lönebidraget som sådant.

Det är viktigt att poängtera att det i dessa frågor inte alltid finns en samstämmighet bland verksamheterna. Det finns spänningar mellan olika förklaringar och inställningar till minskningen av anställningar med lönebidrag. Inom vissa verksamheter ser man på anställningar med lönebidrag på utgående medan andra fortfarande ser stora möjligheter. Särskilt på några av museerna är man mer positiv till att även fortsättningsvis ha en hög andel anställda med lönebidrag. Detta kan vara kopplat till att det har varit en tydligare och snabbare minskning av andelen anställda med lönebidrag på arkiv än på museer.

Minskningen ser ut att fortsätta

Utifrån de genomförda intervjuerna ser det ut som att minskningen av antal anställda med lönebidrag kommer att hålla i sig och möjligen även minska än snabbare under kommande år. Eftersom många med lönebidrag varit anställda i flera decennier är nu pensionsavgångar förestående. Mycket talar för att flertalet av dessa inte kommer att ersättas av nya anställningar med lönebidrag.

Om en person med lönebidrag går i pension så rekryterar vi i 99 procent av fallen en utan lönebidrag. Det blir en vanlig tjänst. Vi sparar in lönebidragstjänsterna. Förutom Kulturarvs-IT, det är en egen ekonomi i sig. Men om det slopas, då skulle vi inte kunna ha kvar dem. De går inte. Då skulle vi behöva tänka om kring digitaliseringen. (Personalhandläggare, Regionalt museum I)

Vid museerna ses i vissa fall en framtid för lönebidragsanställningar, framförallt inom Kulturarvs-IT så länge programmet finns kvar. Även vid arkiven påtalas i flera fall ambitioner att finna en form för att på längre sikt kunna sysselsätta personer med funktionsnedsättning som berättigar till lönestöd. Så gott som samtliga informanter understryker dock att modellen med lönebidrag fungerat relativt väl under en lång tid och vill gärna se att den, genom förbättrade villkor, fortsätter att fylla en funktion framöver:

Men jag vill ändå poängtera att det vore bra om vi kan fortsätta att ha ett antal lönebidragsanställda men då måste förutsättningarna ändras. Jag ser inte att samhället har något att förlora på att förbättra villkoren för det måste ändå i slutändan ta hand om de medborgare som inte klarar sig på den öppna arbetsmarknaden. Jag tycker att det är viktigt att framhålla att det ändå har varit ett välfungerande system men att vi känner i dag med tuffare ekonomi och krav på effektivisering att vi inte klarar av att ta det här uppdraget, speciellt eftersom att vi inte har det som ett uttalat uppdrag. (Verksamhetsledare, Regionalt museum J)

Vi tycker nog att det finns flera anledningar till att försöka ta emot personer – både lönebidragsanställda och andra – om vi har möjlighet. Både för deras skull och för vår skull. För när det fungerar så är det ju en otrolig ömsesidig nytta! [...] Men man måste fundera några varv kring det här med lönebidragsanställningar, inte minst ur ett arbetsgivarperspektiv. Det är ju viktigt att vi ska kunna ta in och sysselsätta fler av dem som inte kommer in på den ordinarie arbetsmarknaden, men man måste justera villkoren så att det blir möjligt för arbetsgivaren! (Sektionschef, Arkiv G)

Generellt i intervjuerna är det tydligt att anställningar med lönebidrag ses som en egen kategori snarare än ett sätt att möjliggöra anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga på reguljärt utlysta tjänster. Flera intervjupersoner konstaterar att subventionen av lönekostnaden varit en nödvändighet för anställning av den personal som har lönebidrag. Det råder en relativt stor arbetslöshet i kultursektorn och konkurrensen om tjänster är hård. De tjänster som museerna och arkiven lyser ut har vanligen ett stort antal sökande. Det innebär att lönebidraget många gånger är en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ges möjlighet att arbeta på dessa institutioner. Det går därmed att tala om två olika rekryteringsvägar: ordinarie utlysningar och arbetsmarknadspolitiska tillsättningar i den mån det finns utrymme inom organisationen:

Det skulle inte ha varit möjligt att anställa utan bidrag. Inte på någon tjänst. Kanske något enstaka exempel men när vi utlyser går vi på formell kompetens. De faller igenom direkt. Även om de har den formella kompetensen har de en lång lucka i cv:t och då kommer de inte med i urvalet utan då finns det andra. Vi har 40–60 sökande på varje tjänst och då kommer man inte med helt enkelt. (Verksamhetsledare, Regionalt museum I)

Det är ekonomin och behoven som styr. Men det är klart, kan vi hitta lämpliga personer som vi får bidrag för så kanske vi väljer det. Samtidigt som man kan vända och vrida på det; hur är det då med våra utbildade och arbetslösa akademiker inom fältet? Om vi inte väljer att anställa nyutexaminerade akademiker utan väljer trygghetsanställningar på grund av ekonomin, det är också en fråga i sig. Är vi en mottagare för de utbildningar som riktar sig till museer? Så stor omsättning i vår personal är det inte. Det finns också i

vågskålen. Det är många som knackar på dörren och det är en fråga hur vi ska prioritera. (Verksamhetsledare, Regionalt museum G)

En tydlig slutsats utifrån intervjuerna är att utan lönebidraget skulle i synnerhet de regionala museerna i betydligt lägre grad vara tillgängliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Likaså framkommer det att det inte främst är genom tillfälliga satsningar som museerna kan vara och förbli tillgängliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning. För det krävs ekonomiska resurser och en politisk vilja som anses ligga bortom de enskilda arbetsplatsernas kontroll.

Konflikt mellan olika mål

Många av intervjupersonerna beskriver en krock mellan oförenliga målsättningar. Det finns ofta en stark vilja att fortsätta att utgöra en arbetsplats med stor bredd och en hög grad av tillgänglighet. Men målsättningen att arbeta för ökad tillgänglighet och mångfald beskrivs i vissa fall som svår att förena med ökade krav på vad museer och arkiv ska leverera. Detta i kombination med att lönebidragen urholkats ekonomiskt gör att flera anser att de är tvungna att prioritera kärnverksamheten och därmed inte längre kan ha kvar en lika stor andel anställningar med lönebidrag. Ett minskat utrymme för socialt ansvarstagande beskrivs bland annat som ett utslag av en bredare samhällsutveckling med högre krav på effektivitet i organisationerna och en allt hårdare arbetsmarknad.

Vi vill ju vara en ansvarstagande organisation, där alla olika typer av människor kan fungera och göra saker ihop. Men vi kan inte göra det samtidigt som vi har så hårda krav på oss, då blir vi ju personligt hängda som chefer för organisationen, om vi inte levererar. De två sakerna går inte ihop. (Verksamhetsledare, Regionalt museum I)

Oftast är det så att när någon slutar – om det inte är en lönebidragsanställd – så vill vi ersätta den med en ”vanlig” anställd som har full kapacitet, i och med att vi måste ha det för att klara jobbet. Och det slår liksom ut lönebidragsanställningar. Det har väl att göra med att det är så pass tufft i dag. Vi vill ju inte gärna ha folk som är sjuka ofta, eller något sådant, i kritisk verksamhet. Så att, det är väl den utslagningen som blir med tidens utveckling. (Verksamhetsledare, Arkiv J)

I ett sådant sammanhang, menar flera av intervjupersonerna, blir det svårare att ta emot personer som befinner sig längre ifrån den reguljära arbetsmarknaden. Med andra ord innebär detta att färre personer anses kunna inkluderas och dessutom att de som anställs måste stå närmare arbetsmarknaden. Detta beskrivs som ett skifte mot tidigare då det också fanns möjlighet att ta emot personer vars arbetsförmåga var mycket begränsad. Skiftet ser man i den egna organisationen, men också på

arbetsmarknaden i stort där man ser få andra öppningar för personer som inte rymms i den egna verksamheten:

Kraven på vad vi ska prestera från vår uppdragsgivare har inte minskat bara för att vi har mindre pengar. Så är det ju i hela samhället. Vi är bara ett uttryck för det. Och vi har tänkt att vi ska kunna vara en bastion där faktiskt människor med olika behov ska kunna få jobb, det är den tanke som från början har drivit oss. Men vi har fått lägga det på hyllan, vi orkar inte. (Verksamhetsledare, Regionalt museum H)

Det är nog en allmän trend i samhället, att det är tuffare på arbetsmarknaden. Vi har också andra krav på oss i dag, på effektivisering. Så det är nog en blandning av olika faktorer som inte har varit lysande för det här med lönebidrag. Det såg lite annorlunda ut förr! (Kanslichef, Arkiv H)

Samtidigt som många beskriver hur det finns stora förväntningar på museer och arkiv att fortsätta att erbjuda personer som står långt ifrån arbetsmarknaden en anställning upplever man stödet från andra samhällsinstitutioner som begränsat. Framförallt önskas ökat stöd från Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner. Särskilt museerna påtalar en brist på samstämmighet mellan olika politiska nivåer och institutioner där vissa aktörer inte anses förstå värdet av att bibehålla museernas tillgänglighet. I några fall har regionerna gått in och täckt upp för en del av kostnaderna för anställningarna med lönebidrag på museerna, som exempelvis i Kalmar. De flesta regioner anser sig dock inte ha råd med detta:

Det har betytt väldigt mycket för de anställda och jag tycker att det är väldigt viktigt och det är därför jag är lite arg på Arbetsförmedlingen för jag tycker att man försämrar villkoren. Vi spelar en viktig roll genom att erbjuda dem som står långt ifrån arbetsmarknaden mer anpassade tjänster och det känns tråkigt att vi inte kan leva upp till det i och med att villkoren försämrats. (Verksamhetsledare, Regionalt museum A)

Kulturpolitiken säger att ni ska ta hand om de svaga och de marginaliserade grupperna och ni ska vara arbetsplatsen med mångfald. Det här är en del av vår mångfald och den har man uttraderat eller inte förstått hur man stödjer. Det är bristande kunskap hos Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen och då tycker man kanske att regionen ska ta ansvar. Det gör ju Kalmar. Man tar ett jätteansvar i Kalmar. Men här säger regionen att vi har pytsat in mer än vad staten gör, vi är inte intresserade av att ta de statliga kostnaderna. Det är bra att arbetsmarknaden är bra just nu. Sparka dem. Gör de här åtgärderna nu, kompetensväxla och ta ansvar för er själva, ni får inga extra pengar för det. Traditionen med många lönebidragsanställda är ohållbar. (Verksamhetsledare, Regionalt museum C)

Utvärderingen av den särskilda satsningen Kulturarvslyftet visade, som tidigare nämnts, just att glappet mellan bidragets storlek och faktiska kostnaderna var den främsta orsaken till att potentiella anordnare valde att avstå från deltagande i programmet.⁶⁹ Detta ligger även i linje med bedömningen av lönebidragets utveckling generellt; taket för den bidragsgrundande delen av lönen uppges av arbetsgivare utgöra det största hindret för att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga.⁷⁰

Vi har påtalat urholkningen under många års tid och inte känt att vi har fått någon respons över huvud taget. Och då blir det ju så att det här är nog ingenting som vi ska satsa långsiktigt på. Jag och mina kollegor har känt att vi sitter för mycket med lönebidragsfrågorna i knäet, vi blir för bundna vid det. Då har vi velat minska det beroendet. Antingen genom att hitta andra finansieringsformer eller att man slutar att göra arbetsuppgifterna. Vi har tyckt att det känts väldigt konstigt att vi inte har fått respons på det och i stället har man gått in så starkt i Kulturarvslyftet som bara var pengar i sjön. (Verksamhetsledare, Regionalt museum B)

Trots att verksamheten genomgått en omfattande förändring menar flera av intervjupersonerna att bilden lever kvar av museer och arkiv som särskilt lämpliga arbetsplatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Att Arbetsförmedlingen så frekvent vänder sig till museer och arkiv för placering av personer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden, anses bygga på bristande insikt om vilka typer av verksamheter som faktiskt bedrivs och en kvarlevande föreställning att det finns många enkla arbeten på dessa institutioner. Även Kulturarvslyftet, som specifikt riktade sig till personer som lämnade sjukförsäkringen och hade en funktionsnedsättning, ses som ett uttryck för bristande kunskap om museernas och arkivens behov, i termer av arbetserfarenhet och kompetens:

En anledning till att det har blivit så här skulle kunna vara att kunskapen om vad museerna egentligen sysslar med är väldigt dålig. Man lever kanske kvar i den gamla världen att det är saker som står på en hylla, då skulle det ha varit lätt att ha några bidragsanställda. Det är inte så. Det är högteknologiska forskningsprojekt som vi ska driva. (Verksamhetsledare, Regionalt museum I)

Kulturarvslyftet blev ju inte jätte lyckat. Och jag kände redan när jag såg det att det var ett förhållningssätt ungefär som man förhöll sig till fattighuset förr, om man ska vara riktigt krass, att ”här har vi en massa människor som inte kommer in på arbetsmarknaden – sätt dem i ett rum och så ger vi dem pengar och så kan de väl digitalisera något åt arkiv, eller något annat sådant där onödigt som vi inte behöver”. (Verksamhetsledare, Arkiv A)

⁶⁹ Arbetsförmedlingen 2015a.

⁷⁰ SOU 2012: 31, s. 216–217.

Beskrivningen av Kulturarvslifytet kan ställas i kontrast till de genomgående positiva omdömena om kulturarvssatsningarna Sesam och Access. Dessa riktade sig till långtidsarbetslösa inom kultursektorn och hade inte ett uttalat fokus på funktionsnedsättning. Det fanns inom ramen för dessa satsningar, menar man, en större möjlighet att matcha arbetssökanden med verksamhetens behov än vad som är fallet om målgruppen är personer med funktionsnedsättning generellt, det vill säga ofta utan utbildning för och erfarenhet av arkiv- eller museisektorn:

Inom området arkiv och samlingar är det väldigt ont om pengar att söka för projekt. Sesam och Access var ju fantastiskt, det riktade sig till museiutbildad personal som klarade sig själva och hade kunskaper. Men sedan har det varit nästan omöjligt och då är det arbetsmarknadsmedel som finns att tillgå. (Avdelningschef/chef för samlingarna, Regionalt museum D)

Access tycker jag faktiskt var ett succéprojekt! Vi digitaliserade och indexerade ett stort material och liknande saker som vi inte har kunnat tänka på tidigare, för att vi inte har haft resurser. Och det som de höll på med här har vi ju kunnat återanvända sedan dess. Och det gavs pengar till någon som var handledare, som också tillhörde den här Accessgruppen då, så det funkade och flöt perfekt! (Verksamhetsledare, Arkiv J)

Efterfrågade förbättringar

Även om flera menar att det inte längre finns lika många så kallade enkla jobb i verksamheten som tidigare, är det tydligt att det med bättre ekonomiska förutsättningar och personalresurser för handledning, vore möjligt att även fortsättningsvis hitta anpassade arbetsuppgifter. Vid arkiven beskrivs bristen på handledningsresurser i de allra flesta fall som en huvudsaklig orsak till att få nyanställningar i dag görs med lönebidrag. Många understryker att de gärna skulle vilja tacka ja till förfrågningar om placeringar och några påtalar även ett föreliggande behov av att få vissa enklare uppgifter utförda, men bristen på resurser att avvara för handledning gör att ambitionen att anställa med lönebidrag sällan realiserar:

Medan vi hela tiden pratar om att antalet lönebidragsanställningar har minskat, så har vi ju haft samma minskning av ordinarie anställda. Det gör ju att vi nu, när vi har behov av fler lönebidragsanställda, inte har personal att handleda eftersom antalet ordinarie anställda har minskat lika mycket. Och de här lite enklare arbetsuppgifterna finns ju inte kvar, eftersom vi måste fokusera på huvuduppgifterna, och då blir det också ännu viktigare att kunna handleda eftersom uppgifterna blir mer avancerade. Så att, det går hand i hand det där. Personalstyrkan krymper men uppdraget krymper inte, utan det är ju helt enkelt så att vi gör samma arbete på färre personer och då blir det mindre utrymme till det här lilla extra. (Verksamhetsledare, Arkiv G)

Det finns ju väldigt mycket ordningsjobb och sådant där, det är ju naturligt i arkiv. Problemet är behovet av handledning, eftersom vi har så ont om medel. Vi har liksom ingen luft i organisationen för att avsätta någon som hjälper och stödjer i någon omfattning, utan det blir mer som chefskap. Däremot så finns det jobb och vi skulle kunna anställa väldigt mycket folk om vi fick medel för att hantera sådana grejer som handledning. Vi har ju bokbinderiet och det är ju nästan skrattretande med *en* bokbindare, när arbetet skulle räcka till hur många som helst, hur länge som helst. Men staten vill ju inte lägga till något medel till sådana saker i vårt ordinarie anslag, utan i så fall måste det komma via bidragsformer. (Verksamhetsledare, Arkiv J)

Inom satsningen Kulturarvs-IT där många av de anställda med lönebidrag vid de regionala museerna är verksamma ingår just bidrag till handledning av de anställda. Det kan vara en orsak till att minskningen varit kraftigare vid arkiven än vid de regionala museerna. Sammantaget är det tydligt att för att en satsning ska kunna öka tillgängligheten inom dessa verksamheter så behöver den både vara anpassad till verksamheternas konkreta behov men också tydligt vara riktad till personer med funktionsnedsättning.

Flera av intervjupersonerna framhåller att lönebidragen kommer att behövas för att finansiera anställningar även på sikt, särskilt inom områden där det finns få möjligheter att söka projektbidrag. En fördel som lyfts fram är också att det är en bidragsform som, till skillnad från tidsbegränsade satsningar, ger de anställda trygghet och organisationen kontinuitet. Utifrån sina erfarenheter av hur bidragen hittills fungerat har intervjupersonerna förslag på hur systemet skulle kunna fungera bättre på sikt:

Jag har föreslagit det [extra bidrag till anställningar med lönebidrag från regionen] här men det har inte riktigt bitit. Då hade man kanske kunnat hitta andra pengar, för kulturen är ju en så försvinnande liten del av regionens budget, där finns inga mer pengar. Men om det kunde handla om hälsa och rehabilitering. (Verksamhetsledare, Regionalt museum A)

För dem som har varit med länge så tror jag att man inte litar på att det ska bli bra om man bara får pengar, jag tror att några skulle nog vara i en statlig anställning, eller någon annan anställningsform men där arbetsgivaransvaret inte ligger på museerna. Det är för tufft. Vi är inte riggade för de personalärendena. (Verksamhetsledare, Regionalt museum C)

Finansiering är pudelns kärna! Det är själva kulturarvspolitiken som regeringen vill ut med. Men det måste finnas stimulanser och det är *verksamhet* som man ska anslå medel till! Arbetsmarknadspolitiken kan inte börja med att man stimulerar olika anställningsformer, utan det måste först finnas en marknad, så att säga. Sedan blir det som en multiplikatoreffekt när det går igång. [...] Så det är helt enkelt grundfinansieringen som måste fram. (Verksamhetsledare, Arkiv K)

Värdet av att bibehålla utrymmet för anställningar med lönebidrag även i framtiden ställs emot att dessa har blivit kostsammare och svårare att rymma i en alltmer effektiviserad verksamhet. En höjning av lönebidragstaket och därefter ett transparent system för uppräknings ses som en grundförutsättning för att lönebidraget ska bli attraktivare. Ett extra bidrag från regionen, vilket betalas ut av några få, är något som flera efterfrågar. Samtidigt vill man inte att dessa pengar ska tas från verksamhetspotten, utan att det i så fall ska vara arbetsmarknadspolitiska, snarare än kulturpolitiska pengar. Även intervjupersonen på Arbetsförmedlingen Kultur Media vill se en kraftig höjning av taket:

Ja, men att förenkla lite grann i administrationen tror jag hade varit bra, och naturligtvis höja taket. Höja det mycket. Det handlar om att höja det 10 000 alltså. Det hade jag velat se för då blir det ju aktuellt på en mycket större del av arbetsmarknaden och kanske en person som haft en kompetens inom lite mer kvalificerade yrken skulle kunna komma tillbaka på dem. (Biträdande chef, Arbetsförmedlingen Kultur Media)

Förutom ekonomisk hållbarhet framhålls även administrativa och sociala faktorer. Flera av intervjupersonerna efterfrågar en tydligare struktur för stöd och avlastning i de fall där någon i personalen har stora behov av hjälpinsatser. Det kan exempelvis handla om ett mer aktivt stöd från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och bidrag till tätare kontakter med företagshälsovården. I intervjun på Arbetsförmedlingen Kultur Media påpekas att det finns stöd att tillgå, men att möjligheten inte alltid utnyttjas av arbetsplatsen. Exempelvis kan man få stöd av en SIUS-konsulent.⁷¹ Det finns också ett stöd till personligt biträde kopplade till lönebidragen men det är ett ekonomiskt bidrag och upp till arbetsgivaren hur de vill disponera det.

Vad gäller formen för anställningarna finns det olika inställningar. Vid museerna förespråkar någon statlig anställning i stället för att museerna ska behöva ta arbetsgivaransvaret, medan andra säger att detta skulle motverka integrering och att alla är anställda på lika villkor. En annan idé är att museerna mer aktivt skulle kunna fungera som en sluss ut till andra arbetsplatser, och därmed spela en än tydligare arbetsmarknadspolitisk roll.

Några intervjupersoner vill gärna se fler begränsade projekt och förespråkar riktade utlysningar och ansökningsförfaranden för dessa där man själva tar initiativet snarare än tilldelas personal av Arbetsförmedlingen. Andra understryker att kortsiktiga projekt inte är så intressanta eftersom det tar tid att lära upp personalen. Många är överens att om fler satsningar ska göras framöver, men till skillnad från Kulturarvslyftet måste det ske i dialog med kulturinstitutionerna.

⁷¹ SIUS står för särskilt introduktions- och uppföljningsstöd.

Flera intervjupersoner vid arkiven framhåller potentialen i att i projektform kunna anställa personer med lönestöd, givet att det finns resurser också till arbets- och handledning. Verksamhetsledare beskriver en önskan att kunna använda överstående anslag till sådana kortare projekt. Dock menar intervjupersonerna vid både museer och arkiv att det krävs goda samarbeten med bland annat Arbetsförmedlingen och kommun eller region för att en satsning ska kunna bli framgångsrik:

Om man sa så här: ”vi har 50 personer här och ni får plocka ut 30 av dem som ni kommer att få avlönade. Ni får också tre arbetsledare som sköter hela HR-administrationen.” Om vår del då var att formera ett projekt som skulle löpa under tid och som hade tydliga mål – det fanns teknisk utrustning; det fanns lokaler; det fanns allting – då hade det ju varit en helt annan sak! Då kör man ju igång ett projekt som har ett mål och som har en finansiering och då skulle du kunna sysselsätta massor med folk! (Verksamhetsledare, Arkiv B)

Kritik mot lönebidraget

Särskilt vid arkiven framträder en tydlig konfliktlinje i synen på lönebidragets problem. Vissa menar att en avgörande brist är att anställningar med lönebidrag inte anpassas efter individens specifika förutsättningar och behov. De är kritiska Arbetsförmedlingens kategorisering av funktionsnedsättning, då det anses skapa stora grupper av människor som egentligen har väldigt lite gemensamt. Satsningar som syftar till att få många personer i arbete reducerar därmed berörda individer till en funktionsnedsättningskod och deras arbetsinsats till en osynlig del av ett större arbetsmarknadspolitiskt projekt, vilket i sig existerar utanför den reella arbetsmarknaden:

Skulle vi ha ett stort projekt som skulle kunna omfatta [personer som berättigar till lönebidrag]? Ja, det är möjligt att man skulle tycka att det var ett bra sätt att jobba. Jag tror inte på det! Jag tror att det är ett sätt att låsa fast folk i utanförskap. Man kan göra politiska poänger på kort sikt, men på lång sikt så tror jag inte att det håller. Jag har inte sett några exempel på att det har hållit på lång sikt. (Verksamhetsledare, Arkiv A)

Andra menar att just individanpassningen utgör kärnan i den problematik som uppstår kring anställningar med lönebidrag. Det är individanpassningen som gör att skraddarsydda arbetsuppgifter konstrueras i syfte att sysselsätta den enskilda och som gör att en anställning med lönebidrag sällan eller aldrig ersätts av en ny vid pensionsavgångar. I och med att det inte anses finnas något verkligt utrymme i verksamheten för de arbetsuppgifter som lämpar sig för personer med nedsatt arbetskapacitet, blir de heller aldrig en riktig del av verksamheten:

I hela systemet så är det ju så att ett lönebidrag är individuellt anpassat. Och det är ju individuellt anpassat för att personen har väldigt individuella behov. Man

kan ha ett fysiskt handikapp som behöver anpassning och man kan ha ett psykiskt handikapp som behöver anpassning och sådär. En av våra anställda [med lönebidrag] jobbade en gång i tiden med att mata in en massa grejer i datorer, alltså i våra IT-system, för då fanns det bara tre datorer på hela arbetsplatsen. Och det var egentligen bara det hon anställdes för. Och bortsett från kvaliteten på det så kan man konstatera att det inte hann gå många år innan alla började sitta med varsin dator, och då behövdes ju inte det arbetet längre. Då blev det andra [arbetsuppgifter] och ibland till och med lite krystade. Ett tag blev det mycket kopieringsverksamhet men sen kom ju scannerutrustningen och ja, då jobbade hon med det. I dag scannar alla handläggare själva för att det ska gå fort. Detta innebär att i mångt och mycket så är det småpyssel som återstår och det är ju självklart att den dagen hon slutar så finns ju inte det jobbet kvar! (Verksamhetsledare, Arkiv B)

På ett av museerna uttrycks en farhåga kring hur de personer som varslats och som varit anställda med lönebidrag under lång tid ska klara sig på arbetsmarknaden. Trots lång anställningstid riskerar anställningsbarheten inte vara tillräcklig:

Vi står nog för en gammal modell. Med de nya kan de nog jobba mer progressivt, fyra år och sen ut nu kör vi och så tittar de på våra papper och ser att någon har varit här i 35 år. Vad leder det till för anställningsbarhet, hur anställningsbar är den här efter den här placeringen? Det blir ju de övervägandena. Och arbetsmarknaden är betydligt hårdare, det är också en konsekvens. Jag är ju orolig för de vi har varslat, så är det ju. (Verksamhetsledare, Regionalt museum C)

Tidigare studier har visat på att andelen anställda som går från anställning med lönebidrag till osubventionerad anställning är låg.⁷² En av intervjupersonerna vid arkiven beskriver rentav anställningar med lönebidrag som en fälla:

Problemet med den bidragsformen – som kallades för Arkivarbete en gång i tiden – var ju att alla var stöpta i samma form. Alla fick lika mycket i bidrag, oavsett hur mycket stöd man skulle behöva för att komma ut i arbetslivet. Du fick förvisso ut många människor i arbetslivet, men de fick en väldigt låg livsinkomst. De får en rätt orimlig situation att leva i när de väl har gått i pension, eftersom de inte får funktionshinderbetalning även efter arbetslivet. [...] Och sedan kan jag också se, när det gäller just lönebidragsformen, att den kan vara en fälla! Vissa människor som skulle ha kunnat få fullbetalda arbeten fick aldrig det, därför att arbetsgivaren utnyttjade bidragsformen, och för andra människor är inte bidraget tillräckligt för att få en anställning. Så att, just den anställningsformen med lönebidrag har jag varit väldigt skeptisk till, eller kritisk mot, under lång tid. (Sektionschef, Arkiv F)

⁷² SOU 2012:31, s. 184–185; Angelov och Eliason 2014b, s. 25–27.

Sammanfattning

- Minskningen av antal anställda med lönebidrag vid regionala museer och arkiv ser ut att fortsätta. Med ett stort antal kommande pensionsavgångar riskerar minskningen att ske snabbare de kommande åren än tidigare.
- En motsättning mellan olika målsättningar för verksamheten beskrivs. Professionalisering och effektivisering ställs i kontrast till förväntningar på att ta ett socialt ansvar.
- Särskilda satsningar kan ha stor betydelse, vilket Kulturarvs-IT är ett exempel på. De handledningsresurser som är kopplade till Kulturarvs-IT beskrivs som en avgörande faktor.
- Ökad flexibilitet och stöd från andra aktörer, så som kommun, region och Arbetsförmedlingen, efterfrågas för att kunna genomföra riktade projekt.
- För att kunna stävja minskningen av antal anställda med lönebidrag efterfrågas bland annat en höjning av lönebidragstaket, ökat stöd vad gäller personalansvar och mer resurser till handledning på arbetsplatsen.
- Kritik riktas mot lönebidraget som handlar om att det kan bli en låglönefälla för den anställda och att det inbyggda målet med lönebidraget, att det efterhand ska kunna trappas ned, är orealistiskt.
- Trots de beskrivna utmaningarna är lönebidraget ett system som har fungerat relativt väl och det är inarbetat i organisationerna. En modell som ligger i linje med museernas och arkivens förutsättningar och behov och som gör museerna tillgängliga som arbetsplatser även i framtiden för personer med funktionsnedsättning efterfrågas.

Kulturanalys bedömning

Myndigheten för kulturanalys har i uppgift att bedöma utvecklingen när det gäller tillgänglighet, jämställdhet och mångfald på kulturens område.⁷³ Kulturanalys ska även formulera rekommendationer utifrån genomförda studier, som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken. Tillgänglighet inom kultursektorn kan studeras på en mängd olika sätt och här har Kulturanalys valt att fokusera på anställningar med lönestöd riktade till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (lönebidrag). Vi har med utgångspunkt i registerdata från SCB och Arbetsförmedlingen kartlagt utvecklingen av antal anställda med lönebidrag under perioden 2000–2015 inom kultursektorn. För att kunna förstå förändringar i tid och sätta resultaten i ett sammanhang har intervjuer genomförts med verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv. Här presenteras Kulturanalys bedömning av dessa resultat och reflektion kring vad som kan göras för att stävja den minskning av antal anställda med lönebidrag som sker inom kultursektorn. Utgångspunkten är att främja kultursektorns förutsättningar att bidra till både kulturpolitikens mål om allas delaktighet och till funktionshinderspolitikens övergripande mål.

Tydlig minskning under 2000-talet

Vår rapport bekräftar de signaler som Kulturanalys fått om att antalet och andelen anställningar med lönebidrag har minskat inom kultursektorn, och särskilt på regionala museer och arkiv. Vi kan dessutom konstatera en betydande risk för att de kommer att minska än mer.

Kartläggningen visar att antalet anställda med lönebidrag inom svensk kultursektor har minskat under 2000-talet. Drygt 200 färre personer hade anställning med lönebidrag år 2015, jämfört med år 2000. Det är en minskning som innebär att knappt var tredje anställning med lönebidrag har försvunnit. Den minskning av antal anställda med lönebidrag som ägde rum under slutet av 2000-talet har framförallt skett på museer och arkiv – där de flesta anställda med lönebidrag är och har varit verksamma. Till andel sett har den största minskningen skett på arkiv där anställda med lönebidrag fram till år 2003 utgjorde över 20 procent av personalen. År 2015 har andelen minskat till var tionde anställd. Förändringen kan inte förklaras av en allmän nedgång på arbetsmarknaden av antal anställningar med lönebidrag.

Resultaten från intervjustudierna förstärker bilden av en pågående minskning och pekar mot en fortsatt minskande trend. Efter tidigare expansion av personalstyrkan uttrycks en vilja att minska beroendet av bidrag och den ekonomiska sårbarheten.

⁷³ SFS 2011:124.

Många anställda med lönebidrag har varit i verksamheten under lång tid och flera av intervjupersonerna beskriver hur de vid kommande pensionsavgångar inte planerar att ersätta en anställning med lönebidrag med en ny sådan. Samtidigt framkommer det att de personer som anställts med lönebidrag inte hade fått anställning utan lönestödet. Möjligheten för personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga att arbeta inom dessa verksamheter har därmed försämrats.

Rapporten visar även på en stark ambivalens mellan en uppskattning av den positiva betydelse som anställningar på lönebidrag har haft för verksamheterna och mellan de utmaningar som de har medfört, framförallt ur ett arbetsgivarperspektiv. Innehållet i och ramarna för verksamheterna har stor betydelse för inställningen till att anställa med lönebidrag. Det kan handla om vad för slags arbetsuppgifter som finns inom verksamheten och hur de ekonomiska förutsättningarna ser ut.

Möjligheten att anställa personer med lönebidrag har varit viktig för i synnerhet regionala museer och arkiv och bidragit till en expansion av verksamheten. Uppgifter som hade riskerat att inte bli gjorda har med hjälp av anställda på lönebidrag kunnat bli genomförda. Det handlar framförallt om digitalisering och upprättande av register för ökad sökbarhet i samlingarna. För vissa verksamheter finns fortfarande stora behov att få liknande uppgifter genomförda vilket visar på en möjlighet att bromsa minskningen om rätt förutsättningar ges.

Ytterligare en faktor att beakta i det fortsatta arbetet med lönebidrag är jämställdhet. Kartläggningen visar att färre kvinnor än män anställs med lönebidrag. Inom både arkiv och regionala museer är förhållandet det omvända i personalstyrkan i helhet.

Försämrad ekonomi och konflikt mellan olika mål

Rapporten visar att de ekonomiska förutsättningarna är centrala för museernas och arkivens möjligheter att anställa personer med funktionsnedsättning. En upplevd generell ekonomisk press och neddragningar på regionala museer och arkiv har lett till en tveksamhet kring att anställa med lönebidrag. Därutöver har lönebidraget urholkats över tid när de inte justerats mot löneökningar och det finns en oförutsägbarhet genom de regelbundna omprövningar som görs av lönebidragsnivån.

En mer sektorspecifik dimension som framkommer i studien är att det inom museer och arkiv upplevs finnas en konflikt mellan olika värden och uppdrag. Å ena sidan finns förväntningar, uppdrag och en vilja som handlar om att verksamheterna ska vara tillgängliga och ta ett socialt ansvar. Å andra sidan upplevs ökade krav på verksamheterna i termer av effektivisering och professionalisering. Nya uppgifter som åläggs museer och arkiv verkar i högre grad enligt intervjupersonerna inte lämpa sig för anställningar med lönebidrag. Det är hård konkurrens om utlysta

tjänster och det krävs relevant utbildning. Anställningar med lönebidrag ses i hög grad som en egen kategori vid sidan av vad som uppfattas som reguljära anställningar och utlysningar.

Rapporten visar att det är främst så kallade enklare uppgifter som verksamhetsledare vid regionala museer och arkiv kopplar till anställningar med lönebidrag. Ökade krav på verksamheterna och större behov av utbildad personal har därför lett till att möjligheterna att anställa personer med hjälp av lönebidrag inte anses lika relevant. För att öka tillgängligheten i verksamheterna i helhet krävs det därför ökad kunskap om hur lönebidrag kan vara ett sätt för personer med funktionsnedsättning med rätt utbildning att kunna konkurrera om de tjänster som finns. Likaså behövs mer kunskap om hur personer med funktionsnedsättning, oavsett hur anställningen är finansierad, upplever att arbeta inom kultursektorn samt även mer specifikt hur det är att vara anställd med lönebidrag inom kultursektorn.

Även om ökade krav på professionalisering och effektivisering ställs på museer och arkiv upplever många att det finns lämpliga uppgifter för anställda med lönebidrag som behöver göras och som kan hjälpa verksamheten på lång sikt. Men för att arkiv och regionala museer fortsatt ska kunna vara en viktig arbetsplats för personer med funktionsnedsättning krävs en förbättring av verksamheternas förutsättningar att uppnå de olika mål som sätts upp på politisk nivå.

Anpassa riktade satsningar till dagens verksamhet

Rapporten visar på vikten av att anpassa statliga kulturarvssatsningar efter dagens förutsättningar. För att en satsning ska bli effektiv krävs det att den utformas utifrån verksamheternas behov och kapacitet. Verksamhetsledare uttrycker tydligt en vilja att ta ett ansvar men att det krävs att det sker i samklang med hur situationen ser ut inom verksamheten. Det innebär att kommande kulturarvssatsningar behöver utgå från de förändrade ramar som intervjupersonerna beskriver i fråga om högre krav på både verksamheternas uppdrag, innehåll och ekonomiska förutsättningar. Som en del av detta är det viktigt lönestöden inte utformas på ett sätt som riskerar att uppfattas som att det byggs in ett beroende i verksamheterna. Satsningar som av verksamhetsledare uppfattas som en risk vad gäller personalmässigt och ekonomiskt åtagande löper stor risk att inte bli framgångsrika.

Statliga satsningen Kulturarvs-IT som är vanligt förekommande på regionala museer har visat att kulturarvssatsningar kan vara framgångsrika, och här bör man dra lärdom av de positiva erfarenheterna av att få en arbetsledartjänst finansierad. Rapporten visar vidare att en nyckelfaktor verkar vara att satsningen uppfattas som en ekonomi i sig, och inte är del av den vanliga verksamhetsbudgeten. Därigenom undviker man att bygga in en uppfattad ekonomisk sårbarhet och osäkerhet i en redan slimmad organisation. Flera av museerna som minskat sin personal och antalet anställningar med lönebidrag har främst kvar just den grupp som är knuten

till Kulturarvs-IT. När Kulturarvs-IT infördes 1998 riktade det sig till personer med funktionsnedsättningar som innebar mycket stora utmaningar på arbetsmarknaden och bidragsnivån kunde vara upp till 100 procent.⁷⁴ Numera är det väldigt ovanligt med bidragsnivåer över 80 procent. Att se över vilka resurser som krävs för att satsningen ska fortsätta vara till gagn för verksamheten och de anställda tycks mot denna bakgrund vara central.

Våra resultat visar generellt på vikten av att samarbetet med andra aktörer som till exempel Arbetsförmedlingen, kommun och region fungerar väl. Här finns det en stor variation mellan olika delar av landet vad gäller erfarenheterna av framförallt kontakterna med Arbetsförmedlingen.

Resurser till handledning och höjda bidragsnivåer

Lönebidrag är en av de huvudsakliga insatser som Arbetsförmedlingen har tillgång till för att främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att delta i arbetslivet. För att lönebidraget ska få avsedda effekter är det därför avgörande att det uppfattas som tillräckligt attraktivt av presumtiva arbetsgivare. Detta är emellertid inte alltid fallet i dag för många av de regionala museer och arkiv som intervjuats för denna studie. Det låga taket för den bidragsgrundande delen av lönen har utgjort ett av de största hindren för att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga.⁷⁵

För att öka antalet anställningar med lönebidrag krävs det att lönestöden förstärks. Det är positivt att taket för den bidragsgrundande delen av lönen har höjts och att det har aviserats kommande höjningar men det är ännu för tidigt att säga ifall de kommer att vara tillräckliga.⁷⁶ I rapporten framkommer det att det förmodligen krävs rejäla höjningar för att göra det tillräckligt attraktivt för arbetsgivare och även för att anställningen inte ska bli en låglönefälla. Lönebidraget bör även bli administrativt enklare för att klara konkurrensen med andra lönestöd, till exempel nystartsjobb.

Incitamenten att anställa har minskat i takt med att subventionen urholkas och arbetsgivaren får stå för en allt större del av den faktiska anställningskostnaden. Konsekvenserna av detta kan bli att det blir allt svårare för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga att konkurrera om arbetstillfällen. Långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen indikerar en sådan utveckling. Ytterligare en konsekvens kan bli att målsättningen om likvärdiga anställningsvillkor och löner inte uppnås och att anställda med lönebidrag därmed hamnar successivt allt längre efter i utvecklingen av lön och andra anställningsvillkor.⁷⁷ Likaså finns en risk för att lönestöden för personer med

⁷⁴ Proposition 1998/99:1, s. 53.

⁷⁵ Jämför SOU 2012: 31, s. 216–217.

⁷⁶ Proposition 2017/18:1 Utgiftsområde 14, s. 41.

⁷⁷ SOU 2012:31, s. 241–242.

funktionsnedsättning inte ska klara konkurrensen med andra åtgärds-sysselsättningar.

Rapporten visar att handledningsresurser är det som efterfrågas allra mest från arkivens sida och skulle bidra till att täcka de kostnader som kan uppstå i relation till personalansvar och arbetsmiljöarbete. Resultaten visar att i verksamheter som genomgått en effektiviseringsprocess uttrycks att begränsade resurser gör det svårt att tillhandahålla den handledning som krävs för att de anställda med lönestöd ska få ett meningsfullt och givande arbete. Det beskrivs också hur avvägningar görs för att inte ytterligare öka pressen på verksamhetens organisation.

Ett viktigt resultat från rapporten är att på både regionala museer och arkiv anser man sig ofta inte ha den kompetens som behövs för att kunna säkerställa en god arbetsmiljö och för att kunna handleda arbetet på ett sådant sätt att kvaliteten säkerställs. Därför är det önskvärt att ge ett ökat stöd till de verksamheter som behöver det vid eventuella utmaningar i relation till anställningar med lönebidrag.

Referenser

Angelov, Nikolay och Eliason, Marcus. 2014a. *Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?* Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering 2014:22.

Angelov, Nikolay och Eliason, Marcus. 2014b. *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering 2014:24.

Arbetsdomstolen, Dom nr 81/13.

Arbetsförmedlingen. 2015a. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2014. Kulturavslutet slutrapport.

Arbetsförmedlingen. 2015b. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2015. En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016.

Arbetsförmedlingen. 2016a. Subventionerade anställningar. Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv.

Arbetsförmedlingen. 2016b. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2016. Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2015.

Arbetsförmedlingen. 2017a. Arbetsförmedlingens faktablad. Lönebidrag för anställning. 2017-11.

Arbetsförmedlingen. 2017b. Arbetsförmedlingens faktablad. Arbetsgivare. 2017-2.

Dir. 2017:106. Kommittédirektiv – Översyn av arkivområdet. Regeringsbeslut 2017-10-26.

Ds 2016:14, Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Arbetsmarknadsdepartementet.

Garsten, Christina och Jacobsson, Kerstin. 2013. "Sorting people in and out: The plasticity of the categories of employability, work capacity and disability as technologies of government", *Ephemera. Theory and Politics in Organization*, 13(4), sid. 825–850.

Gerdes, Christer, Mikkonen, Maria och Taslimi, Mohammad. 2015. *Lönebidrag – en jämförande analys*, Bilaga till arbetsmarknadsrapport 2015, Arbetsförmedlingen.

Holmqvist, Mikael. 2008. "Creating the Disabled Person: A Case Study of Recruitment to 'Work-for-the-Disabled' Programs", *Scandinavian Journal of Disability Research*, 10(3), sid. 191–207.

Jacobsson, Kerstin och Seing, Ida. 2013. "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder", *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 19(1), sid. 9–24.

Johansson, Per och Skedinger, Per. 2008. "Misreporting in register data on disability status: evidence from the Swedish Public Employment Service", *Empir Econ*, 37:411–434.

Kulturarvsstyrelsen 2009. Digital museumsformidling – i brukerperspektiv. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/kulturarv/publikationer/emneopdelt/digitalisering/digital_museumsformidling.pdf. Hämtad den 4 december 2017.

Kulturdepartementet. 2016. Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Riksarkivet. Regeringsbeslut 2016-12-14. Ku2016/02761/LS.

Kulturdepartementet. 2017. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Riksarkivet. Regeringsbeslut 2017-12-13. Ku2017/00774/KL.

Kulturrådet 2008. Information till sökande: Ansökan om verksamhetsbidrag inklusive bidrag till museipedagogiska insatser för 2009 samt bidrag till lönekostnader för personal med lönebidrag, utställningsersättning. Daterad till 2008-09-18.

Kulturrådet. 2010. Uppföljning av Access. Kulturrådets skriftserie 2010: 1.

Kulturrådet 2016. Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015.

LO 2012. LOs yttrande över Funkautredningens betänkande Sänkta trösklar – högt i tak (SOU 2012:31). [https://lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027487852_funkautred_sankta_trasklar_hogt_i_tak.pdf/\\$file/Funkautred_Sankta_trosklar_hogt_i_tak.pdf](https://lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027487852_funkautred_sankta_trasklar_hogt_i_tak.pdf/$file/Funkautred_Sankta_trosklar_hogt_i_tak.pdf). Hämtad den 17 november 2017.

Länsmuseernas Samarbetsråd. 2013. Skrivelse till kultur- och idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroth och kulturdepartementet. Daterad 2013-06-09.

Länsmuseernas Samarbetsråd. 2014. Skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet angående lönebidrag. Daterad 2014-04-07.

Marstine, Janet 2006. "Introduction". I Marstine, Janet (red). *New Museum Theory: An Introduction*. Malden: Blackwell.

Maravelias, Christian. 2015. "'Best in class' – Healthy employees, athletic executives and functionally disabled jobseekers", *Scandinavian Journal of Management*, 31, sid. 279–287.

Myndigheten för kulturanalys. 2015. *Kultur av vem? En undersökning av mångfald i den svenska kultursektorn*. Rapport 2015:2.

Myndigheten för kulturanalys. 2016. *Kulturanalys 2016*.

Proposition 1979/80:93. *Om vissa kompletterande åtgärder ifråga om anställning med lönebidrag, yrkesinriktad rehabilitering m.m.*

Proposition 1998/1999:1. *Budgetpropositionen för 1999*.

Proposition 2002/03:1. *Budgetpropositionen för 2003*.

Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*.

Proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 14. *Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Proposition 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolicen*.

Proposition 2017/18:1 Utgiftsområde 14. *Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Riksantikvarieämbetet. 2016. *Kulturarv för alla. En sammanfattande redovisning av: En strategi för genomförande av funktionshinderspolicen 2011–2016*.

Riksantikvarieämbetet 2017. Årets bidrag för Kulturarvs-IT fördelat. www.raa.se/2017/04/arets-bidrag-for-kulturarvs-it-fordelat. Hämtad den 15 november 2017.

Rodéhn, Cecilia. 2012. "Är lönebidragsanställningar en demokratisering av museer?" *Nordisk museologi*, 1, sid. 75–88.

SCB. 2017. *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2016*. Information om utbildning och arbetsmarknad 2017:2.

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

SFS 2003:248. Förordningen om bidrag till lönekostnader inom verksamheten kulturarvs-it.

SFS 2010:2012. Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

SFS 2011:124. Förordning med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

SFS 2017:462. Förordning om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

SOU 1979:24. *Sysselsättningspolitik för arbete åt alla*. Slutbetänkande av sysselsättningsutredningen.

SOU 1997:5. *Aktivt lönebidrag – ett effektivare stöd för arbetshandikappade*. Delbetänkande av LOSAM-utredningen.

SOU 2002:78. *Arkiv för alla – nu och i framtiden*. Betänkande från Arkivutredningen Arkiv för alla.

SOU 2003:95. *ArbetsKraft*. Betänkande av lönebidragsutredningen.

SOU 2012:31. *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*. Betänkande av FunkA-utredningen.

SOU 2014:16. *Det ska vara lätt att göra rätt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Statskontoret 2011. *Subventionerade anställningar – en kartläggning*. Slutredovisning 2011:34.

Statskontoret 2017. *Myndighetsanalys av Riksarkivet*. Rapport 2017:14.

Bilaga I. Metod registerstudie

Variabeln åtgärdssysselsättning

- Utvecklingsanställning (38), *fr.o.m. 2006-01.*
- Trygghetsanställning (39), *fr.o.m. 2006-01.*
- Lönebidrag (42), *fr.o.m. 1995-01-01 i Datalagret.*
- Offentligt skyddat arbete, OSA (43), *fr.o.m. 1995-01-01 i Datalagret.*
- Rekryteringsstöd (44), *fr.o.m. 1995-01-01 i Datalagret, upphör 1997-12-31, beslut tagna före 1998-01-01 får fullföljas.*
- Akademikerjobb (44), *fr.o.m. 2006-01, upphör 2006-12-31. Beslut tagna före detta datum får fullföljas.*
- Individuellt anställningsstöd (45), *fr.o.m. 1998-01-01, upphör 1999-09-30. Beslut tagna före 1999-10-01 får fullföljas.*
- Förstärkt särskilt anställningsstöd (45), *fr.o.m. 2012-04.*
- Stöd till start av näringsverksamhet (46), *(tidigare Starta-eget-bidrag, namnbyte 2000-04), fr.o.m. 1995-05-01 i Datalagret.*
- Allmänt anställningsstöd (47), *fr.o.m. 1999-10-01, upphör 2007-01-01, beslut tagna före detta datum får fullföljas.*
- Förstärkt anställningsstöd (för 2-årsinskrivna) (48), *fr.o.m. 1999-10-01, ändrade villkor fr.o.m. 2000-01-01. Upphör 2007-01-01, beslut tagna före detta datum får fullföljas.*
- Särskilt anställningsstöd (personer över 57 år) (49), *fr.o.m. 2000-11-01. 2003-07-01 ändras reglerna och kategorin byter namn till Särskilt anställningsstöd inom aktivitetsgarantin. 2007-07-02 ändras åter definitionen för denna kategori.*
- Förstärkt anställningsstöd (för 4-årsinskrivna) (50), *fr.o.m. 2000-08-01, upphör 2004-01-31, beslut tagna före detta datum får fullföljas.*
- Beredskapsarbete (51), *upphör 1997-12-31, beslut tagna före 1998-01-01 får fullföljas.*

- Plusjobb (51), fr.o.m. 2006-01, upphör 2006-10-24. Beslut tagna före detta datum får fullföljas.
- Utbildningsvikariat (53), upphör 1997-12-31, beslut tagna före 1998-01-01 får fullföljas. Återinförs 2006-01 för att åter upphöra 2006-10-24. Beslut som tagits tidigare får fullföljas.
- Kulturarvslyftet (56), fr.o.m. 2012-05.
- Resursarbete (58), fr.o.m. 1997-07-01 (på försök i Kalmar fr.o.m. 1996-02), upphör 1999-09-30, beslut som tagits före 1999-10-01 får fullföljas t.o.m. 2000-03-31.

Variabeln nystartsjobb

- Nystartsjobb (33), fr.o.m. 2007-01.
- Särskilt nystartsjobb (36), fr.o.m. 2008-01.
- Nystartsjobb för deltidsarbetslösa (37), fr.o.m. 2008-01, t.o.m. 2009-12.

Arbetsförmedlingens funktionsnedsättningskoder

Arbetsförmedlingens koder för uppgifter om hälsa och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, gäller sedan 2015-03-01 (se Grundföreskrift AFFS 2015:1):

- 11 Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor
- 21 Barndomsdöv och/eller teckenspråkig
- 22 Hörselskada
- 33 Synnedsättning
- 43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga
- 51 Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar
- 61 Psykisk funktionsnedsättning
- 71 Generellt nedsatt inlärningsförmåga
- 82 Missbruks- eller beroendeproblematik

91 Allergi eller överkänslighet

92 Specifik kognitiv funktionsnedsättning

Revideringen av koderna 2015 innebär att en av de koder som tidigare ökat mest togs bort: kod 81 som betecknade socialmedicinskt funktionshinder.

Kod 40 för rörelsehinder fanns fram till 2000-06 och ersattes då med kod 41 och 42. 2015 slogs dessa samman till kod 43.

Om statistikens tillförlitlighet

Uppgifterna som har hämtats från Arbetsförmedlingen och matchats mot populationen av kulturinstitutioner är inte rensade vad gäller tidiga avbrott av anställningar. Det kan alltså finnas något fler i statistiken än vad som fanns reellt i anställning med lönestöd för personer med funktionsnedsättning. Efter att ha gjort ett stickprov på ett av åren under undersökningsperioden visade det sig att det rörde sig om väldigt små skillnader (i det fallet endast en person). Givet att det skulle vara väldigt tidskrävande att göra om matchningen av data, fattades beslutet att inte börja om med nya rensade data.

Vid en jämförelse med de få egenrapporterade uppgifter som finns kom det fram att registerdata visade på något lägre antal anställda med lönebidrag. Det kan ha att göra med en överskattning när institutionerna själva rapporterar in antalet men det är inget vi vet med säkerhet i nuläget. Dock överensstämmer själva trenden över tid, att det sker en minskning i antal anställda med lönebidrag. En möjlig förklaring till att siffrorna skiljer sig åt kan vara att institutionerna räknar med även andra i verksamheten än bara de med formella lönestöd för personer med funktionsnedsättning. FunkA-utredningen konstaterade att år 2011 av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen så var det vanligaste för personer med funktionsnedsättning att delta i jobb- och utvecklingsgarantin. Eftersom det programmet inte innehåller någon form av lönesubvention täcks det inte av vår studie.⁷⁸ Deltagande i sådana program liksom praktikantprogram och liknande skulle eventuellt kunna förklara att egenrapporterade uppgifter om lönebidrag tenderar att vara högre än vad registerdata visar.

⁷⁸ SOU 2012:131, s. 173.

Bilaga II. Institutioner som ingår i registerstudien

Arkiv

Krigsarkivet
Landsarkivet i Göteborg
Landsarkivet i Härnösand
Landsarkivet i Lund
Landsarkivet i Uppsala
Landsarkivet i Vadstena
Landsarkivet i Visby
Landsarkivet i Östersund
Malmö Stadsarkiv
MKC –
Mediakonverteringscentrum
Riksarkivet
Riksarkivet, Arninge
Riksarkivet, Marieberg
Slottsarkivet
Stockholm stadsarkiv
SVAR – Svensk arkivinformation
Värmlands arkiv

Museer

Centrala museer

Arkitektur och designcentrum (med föregångare)
Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet
Moderna Museet (inkl. Moderna Malmö)
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde
Naturhistoriska riksmuseet
Scenkonstmuseet (jfr Statens musiksamlingar, Musikmuseet – 2010)

Statens försvarshistoriska museer
Statens historiska museer
Statens maritima museer
Statens museer för världskultur
Stiftelsen Arbetets museum
Stiftelsen Nordiska museet
Stiftelsen Skansen
Stiftelsen Tekniska museet

Regionala museer

Blekinge Museum
Gotlands museum (jfr Länsmuseet på Gotland)
Göteborgs Naturhistoriska Museum
Hallands Konstmuseum
Hallands kulturhistoriska museum
Jamtli – Jämtlands läns museum
Jönköpings läns museum
Kalmar Konstmuseum
Kalmar läns museum
Kulturen i Lund
Länsmuseet Gävleborg
Länsmuseet Västernorrland
Malmö museer
Medicinhistoriska museet Göteborg
Norrbottens museum
Regionmuseet Kristianstad
Smålands museum (del av Kulturparken Småland)
Spårvägmuseet
Stiftelsen Dalarnas museum
Stockholms läns museum
Sörmlands museum
Upplandsmuseet
Värmlands museum
Västarvet (inkl. Forsviks bruk, Lödöse museum, Slöjd & Byggnadsvård Nääs, Vitlycke

museum, Vänersborgs museum-
Kulturlagret, Bohusläns museum
och konsthall)
Västerbottens museum
Västergötlands museum
Västmanlands läns museum
Örebro läns museum
Östergötlands museum

Myndigheter, statliga stiftelser och bolag

Centrum för lättläst (upphörde
2014)
EMS – Elektroakustisk Musik i
Sverige (del av Statens musikverk
sedan 2011)
Forum för levande historia
Institutet för språk och folkminnen
Konstnärsnämnden
Kungliga biblioteket
Musik- och teaterbiblioteket (del av
Statens musikverk sedan 2011)
Myndigheten för tillgängliga
medier jfr talboks- och
punktskriftsbiblioteket)
Myndigheten för kulturanalys
(fr.o.m. 2011)
Nämnden för hemslöjdsfrågor
Riksantikvarieämbetet
Rikskonserter (upphörde 2010)
Riksutställningar
Språk- och folkminnesinstitutet
(upphörde 2006)
Statens konstråd
Statens kulturråd
Statens musikverk (utom
Scenkonstmuseet)
Stiftelsen Svenska filminstitutet
Svenska språknämnden (upphörde
2006)
Sveriges författarfond

Scenkonst

Borås stadsteater
Byteatern Kalmar länsteater
Dalateatern
Folkteatern i Gävleborg
Folkteatern i Göteborg
Göteborgs stadsteater
Helsingborgs stadsteater
Kungliga Dramatiska Teatern AB
Kungliga Operan AB
Länsteatern på Gotland
Malmö stadsteater (jfr Malmö
Dramatiska teater – 2008)
Norrdans
Orienteatern
Regionteater Väst (Uddevalla) (jfr
Västsvenska teater och dans –
2007)
Regionteatern Blekinge Kronoberg
Riksteatern
Scenkonst Västernorrland AB
Skånes dansteater
Stiftelsen Dansens hus
Stiftelsen Norrbottensteatern
Stockholms stadsteater
Teater Halland
Uppsala stadsteater
Västana Teater
Västerbottensteatern
Västmanlands teater (jfr Teater
Västmanland)
Örebro Länsteater (jfr Länsteatern i
Örebro)
Östgötateatern (jfr Stiftelsen
Östergötlands länsteater)

Orkester- och musikinstitutioner

Estrad Norr (Jämtlands läns musik
& teater)
Folkoperan
Gotlandsmusiken

Gävle symfoniorkester
 Göteborg Wind orchestra (jfr
 Göteborgsmusiken – 2007)
 Göteborgs symfoniker AB (jfr
 Göteborgs konsert)
 Göteborgsoperan
 Helsingborgs konserthus och
 symfoniorkester
 Kalmar läns musikstiftelse (inkl.
 Camerata Nordica)
 Kungliga filharmoniska orkestern
 Länsmusiken i Örebro län AB
 (inkl. Svenska kammarorkestern)
 (jfr Stiftelsen Musik för Örebro
 län)
 Malmö opera
 Malmö symfoniorkester
 Musik Gävleborg
 Musik i Blekinge
 Musik i Dalarna (inkl.
 Dalasinfoniettan)
 Musik i Halland (del av Region
 Halland)
 Musik i Syd (inkl. Musica Vitae)
 Musik i Väst
 Musikaliska Nybrokajen AB (jfr
 Länsmusiken i Stockholm och
 Stockholms läns blåsarsymfoniker
 – 2011)
 Nordiska kammarorkestern
 Norrbottensmusiken
 Norrköpings symfoniorkester
 NorrlandsOperan AB (jfr
 Västerbottenmusiken AB)
 Scenkonst Sörmland (jfr Sörmlands
 musik och teater – 2010)
 Smålands musik och teater (inkl.
 Jönköpings sinfonietta)
 Stiftelsen Musik i Uppland
 Sveriges Radios symfoniorkester
 Wermland Opera (jfr Stiftelsen
 Värmlandsoperan, Musikteatern i
 Värmland – 2003)

Västmanlandsmusiken (inkl.
 Västerås Sinfonietta)
 Östgötamusiken

Bilaga III. Intervjuguider

Intervjuguide regionala museer

Bakgrund till studien: Personer med funktionsnedsättning som berättigar till lönestöd har under lång tid utgjort en viktig del av arbetskraften på museer och arkiv. På vissa institutioner har upp emot hälften av personalen varit anställd inom ramen för arbetsmarknadsprogram. Förutsättningarna för subventionerade anställningar har genomgått flera större förändringar och det finns nu indikationer på att andelen personal som anställs med lönebidrag på museerna minskar. Det är mot bakgrund av dessa förändringar som Myndigheten för kulturanalys valt att genomföra denna studie. Syftet är att undersöka förutsättningarna för att personer med funktionsnedsättning även fortsättningsvis ska kunna vara verksamma inom kultursektorn.

Museets verksamhet och lönebidrag

1. Jag skulle vilja börja med att be dig att först kort redogöra för verksamheten här vid museet och din egen roll. Sedan skulle jag vilja att du berättar lite om vilka personalgrupper som är verksamma här. Hur ser fördelningen ut mellan tillsvidaretjänster, lönebidragsanställningar, projekt/visstids-anställningar och andra anställningsformer (praktik, andra arbetsmarknadsåtgärder m.m.)?
2. Det finns en lång tradition av lönebidragsanställningar på museer och arkiv, och särskilt då just på regionala museer. Vilken betydelse skulle du säga att lönebidragsanställningar har eller har haft för verksamheten? Vilka skulle du säga är skälen till att en relativt sett hög andel utgörs eller har utgjorts av subventionerade anställningar på detta museum? På museerna i stort?
3. Inom vilka personalgrupper återfinns lönebidragsanställda framförallt på ert museum? Vilka arbetsuppgifter har det rört sig om? Är det samma arbetsuppgifter som är aktuella i dag jämfört med för 10–15 år sedan? Påverkar det dynamiken på arbetsplatsen att vissa inom personalstyrkan har lönebidrag och andra inte?

Villkoren för de lönebidragsanställda

4. Kan du berätta hur det går till när någon anställs på lönebidrag på ert museum? Hur ser det administrativa arbetet ut i samband med lönebidragsanställningar och kontakten med Arbetsförmedlingen? Hur initieras en anställning, följs upp och så vidare?
5. Utifrån er erfarenhet, vad betyder möjligheten att arbeta på museer för de som anställs med lönebidrag? Har möjligheten till bidrag varit en förutsättning för anställning? Vilka resurser finns att tillgå för att

tillmötesgå eventuella särskilda behov kopplade till den anställdas nedsatta arbetsförmåga?

6. En lönebidragsanställning är ju tänkt att i huvudsak pågå under högst fyra år med förhoppningen att i slutänden minska behovet av lönestöd. Under hur lång tid har anställningarna här varat? Vad har hänt efter de fyra åren?

Kulturrådet och Kultursamverkansmodellen

7. Från och med 1992 utdelade Kulturrådet ett extra lönebidrag för anställning av personer med funktionsnedsättning, som ett extra påslag till Arbetsförmedlingens lönebidrag. Museer med fler än 30 procent lönebidragsanställningar kunde få ersättning för upp till 90 procent av sina lönekostnader. Vilken betydelse hade det extra lönebidraget för er verksamhet?
8. Från och med 2010 integrerades det extra lönebidraget i verksamhetsbidraget. Vilken betydelse fick det? Har ni ändå valt att fortsättningsvis öronmärka en del av verksamhetsbidraget för lönebidragsanställningar? Varför eller varför inte? Ser ni några fördelar/nackdelar med att lönebidraget integrerades? Förde ni några diskussioner med Kulturrådet i samband med detta? Har det skett någon uppföljning?
9. Utifrån er synvinkel, har Kultursamverkansmodellen och det faktum att det nu är landstinget eller regionen som fördelar medel påverkat förutsättningarna för lönebidragsanställningarna?

Utvecklingen för lönebidragsanställningarna

10. Hur har museets ekonomiska förutsättningar ändrats under 2000-talet och hur förhåller sig lönebidragsanställningarna till det generella ekonomiska läget?
11. Sedan i början av 2000-talet kan två tydliga trender vad gäller antalet anställda på museer avläsas: dels att det totala antalet anställda har minskat, dels att antalet anställningar med lönebidrag står för en relativt stor andel av minskningen. Är detta en utveckling som ni har upplevt här? Vilka skäl ser ni till varför andelen minskar och minskar det totala antalet anställda och lönebidragsanställda av samma anledning? Har lönebidragsanställningar fasats ut till förmån för reguljära anställningar? Hur har minskningen av lönebidragsanställningar specifikt påverkat museets verksamhet?
12. Av den statistik vi tagit fram framgår en minskning särskilt av antalet lönebidragsanställda som är kodade som rörelsehindrade av Arbetsförmedlingen. Är detta en bild som ni känner igen? Om ja, vad beror detta på i er verksamhet?
13. Under senare år har ett par särskilda satsningar genomförts som riktats mot kultursektorn, jag tänker framförallt på Kulturarvslyftet (2012–2014) och Kulturarvs-IT men också Access (2006–2009) även om denna satsning inte

specifikt riktade sig till personer med funktionsnedsättning. Har ni några erfarenheter av dessa satsningar?

14. En central del av funktionshinderspolitiken är att undanröja hinder och skapa förutsättningar för delaktighet på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vad skulle krävas för att vända en utveckling där det blir svårare för personer med funktionsnedsättning att verka inom kultursektorn? Ser du några alternativ till lönebidrag för att museerna ska kunna fortsätta att vara tillgängliga arbetsplatser?
15. Finns det något annat som du skulle vilja ta upp i anslutning till det vi pratat om? Något som vi missat att beröra?

Intervjuguide arkiv

Bakgrund till studien: Personer med funktionsnedsättning som berättigar till lönestöd har under lång tid utgjort en viktig del av arbetskraften på museer och arkiv. På vissa institutioner har upp emot hälften av personalen varit anställd inom ramen för arbetsmarknadsprogram. Förutsättningarna för subventionerade anställningar har genomgått flera större förändringar och det finns nu indikationer på att andelen personal som anställs med lönebidrag på arkiv minskar. Det är mot bakgrund av dessa förändringar som Myndigheten för kulturanalys valt att genomföra denna studie. Syftet är att undersöka förutsättningarna för att personer med funktionsnedsättning även fortsättningsvis ska kunna vara verksamma inom kultursektorn.

Arkivets verksamhet och lönebidrag

1. Jag skulle vilja börja med att be er att först kort redogöra för verksamheten här vid arkivet och din egen roll. Sedan skulle jag vilja att du berättar lite om vilka personalgrupper som är verksamma här. Hur ser fördelningen ut mellan tillsvidaretjänster, lönebidragsanställningar, projekt/visstidsanställningar och andra anställningsformer (praktik, andra arbetsmarknadsåtgärder m.m.)?
2. Det finns en lång tradition av lönebidragsanställningar på museer och arkiv, inte minst med hänvisning till det statligt finansierade ”arkivarbetet” vid allmännyttiga organisationer som infördes 1934 (och som ersattes av lönebidragsanställning först 1980). Vilken betydelse skulle ni säga att lönebidragsanställningar har eller har haft för verksamheten? Vilka skulle du säga är skälen till att en relativt sett hög andel utgörs eller har utgjorts av subventionerade anställningar på arkiv, om man jämför med personalsammansättningen på andra kulturinstitutioner?
3. Inom vilka personalgrupper återfinns lönebidragsanställda framförallt på detta arkiv? Vilka arbetsuppgifter har det rört sig om? Är det samma arbetsuppgifter som är aktuella i dag jämfört med för 10–15 år sedan? Påverkar det dynamiken på arbetsplatsen att vissa inom personalstyrkan har lönebidrag och andra inte?

Villkoren för de lönebidragsanställda

4. Kan du berätta hur det går till när någon anställs på lönebidrag på ert arkiv? Hur ser det administrativa arbetet ut i samband med lönebidragsanställningar och kontakten med Arbetsförmedlingen? Hur initieras en anställning, följs upp och så vidare?
5. Utifrån er erfarenhet, vad betyder möjligheten att arbeta på arkiv för de som anställs med lönebidrag? Har möjligheten till bidrag varit en förutsättning för anställning? Vilka resurser finns att tillgå för att tillmötesgå eventuella särskilda behov, kopplade till den anställdas nedsatta arbetsförmåga?
6. En lönebidragsanställning är ju tänkt att i huvudsak pågå under högst fyra år med förhoppningen att i slutänden minska behovet av lönestöd. Under hur lång tid har anställningarna här varat? Vad har hänt efter de fyra åren?

Finansiering och utveckling över tid

7. Har det funnits några andra finansieringskällor än Arbetsförmedlingen vid lönebidragsanställningar? Har finansieringsmöjligheterna av lönebidragsanställningar förändrats de senaste 10–15 åren? På vilket sätt?
8. Hur har arkivets ekonomiska förutsättningar ändrats under 2000-talet och hur förhåller sig lönebidragsanställningarna till det generella ekonomiska läget?
9. Antalet lönebidragsanställda på arkiv har halverats sedan början av 2000-talet. Är det en utveckling som ni känner igen på ert arkiv? Vad tror ni att minskningen av antalet lönebidragsanställda beror på? Hur har minskningen av lönebidragsanställningar specifikt påverkat arkivets verksamhet? Verksamhetens ”identitet”?
10. Av den statistik vi tagit fram framgår en minskning särskilt av antalet lönebidragsanställda som är kodade som rörelsehindrade av Arbetsförmedlingen. Är detta en bild som ni känner igen? Om ja, vad beror detta på i er verksamhet?
11. Under senare år har ett par särskilda satsningar genomförts som riktats mot kultursektorn (och kulturmiljövården i synnerhet), jag tänker framförallt på Kulturarvslyftet (2012–2014) och Kulturarvs-IT, men även Access (2006–2009) även om denna satsning inte specifikt riktade sig till personer med funktionsnedsättning. Har ni några erfarenheter från dessa satsningar?
12. En central del av funktionshinderspolitiken är att undanröja hinder och skapa förutsättningar för delaktighet på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vad skulle krävas för att vända en utveckling där det blir svårare för personer med funktionsnedsättning att verka inom kultursektorn? Ser ni några alternativ till lönebidrag för att arkiven även fortsättningsvis ska vara tillgängliga arbetsplatser?
13. Finns det något annat som ni skulle vilja ta upp i anslutning till det vi pratat om? Något som vi missat att beröra?

