



2008:9

De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken

– en utvärdering av trestegsmodellen





DATUM
2008-05-28
ERT DATUM
2006-11-30

DIARIENR
2006/255-5
ER BETECKNING
N2006/10679/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera insatser för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken

Regeringen gav den 30 november 2006 Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera de insatser för funktionshindrade med fördjupad kartläggning och vägledning, utvecklingsanställning samt trygghetsanställning som infördes den 1 januari 2006.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – en utvärdering av trestegsmodellen* (2008:9).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, avdelningsdirektör Erik Nyberg, föredragande, utredare Nejra Milisic och utredare Henrik Robertsson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Erik Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Precisering av uppdraget	15
1.3	Metod och tillvägagångssätt	16
1.4	Rapportens disposition	17
2	Insatser för funktionshindrade	19
2.1	Funktionshinder	19
2.2	Handikapp- och arbetsmarknadspolitik	20
2.3	En modell i tre steg	21
2.4	Regelverk och handläggning	22
2.5	Styrningen av insatserna	32
2.6	Finansieringen av insatserna	33
2.7	Många stödformer	34
2.8	Sammanfattande slutsatser	35
3	Implementeringen av de nya insatserna	39
3.1	Utveckling och omfattning	39
3.2	Organiseringen av arbetet	41
3.3	Fördjupad kartläggning och vägledning	43
3.4	Utvecklingsanställning	44
3.5	Trygghetsanställning	52
3.6	Sammanfattande slutsatser	54
4	Deltagare, genomströmning och effekter	57
4.1	Statkontorets databas	58
4.2	Deltagarna i de olika insatserna	60
4.3	Målgruppen för insatserna	63
4.4	Yrken, arbetsgivare och olika branscher	69
4.5	Före och efter insatserna	80
4.6	Effekterna av utvecklingsanställning	85
4.7	Sammanfattande slutsatser	87

5	Statskontorets slutsatser och förslag	93
5.1	De nya insatsernas betydelse	93
5.2	Ett utvecklat arbetssätt och regelverk – Statskontorets förslag	96

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	103
2	Författningsförslag	105
3	Intervjuförteckning	109
4	Prioriterade grupper	111
5	Enkät om utvecklingsinsatser	113
6	Effektutvärdering av utvecklingsanställningar	115
7	Källor och litteratur	149

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat de arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionshinder som infördes den 1 januari 2006. Av uppdraget framgår bland annat att Statskontoret så långt som möjligt ska utvärdera effekterna av de nya insatserna, jämföra dem med övriga insatser för funktionshindrade samt belysa hur de har implementerats.

Bakgrund och syfte

I budgetpropositionen för 2006 konstaterade regeringen att det för vissa personer krävs ett kraftfullare stöd än lönebidrag samt att det var angeläget att öka effektiviteten och träffsäkerheten i olika insatser för funktionshindrade. Regeringen introducerade därför en trestegsmodell som innehöll de tre nya arbetsmarknadspolitiska programmen fördjupad kartläggning och vägledning, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. De nya insatserna speglar tre faser i arbetet med att hitta lämplig anställning för de arbets sökande.

Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV) är en sammanhållen utrednings- och vägledningsinsats som kan pågå i längst tolv veckor. Programmet kan beskrivas som en paraplyåtgärd inom vilken en rad konkreta insatser kan förekomma. De personer som anvisas programmet behöver inte ha ett klarlagt funktionshinder utan förekomsten av en oklar situation och behov av flera insatser är tillräckliga skäl för att delta i FKV.

Utvecklingsanställning utgör det andra programmet i den nya modellen. En utvecklingsanställning innebär en anställning hos en arbetsgivare och deltagaren får lön men omfattas inte av lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Det innebär bland annat att arbetsgivaren inte behöver erbjuda fortsatt arbete när utvecklingsanställningen upphör. Arbetsgivaren får ekonomiskt stöd som tar hänsyn till omfattningen av individens nedsatta arbetsförmåga.

Trygghetsanställningar riktas till arbetslösa med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och vars behov inte kan tillgodoses

genom andra insatser. Individerna i målgruppen är desamma som de som anvisas skyddat arbete vid Samhall. Denna grupp utgörs av personer med en omfattande nedsättning av arbetsförmågan för vilka det behöver utgå såväl ett högt bidrag som stöd under lång tid.

Genom tillkomsten av utvecklings- och trygghetsanställningar finns det numera fem olika subventionerade anställningsstöd för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. När det gäller den nya kartläggings- och vägledningsinsatsen FKV, finns ett tydligt jämförbart alternativ i form av insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering. Den huvudsakliga skillnaden mellan de båda insatserna är att arbetslivsinriktad rehabilitering kan pågå ungefär dubbelt så lång tid, dvs. sex månader.

De nya insatsernas betydelse

Statskontorets utvärdering visar att Arbetsförmedlingens personal betraktar de nya insatserna som kompletterande åtgärder till det befintliga arbets sättet och utbudet av program för funktionshindrade, inte som en ny modell att arbeta utifrån. Att det finns flera andra och liknande insatser för den målgrupp som avses i trestegsmodellen har också påverkat utvecklingen och omfattningen av de nya insatserna.

FKV används endast i begränsad utsträckning

Antalet personer som har anvisats FKV har varit mycket begränsat. Det viktigaste skälet till detta är att arbetsförmedlingskontoren istället beviljar arbetslivsinriktad rehabilitering eftersom det därigenom ges mer tid till att koordinera och organisera de konkreta insatser som behöver genomföras.

Utvecklingsanställningar ger goda resultat

Såväl de intervjuer som de statistiska analyser som Statskontoret har genomfört visar att utvecklingsanställning är en betydelsefull insats. Hälften av de personer som fick en utvecklingsanställning under 2006-2007 hade varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst tre år och var tredje tillhörde de så kallade prioriterade grupperna av funktionshindrade. Tre månader efter en utvecklingsanställning hade flertalet hittat en långsiktig lösning, ofta i form av en lönebidrags- eller trygghetsan-

ställning. Den effektutvärdering av det nya programmet som Statskontoret låtit göra visar även att de goda resultaten av utvecklingsanställningarna till stor del kan tillskrivas just insatsen, inte andra faktorer. Andelen personer som tolv månader efter en utvecklingsanställning fick ett jobb av något slag var avsevärt högre jämfört med likvärdiga arbetssökande.

En av de viktigaste orsakerna till de goda resultaten torde vara att utvecklingsanställningar inte omfattas av LAS. Eftersom arbetsgivarna inte behöver erbjuda fortsatt arbete efter programmet, vågar de anställa personer som annars hade varit hänvisade till att få en praktikplats. Det senare alternativet utgör enligt flertalet av de arbetsförmedlare vi har intervjuat inte ett lika bra alternativ. Detta beror på att det av en riktig anställning bland annat följer ökat ansvar, större självaktning och en tydligare samhörighet med övriga anställda, något som är nog så viktigt för den enskildes utveckling. Sammantaget skapar därmed utvecklingsanställningen möjligheter och resultat som med dagens regelverk inte kan åstadkommas med något annat arbetsmarknadspolitiskt program.

Trygghetsanställning utgör ett viktigt komplement till skyddat arbete vid Samhall

Statskontorets utvärdering visar att Arbetsförmedlingen använder sig av två olika mätmetoder för att redovisa hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna av funktionshindrade vid trygghetsanställningar respektive skyddat arbete vid Samhall. Uppgifterna när det gäller skyddat arbete vid Samhall bygger på vad arbetsförmedlarna uppger på en pappersblankett i samband med att en arbetssökande påbörjar en anställning vid företaget. När det gäller mätningen av hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna vid trygghetsanställningar mäter Arbetsförmedlingen detta utifrån vad som finns dokumenterat i myndighetens dataregister. Det gör att uppgifterna i Arbetsmarknadsverkets årsredovisningar för 2006 och 2007 när det gäller hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna av funktionshindrade i trygghetsanställningar respektive skyddat arbete vid Samhall inte är jämförbara.

Statskontoret har till skillnad från Arbetsförmedlingen tillämpat en och samma metod för att mäta andelen som tillhör de prioriterade grupperna av funktionshindrade vid skyddat arbete hos Samhall respektive

bland de trygghetsanställda. Metoden utgår från vad som finns dokumenterat i Arbetsförmedlingens dataregister och motsvarar hur myndigheten mäter andelen som tillhör de prioriterade grupperna bland dem som har en trygghetsanställning. Mätningen visar att under 2006–2007 tillhörde 53 procent av dem som fick en trygghetsanställning de prioriterade grupperna. När det gäller skyddat arbete vid Samhall är motsvarande andel 28 procent. Den senare siffran är lägre än de 40 procent som ska tillhöra de prioriterade grupperna av dem som ska få skyddat arbete vid Samhall. Om Arbetsförmedlingen hade mätt och redovisat omfattningen av de prioriterade grupperna bland dem som får skyddat arbete vid Samhall på samma sätt som för de trygghetsanställda, hade det således inte gått att göra gällande att målet hade uppnåtts.

Framförallt åskådliggör Statskontorets mätning emellertid att införandet av trygghetsanställningar har varit mycket betydelsefullt, inte minst för de personer som har de allra svåraste funktionshindren. Statskontorets intervjuer visar även att arbetsförmedlarna generellt menar att trygghetsanställningar utgör ett värdefullt komplement till skyddat arbete vid Samhall med anledning av att företaget på många orter har svårt att anställa nya medarbetare med hänvisning till bristande orderingång, otillräcklig tillgång på uppdrag eller begränsningar i hur många de får anställa.

Statskontorets förslag

Statskontoret anser att det inte finns anledning att fortsätta benämna modellen med de tre nya insatserna som en trestegsmodell. En modell för arbetet med att vägleda, utveckla och hitta långsiktiga lösningar till funktionshindrade måste istället innefatta samtliga program som särskilt riktas till den aktuella målgruppen. Statskontoret lämnar även ett antal förslag som syftar till att reformera och delvis förändra arbetet och regelverket för några av insatserna för funktionshindrade.

FKV bör avskaffas och reglerna för arbetslivsinriktad rehabilitering förändras

Statskontoret har inte kunnat identifiera några uppenbara skillnader mellan de individer som anvisas arbetslivsinriktad rehabilitering respektive FKV. Det som främst skiljer de båda programmen åt är den

möjliga åtgången av tid inom respektive insats. Med anledning av vad som framkommer i rapporten föreslår Statskontoret att FKV avskaffas som arbetsmarknadspolitiskt program och att Arbetsförmedlingen använder sig av arbetslivsinriktad rehabilitering för att kartlägga och vägleda personer som har ett funktionshinder eller en oklar situation på arbetsmarknaden. I syfte att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska bli så sammanhållen, kort och effektiv som möjligt föreslår Statskontoret att programmet i normalfallet ska omfatta högst tre månader. Det bör dock finnas en möjlighet att förlänga beslutet ytterligare tre månader om det bedöms motiverat för att deltagaren ska hinna ta del av nödvändiga insatser och för att programmet ska få önskat resultat.

Möjligheten att bevilja lönebidrag längre än fyra år bör avskaffas

Många lönebidrag pågår under en längre tid än de fyra år som avses enligt huvudregeln i gällande förordning. Statskontoret anser att om funktionshindret är av sådan art att det krävs stöd under längre tid än fyra år är det inte lönebidrag som bör vara den naturliga stödformen utan trygghetsanställning. Med en sådan ordning skulle det bli tydligare vilka sökande som har en anställning där bidraget bedöms kunna fasas ut inom fyra år och vilka som behöver stöd under längre tid. Statskontoret föreslår därför att gällande regelverk ändras så att lönebidrag fortsättningsvis endast kan lämnas under längst 4 år.

Möjligheten att bevilja anordnarbidrag vid anställningar med lönebidrag bör vidgas

Statskontorets utvärdering visar att Arbetsförmedlingen anser att de så kallade utvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för utvecklingsanställningar är mycket viktiga för resultatet med insatsen. Utvecklingsinsatserna bekostas till stor del med hjälp av det anordnarbidrag som kan beviljas i samband med trygghets- och utvecklingsanställningar. Däremot kan ett sådant stöd endast beviljas i särskilda fall vid anställning med lönebidrag. I den ordning som föreslås ovan, där lönebidraget fasas ut efter fyra år, blir det tydligare att lönebidraget ska ses som en utvecklingsåtgärd. Det finns därför anledning att underlätta för att utvecklingsinsatser även kan komma till stånd inom anställningar med lönebidrag. Därigenom ökar förutsättningarna för att bidraget kan fasas ut i snabbare takt. Statskontoret föreslår därför att

anställning med lönebidrag framgent omfattas av samma regelverk för anordnarbidrag som utvecklings- och trygghetsanställningar.

Trygghetsanställningar bör omfatta en bredare målgrupp

Om lönebidragen i fortsättningen inte kan utgå längre tid än fyra år, kan det medföra problem för de personer som behöver stöd under längre tid men vars funktionshinder inte är av sådan art att de omfattas av målgruppen för trygghetsanställningar. Statskontoret föreslår därför att målgruppen för trygghetsanställning delvis ändras och att kraven för att anvisas programmet minskar. Insatsen bör i fortsättningen kunna beviljas till personer som behöver stöd under lång tid, även om funktionshindret i sig inte är särskilt omfattande. En viktig effekt av en sådan ordning blir att vissa individer vars funktionshinder kommer att medföra begränsningar under lång tid, får en ökad trygghet. Även om lönebidragen för dessa personer i praktiken ofta har förlängts år efter år, innebär de årliga omförhandlingarna en otrygghet som inte gagnar utvecklingen för den enskilde. Därutöver kommer Statskontorets förslag att bidra till ökad transparens och träffsäkerhet i de bidrag som Arbetsförmedlingen beviljar.

Beräkningen av andelen som tillhör de prioriterade grupperna bör förändras

De uppgifter som Arbetsmarknadsverket redovisat i sina årsredovisningar avseende hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna av dem som får skyddat arbete vid Samhall utgår inte från vad som dokumenterats i myndighetens dataregister. Den nuvarande mätmetoden, som utgår från en manuell hantering, gör därför att en jämförelse med hur stor motsvarande andel är vid trygghetsanställningar inte blir adekvat. Statskontoret föreslår därför att andelen som tillhör de prioriterade grupperna av dem som anställts vid Samhall fortsättningsvis mäts och redovisas utifrån den dokumentation som finns i Arbetsförmedlingens dataregister.

1 Inledning

År 2003 överlämnade Lönebidragsutredningen och Samhallutredningen sina betänkanden till regeringen. Båda utredningarna behandlade situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Lönebidragsutredningen föreslog att anställning med lönebidrag skulle finnas kvar och vara den volymmässigt största insatsen men att denna borde kombineras med alternativa insatser som tar hänsyn till individens möjligheter att få eller behålla ett arbete. Enligt Samhallutredningen fanns det anledning att reformera systemet för skyddat arbete.¹

I budgetpropositionen för 2006 meddelade regeringen att det skulle införas en modell i tre steg på arbetsmarknadsområdet för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Modellen tog sin utgångspunkt i Lönebidragsutredningens och Samhallutredningens betänkanden och innehöll tre nya arbetsmarknadspolitiska program. Dessa var *fördjupad karläggning och vägledning*, *utvecklingsanställning* och *trygghetsanställning* och programmen var ämnade för arbetsökande med en oklar problembild som har svårigheter att få ett arbete.² Trestegsmodellen och de nya insatserna infördes den 1 januari 2006.

1.1 Statskontorets uppdrag

Den 30 november 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera de nya insatserna i trestegsmodellen. Statskontoret ska så långt som möjligt utvärdera effekterna av de nya insatserna. I utvärderingen ska även en jämförelse göras med övriga insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Av uppdragstexten framgår även att Statskontoret ska:

- belysa implementeringen av den nya modellen med tre steg för arbetssökande med särskilda behov och om tillämpningen överensstämmer med intentionerna för modellen,

¹ SOU 2003:56 *Inte bara Samhall* och SOU 2003:95 *Arbetskraft*.

² Proposition 2005/06:1, utgiftsområde 13 *Budgetpropositionen för 2006*.

- belysa om deltagarna i insatserna stämmer överens med den i regelverket avsedda målgruppen,
- belysa hur anordnarbidraget har beräknats av arbetsförmedlingen och för vilka merkostnader bidraget har utbetalats,
- beskriva inslagen av arbetslivsinriktad rehabilitering i utvecklingsanställningarna,
- belysa vilken typ av anställningar och hos vilka arbetsgivarkategorier anställningarna kommit till stånd inom ramen för utvecklings- och trygghetsanställningar,
- beskriva hur trestegsmodellen förändrat situationen för dem som är registrerade hos Arbetsförmedlingen och tillhör målgruppen för Samhall och trygghetsanställningar.

I uppdraget nämns även att Statskontoret ska samråda med företrädare för Regeringskansliet angående uppdragets närmare uppläggning samt delredovisa utvärderingen senast den 1 juni 2007. Statskontoret ska lämna en slutrapport senast den 1 juni 2008.³

1.1.1 Statskontorets promemoria – en inledande kartläggning

I enlighet med sitt uppdrag överlämnade Statskontoret en delrapport till regeringen i juni 2007.⁴ Delrapporten var en kartläggning av insatsernas implementering som till stor del baserades på intervjuer vid länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar i Skåne, Södermanlands, Östergötlands, Stockholms och Norrbottens län. Därutöver redovisades en del kvantitativa uppgifter om deltagare och arbetsgivare från hela landet som byggde på dokumentstudier och bearbetning av datauppgifter från det dåvarande Arbetsmarknadsverket (AMV).⁵

³ Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

⁴ Statskontoret (2007), *De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitikerna – En inledande kartläggning*. (Dnr. 2006/255-5).

⁵ AMV, som bestod av Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar, upphörde den 31 december 2007. Sedan den 1 januari 2008 är hela verksamheten samlad under ett myndighetsnamn, Arbetsförmedlingen.

Kartläggningen visade att de nya insatserna hade mottagits väl av personalen vid AMV. Framförallt ansåg man att insatserna kunde leda till ett mer strukturerat arbetssätt och att utredningstiderna för personer med funktionshinder kunde minska. Vidare fanns indikationer på att utvecklings- och trygghetsanställningarna tillfredsställde ett dittills rådande behov av komplement till redan befintliga insatser.

1.2 Precisering av uppdraget

Under den inledande kartläggningen uppmärksammade Statskontoret ett antal frågor som, med utgångspunkt i det dåvarande kunskapsläget, inte kunde klarläggas närmare. Exempelvis fanns det indikationer på att utredningsinsatsen arbetslivsinriktad rehabilitering i stor utsträckning användes som ett substitut till fördjupad kartläggning och vägledning. Det föreföll även som att arbetsförmedlingarna såg utvecklingsanställningen som ett sätt att ersätta långa praktikperioder som tidigare använts för att öka benägenheten hos arbetsgivarna att anställa någon med lönebidrag. Vissa arbetsförmedlingar menade vid de inledande intervjuerna även att många anställningar med lönebidrag inte fasas ut efter fyra år, såsom regelverket föreskriver. I och med införandet av trygghetsanställningar fanns det enligt Statskontoret förutsättningar för att antalet lönebidrag som gick utöver det fjärde anställningsåret skulle kunna minska.

Statskontoret har i enlighet med uppdraget vid flera tillfällen diskuterat utvärderingens närmare upplägg med företrädare för Regeringskansliet. I samband med att Statskontoret överlämnade den inledande kartläggningen framförde företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet att det bland annat vore önskvärt om det i slutrapporten redovisades närmare hos vilka arbetsgivare som utvecklings- och trygghetsanställningarna kommer till stånd. Redovisningen skulle bland annat innehålla uppgifter om företagets storlek och branschtillhörighet.

Förutom att denna rapport redovisar svar på frågorna i Statskontorets uppdrag präglas den också av de indikationer som framkom i den inledande kartläggningen och i samråden med företrädare för Regeringskansliet. Rapporten söker till viss del därför bringa klarhet i om de

verkliga förhållandena motsvarar de observationer som påtalades i Statskontorets inledande kartläggning.

1.3 Metod och tillvägagångssätt

Regeringens uppdrag till Statskontoret innehåller, som framgår ovan, ett antal delfrågor. Frågorna är av sådan beskaffenhet att de kräver olika metodologiska tillvägagångssätt. Statskontoret har därför valt att använda sig av såväl kvalitativa som kvantitativa undersökningsmetoder i detta uppdrag.

Implementeringen av insatserna belyser vi i denna rapport till stor del med hjälp av vad som framkommit vid de intervjuer som Statskontoret har genomfört under perioden mars 2007 till och med mars 2008. Sammanlagt har Statskontoret besökt och intervjuat företrädare för 17 arbetsförmedlingar och fyra länsarbetsnämnder. Intervjuerna har skett med såväl handläggare och specialister som chefer. Det bör därför noteras att när det i rapporten refereras till Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlingarna och Arbetsförmedlingens personal avser detta samtliga intervjuade personer, oavsett befattning. Statskontoret har också intervjuat representanter för Samhall AB, både vid dess huvudkontor och i företagets regionala organisation.⁶

Statskontoret har även genomfört en statistisk analys av de individer som någon gång mellan den 1 januari 2006 och den 31 december 2007 påbörjat fördjupad kartläggning och vägledning, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. Förutom uppgifter om de som deltagit i någon av de tre nya insatserna har vi även haft tillgång till data om de personer som beviljades arbetslivsinriktad rehabilitering, lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) eller skyddat arbete vid Samhall under denna period. Vår databas innehåller dessutom uppgifter om samtliga funktionshindrade som var anmälda vid ett arbetsförmedlingskontor under perioden den 1 januari 2004 till den 31 december 2007. Datamaterialet har i huvudsak hämtats från Arbetsförmedlingens databas Händel som i sin tur bygger på de uppgifter som arbetsförmedlingskontorens personal registrerar i det operativa datasystemet AIS. Därut-

⁶ I bilaga 3 finns en sammanställning av samtliga personer som intervjuats.

över har vi inhämtat kompletterande uppgifter från Arbetsförmedlingens ekonomisystem, Statistiska centralbyråns företagsregister samt från Samhalls databaser.

Statskontoret sammanställde även en kortare enkät som sändes ut till Arbetsförmedlingens verksamhetsansvariga i landets samtliga 68 arbetsmarknadsområden. Enkäten syftade till att klarlägga innehållet i samt omfattningen och värdet av de utvecklingsinsatser som förekommer inom ramen för utvecklingsanställningarna.

Uppdraget har genomförts av Erik Nyberg, projektledare, Nejra Milisic och Henrik Robertsson. Konsulten Karl Martin Sjöstrand har anlits för att bearbeta de datauppgifter som Arbetsförmedlingen har tillställt Statskontoret. Arbetet har följts av en intern referensgrupp vid Statskontoret bestående av Anna Karlgren och Maria Wikhall. Anställda vid Arbetsförmedlingens huvudkontor och Samhall AB har faktagranskat och lämnat synpunkter på ett utkast av rapporten.

1.4 Rapportens disposition

Regeringens uppdrag till Statskontoret innehåller såväl några övergripande som ett antal mindre och preciserade frågor. En del frågor kan därför besvaras tämligen kortfattat med hjälp av specifik empiri medan andra inte får sitt svar förrän i de avslutande slutsatserna.

I *kapitel 2* sker en genomgång av intentionerna för de tre insatserna fördjupad kartläggning och vägledning, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. I kapitlet redovisas även syften och regelverk för övriga insatser som särskilt riktas till funktionshindrade. *Kapitel 3* belyser implementeringen av trestegsmodellen, främst med utgångspunkt i vad som har inhämtats via Statskontorets intervjuer och enkätutskick. I kapitlet redogör vi även för inslagen av utvecklingsinsatser i utvecklingsanställningarna. *Kapitel 4* handlar om deltagarna i de olika insatserna och vad som händer innan och efter att de har deltagit i olika program. I kapitlet redovisas även uppgifter om inom vilka yrken och hos vilka arbetsgivare som de subventionerade anställningarna för funktionshindrade kommer till stånd. Kapitlet bygger till stor del på statistiska uppgifter som hämtats från Arbetsförmedlingens olika regis-

ter. I *kapitel 5* redovisar Statskontoret sina slutsatser och förslag. Förslagen kräver en del ändringar i befintliga förordningar, varför Statskontoret i bilaga 2 presenterar författningsförslag.

Till rapporten bifogas följande bilagor:

Bilaga 1 – Statskontorets uppdrag

Bilaga 2 – Författningsförslag

Bilaga 3 – Intervjuförteckning

Bilaga 4 – Prioriterade grupper

Bilaga 5 – Enkät om utvecklingsinsatser

Bilaga 6 – Effektutvärdering av utvecklingsanställningar

Bilaga 7 – Källor och litteratur

2 Insatser för funktionshindrade

I Statskontorets uppdrag ingår bland annat att klargöra huruvida implementeringen av insatserna inom trestegsmodellen har skett i enlighet med intentionerna. Statskontoret ska också belysa om deltagarna i insatserna stämmer överens med den i regelverket avsedda målgruppen. Dessutom ska Statskontoret jämföra de nya insatserna med övriga insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. I detta kapitel kommer vi därför att redovisa bakgrunden och syftena med den nya modellen. Vi redogör också för de regelverk som finns för såväl de nya insatserna som övriga insatser för funktionshindrade. Kapitlet inleds dock med en övergripande beskrivning av handikappolitiken och Arbetsförmedlingens övergripande ansvar.

2.1 Funktionshinder

Ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är inte en konstant individuell egenskap. Ibland innebär ett funktionshinder att det blir svårare att utföra en arbetsuppgift medan det i andra fall är fullt förenligt med de krav som följer av arbetet. Det finns alltså inte alltid en koppling mellan funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga. Dessutom kan den nedsatta arbetsförmågan ibland kompenseras genom att arbetsuppgifterna eller arbetsplatsen anpassas till den funktionshindrades förutsättningar. De analyser som Statskontoret redovisar i denna rapport utgår också från detta synsätt. Av läsvänlighets skull används dock ibland de förkortade termerna ”personer med funktionshinder” eller ”funktionshindrade” synonymt med den längre och korrekta termen ”personer som har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga”.

2.2 Handikapp- och arbetsmarknadspolitik

År 2000 presenterade den dåvarande regeringen sin proposition om en nationell handlingsplan för handikappolitiken.⁷ Denna antogs av riksdagen samma år. Enligt handlingsplanen var målet för handikappolitiken på arbetsmarknadsområdet att funktionshindrade personer ska ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet. Detta förutsatte att eventuella hinder kunde undanröjas eller minskas och att kompensatoriska insatser vidtas för att minska ojämlikheter mellan människor med respektive utan funktionshinder.

I den nationella handlingsplanen menade regeringen att en tydligare struktur på det handikappolitiska arbetet borde införas hos myndigheterna. De myndigheter som tilldelades sektorsansvar skulle ha särskilt stort ansvar för förverkligandet av de nationella målen för handikappolitiken. Regeringen anförde även att den avsåg att ge sektorsmyndigheterna i uppdrag att utarbeta förslag till uppföljningsbara etappmål för respektive sektor.

2.2.1 Arbetsförmedlingens ansvar och mål

Dåvarande Arbetsmarknadsverket föreslogs som sektorsansvarig myndighet på arbetsmarknadsområdet.⁸ År 2002 antog regeringen Arbetsmarknadsstyrelsens etappmål för myndighetens arbete med handikappfrågor. Dessa skulle följas upp fram till 2010.

I Arbetsförmedlingens (tidigare Arbetsmarknadsverkets) regleringsbrev återkommer varje år formuleringen att målet för arbetsmarknadspolitikerna är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Som ett delmål anges prioriteringar och stöd till personer som befinner sig längst från arbetsmarknaden. Utifrån regeringens övergripande målsättningar formulerade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) fyra verksam-

⁷ Proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en handlingsplan för handikappolitiken*.

⁸ Enligt Arbetsförmedlingens instruktion har myndigheten "ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitikerna och ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter" (Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen).

hetsmål för 2007. Ett av dessa var att antalet tillfällen som kvinnor och män med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, får ett arbete skulle uppgå till minst 57 300.⁹ Samma mål fanns även för 2006, då målet var 48 000 tillfällen. Under både 2006 och 2007 överträffades dessa mål.

2.3 En modell i tre steg

I budgetpropositionen för 2006 framhöll regeringen att det var angeläget att effektivisera och kvalitetssäkra de särskilda insatserna för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga så att dessa individer får ett sådant stöd att arbetslösheten minskar och sysselsättningen ökar.¹⁰ Vidare menade regeringen att det var viktigt att insatserna har en hög kvalitet och fokuserar på den befintliga arbetsförmågan hos individen. I budgetpropositionen redovisades Samhallutredningens och Lönebidragsutredningens betänkanden.¹¹

Lönebidragsutredningen menade att för personer som har mer omfattande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga behövdes det alternativa insatser som tog större hänsyn till individernas möjligheter att få eller behålla ett arbete än de redan befintliga insatserna. Utredningen föreslog därför att det skulle inrättas två nya arbetsmarknadspolitiska insatser som skulle ta hänsyn till dessa individers behov, nämligen utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Regeringen delade denna syn och konstaterade i budgetpropositionen att det för vissa individer krävs ett kraftfullare stöd än lönebidrag. Samtidigt menade regeringen att det var angeläget att öka effektiviteten och träffsäkerheten i olika insatser mer generellt så att rätt stöd kunde ges till rätt person. Därför valde regeringen att presentera en modell med insatser i tre steg för arbetssökande som har en oklar problembild.

Fördjupad kartläggning och vägledning beskrevs i budgetpropositionen som det första steget i denna trestegsmodell. Genom denna insats skulle det i varje enskilt fall klargöras vilka insatser individen behöver

⁹ Arbetsmarknadsverket *Årsredovisning för 2007*.

¹⁰ Proposition 2005/06:1, utg. omr. 13 *Budgetpropositionen för 2006*.

¹¹ SOU 2003:56 *Inte bara Samhall* och SOU 2003:95 *Arbetskraft*.

för att stärka sin position på arbetsmarknaden. De arbetssökande skulle även ges ökade insikter om sin egen situation.

Utvecklingsanställning skulle i normalfallet vara det andra steget efter den fördjupade kartläggningen. En arbetssökande skulle enligt regeringen endast i undantagsfall kunna anställas i Samhall eller erhålla en trygghetsanställning utan att först ha haft en utvecklingsanställning. Dessa undantag från huvudregeln skulle kunna göras när det framstod som uppenbart att det endast är i Samhall eller i en trygghetsanställning som personen kan få en varaktig sysselsättning. En utvecklingsanställning skulle enligt regeringen ges till arbetssökande med funktionshinder som efter genomförd fördjupad kartläggning och vägledning ändå är så långt ifrån arbetsmarknaden att det krävs ytterligare insatser för att komma fram till vad som behövs för att de ska kunna få en reguljär anställning. Syftet var att så många som möjligt skulle kunna gå från utvecklingsanställning till osubventionerat arbete, lönebidrag eller annat subventionerat arbete.

Trygghetsanställningen skulle enligt regeringen kunna komma till stånd hos alla arbetsgivare förutom Samhall. De individer som beviljades denna insats skulle ha ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Trygghetsanställningarna är därför avsedda för de personer som har mycket omfattande funktionshinder, stora begränsningar i arbetsförmågan och därmed stora svårigheter att få anställning med annat stöd eller annan insats. Sammantaget utgör därmed programmet ett komplement till skyddat arbete vid Samhall.

2.4 Regelverk och handläggning

Reglerna för arbetsmarknadspolitiska program för personer med funktionshinder återges främst i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga samt i Arbetsförmedlingens egna föreskrifter och interna handläggarstöd. I följande avsnitt redovisar vi vad som återges i denna dokumentation om de tre nya insatserna. Därefter redogör vi också i korthet för övriga insatser för funktionshindrade.

2.4.1 Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV)

Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV) är en utredningsinsats som ska vara sammanhållen under en begränsad tid om maximalt tolv veckor. Programmet riktas till individer som behöver en ökad självinsikt om sina förutsättningar och som Arbetsförmedlingen bedömer har behov av ett särskilt stöd av en koncentrerad utredningsinsats. Syftet är att programmet ska fungera som vägledning till att kunna föreslå en lämplig nästa insats eller arbete. Den arbetssökande behöver inte ha ett funktionshinder för att delta i FKV utan förekomsten av en oklar situation och behov av flera insatser eller metoder kan vara tillräckliga skäl för anvisning till programmet.

FKV kan innefatta en rad konkreta insatser. Exempel på dessa är vägledning av Arbetsförmedlingens personal, en arbetspsykologisk undersökning (APU) eller en kortare praktik hos en arbetsgivare. Insatserna ska ligga till grund för en samlad bedömning av den arbetssökandes förutsättningar för arbete, eller av förutsättningarna för att delta i de program som kan anvisas efter FKV. Programmet kan således ses som en paraplyåtgärd för sökande som behöver fler än en av de konkreta insatser som kan ingå i de av Arbetsförmedlingen erbjudna tjänsterna "Klargöra dina arbetsförutsättningar" och "Vägledning till arbete".

Handläggning

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd betonas vikten av en klar frågeställning och en plan för vilka olika metoder och insatser som ska ingå i FKV. För arbetssökande som har varit aktuella hos Arbetsförmedlingen under en längre tid är bedömning av tidigare utredningsinsatser och erfarenheter ett viktigt inslag i programmet. I handläggarstödet framgår även att det är viktigt att en FKV planeras innan man fattar beslut om anvisning till programmet. Med detta avses framförallt att arbetsförmedlarna ska boka tider för de planerade utredningsinsatserna så att dessa kan genomföras inom den tidsram som anges i beslutet.

2.4.2 Utvecklingsanställning

Utvecklingsanställningen syftar till att utveckla den enskildes arbetsförmåga. Detta sker dels genom det arbete som utförs, dels genom ut-

vecklingsinsatser som löper parallellt med anställningen. Utvecklingsanställningar kan vara i högst tolv månader.¹²

En utvecklingsanställning är enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd främst avsedd för personer som genom en FKV bedömts vara i behov av att få utveckla och öka sin arbetsförmåga genom arbete i kombination med utvecklingsinsatser. Arbetsökande som har genomgått andra utredningsinsatser kan dock också ta del av denna insats enligt handläggarstödet.

Under tiden i en utvecklingsanställning får den anställde lön samt omfattas av övriga delar i gällande kollektivavtal. Däremot innefattas inte en utvecklingsanställning av lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Det innebär att arbetsgivaren inte behöver erbjuda fortsatt arbete när utvecklingsanställningen upphör. Arbetsgivaren erhåller ekonomiskt stöd som tar hänsyn till individens nedsatta arbetsförmåga. Bidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos den anställde och till hur stor del av lönekostnaden som är bidragsgrundande. Den del av lönen som överstiger 16 700 kronor per månad är inte bidragsgrundande. I de fall den enskildes lön överstiger detta belopp blir den faktiska bidragsandelen således mindre än den som framgår i beslutet.

Arbetsgivare kan även få ett så kallat anordnarbidrag som ersättning för handledning, anpassning av arbetsplatsen och utvecklingsinsatser som kan uppkomma i samband med anställningen. Anordnarbidraget kan uppgå till maximalt 130 kronor per dag.

Handläggning

Innan utvecklingsanställningen påbörjas ska arbetsgivaren, den arbetsökande och Arbetsförmedlingen underteckna en överenskommelse om arbetsuppgifter, utvecklingsinsatser och ansvarsfördelning. Efter anställningen ska erfarenheterna av utvecklingsanställningen analyseras och dokumenteras. I de fall utvecklingsanställningen inte leder till fortsatt anställning ska analysen ligga till grund för förslag till fortsatta insatser.

¹² Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. I vissa fall kan utvecklingsanställningen förlängas ytterligare 12 månader.

Regelbunden uppföljning av utvecklingsanställningen från Arbetsförmedlingens sida är enligt handläggarstödet för utvecklingsanställningar ett viktigt inslag i utvecklingsanställningarna. Uppföljningen ska vara ett stöd både till den anställde och till arbetsplatsen och ska innefatta en revidering av den ursprungliga överenskommelsen om nya behov av insatser uppstår.

Utvecklingsinsatser

Inför en utvecklingsanställning ska särskilda utvecklingsinsatser identifieras och planeras. Utvecklingsinsatserna ska vara ett komplement till den utveckling som sker genom arbetet. För att säkra förekomsten av utvecklingsinsatser föreskriver handläggarstödet för utvecklingsanställningar att arbetsförmedlaren, arbetsgivaren och den arbetssökande i en överenskommelse ska beskriva vilka insatser som ska förekomma under anställningstiden. Av överenskommelsen ska det även framgå vem som har ansvar för olika insatser och hur dessa ska följas upp.

Exempel på utvecklingsinsatser som kan förekomma under utvecklingsanställningen är utprovning av arbetshjälpmiddel och träning i användningen av dessa, praktik eller olika utbildningsinsatser. Den som har behov av att få varva utbildning och arbete kan få möjlighet att läsa något eller några kärnämnen på Komvux under arbetstid. Perioder av arbetspraktik på annan arbetsplats under anställningstiden kan också förekomma i orienterande syfte. Vidare kan en successiv utökning av arbetsuppgifterna eller arbetstiden också ses som utvecklingsinsatser.

2.4.3 Trygghetsanställning

En trygghetsanställning får anordnas av samtliga arbetsgivare förutom Samhall. Den anställde omfattas av LAS och anställningen kvalificerar till arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. Ett första beslut om trygghetsanställning fattas på ett år och förlängningsbeslut får omfatta längst tre år.¹³

¹³ Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarstöd för Trygghetsanställning* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

Målgruppen för trygghetsanställningar utgörs av arbetslösa med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och vars behov inte bedöms kunna tillgodoses genom andra insatser. Individer som är aktuella för anställning hos Samhall ingår i samma målgrupp som personer som är aktuella för trygghetsanställningar. Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev ska det rekryteras en minst lika stor andel funktionshindrade till trygghetsanställningar som till Samhall från de prioriterade grupper som Samhall och Arbetsförmedlingen har enats om.¹⁴

En person som har en anställning med lönebidrag kan i vissa fall föras över till en trygghetsanställning. Personen ska i detta fall ha så omfattande nedsättning i arbetsförmågan att det är rimligt att förvänta sig att personen kommer att ha en fortsatt hög bidragsnivå. Det ska även bedömas att stöd och anpassning i arbetsituationen kommer att behövas under lång tid.¹⁵

Handläggning

Enligt Arbetsförmedlingens allmänna råd bör en anvisning till en trygghetsanställning som regel ske om en utvecklingsanställning visat att personen ifråga har funktionshinder som medför så nedsatt arbetsförmåga att behovet av stöd inte kan tillgodoses genom andra insatser. En anvisning kan också följa efter FKV eller en annan utredningsinsats.¹⁶

Mer grundläggande prövningar av beslut om anvisning till en trygghetsanställning sker efter fyra år. Arbetsförmedlingen bedömer då hur arbetsförmågan har utvecklats och om det finns skäl att fortsätta att lämna bidrag till en trygghetsanställning. Den bidragsnivå som sätts vid anställningens början får i regel vara oförändrad under fyra år. Vid förlängning av anställningen efter fjärde året ska även en prövning av bidragsnivån göras. Bestämmelsen att bidragsnivån är fast under de fyra första åren motiveras i Arbetsförmedlingens handläggarstöd med

¹⁴ De prioriterade grupperna specificeras i avsnittet om Samhall längre fram i detta kapitel.

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarstöd för Trygghetsanställning* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

¹⁶ AMSFS 2001:20.

att det ger arbetsgivarna stabila ekonomiska förutsättningar för det åtagande som en trygghetsanställning innebär.¹⁷

Anpassning och utvecklingsinsatser

Arbetsgivaren för en trygghetsanställning kan få ett anordnarbidrag i likhet med vad som gäller för utvecklingsanställningar. När det gäller trygghetsanställningar är det dock mer uttalat att bidraget kan behövas för särskild anpassning av arbetsplatsen. Anpassningsinsatser kan vara tillrättalagda arbetsuppgifter, arbetstider eller tekniska anpassningar i form av hjälpmedel, m.m. Liksom fallet är när det gäller utvecklingsanställningar kan utvecklingsinsatser inom trygghetsanställningar innebära att den enskildes arbetstid och arbetsuppgifter successivt utökas eller att det genomförs olika utbildningsinsatser. Uppgifter om de olika insatserna och vem som bär ansvaret för dessa ska dokumenteras i en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den anställda.

Trygghetsanställningar skiljer sig från utvecklingsanställningar när det gäller utvecklingsinsatsernas nödvändighet; enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd för utvecklingsanställningar *ska* utvecklingsanställningen *inbegripa* utvecklingsinsatser. Handläggarstödet för trygghetsanställningar föreskriver dock endast att det i anställningen *kan förekomma eventuella* utvecklingsinsatser.

2.4.4 Övriga insatser för funktionshindrade

Eftersom Statskontorets uppdrag i första hand är att utvärdera de insatser som ingår i trestegsmodellen ägnas större delen av denna rapport åt programmen FKV, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. I vårt uppdrag ingår emellertid även att jämföra dessa program med övriga insatser för funktionshindrade. I den inledande kartläggningen som Statskontoret genomförde framgick även att de nya insatserna påverkats av de redan befintliga programmen för funktionshindrade.

Personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan naturligtvis ta del av samtliga arbetsmarknadspolitiska program. I

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarstöd för Trygghetsanställning* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

denna rapport finns det dock inte möjlighet att redogöra för alla dessa. I enlighet med vårt uppdrag och vad som framkom i Statskontorets inledande promemoria finns det dock anledning att redogöra för syften och regelverk för några övriga insatser som särskilt riktas till funktionshindrade. I det följande beskriver vi därför programmen arbetslivsinriktad rehabilitering, lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) samt skyddat arbete vid Samhall.

Arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering är precis som FKV ett förberedande program inom vilken det kan rymmas flera konkreta insatser och syftar till att underlätta den arbetssökandes val av arbete.¹⁸ De konkreta insatserna ska utformas utifrån den enskildes behov och kan vara av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska särskilt användas för den som behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete. Genom programmet bedöms vanligen en individs arbetsförmåga genom arbetsprövning eller funktionsbedömning. Det kan även röra sig om klargörande av en persons yrkesinriktning samt individuell anpassning av arbetsplatsen eller arbetsuppgifterna. Precis som för FKV erhåller den arbetssökande aktivitetsstöd under tiden han eller hon deltar i programmet.

FKV och arbetslivsinriktad rehabilitering kan i stort beskrivas som likvärdiga insatser. En skillnad är dock att FKV får pågå under tolv veckor medan den maximala tiden under vilken arbetslivsinriktad rehabilitering kan pågå är sex månader. I Arbetsförmedlingens handläggargstöd för fördjupad kartläggning och vägledning beskrivs skillnaden mellan FKV och arbetslivsinriktad rehabilitering enligt följande:

”Vad som skiljer Fördjupad kartläggning och vägledning från programmet Arbetslivsinriktad rehabilitering är framförallt tiden. Fördjupad kartläggning och vägledning, som kan ha inslag av arbetspraktik, syftar till att koncentrerat i tid utreda och klargöra arbetsförutsättningarna medan det i programmet Arbetslivsinriktad rehabilitering även kan finnas inslag av arbetspraktik som syftar till att under längre tid träna upp och successivt öka arbetsförmågan.”¹⁹

¹⁸ Arbetsförmedlingen (december 2007) Faktablad *Förberedande insatser* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2006-02-28) *Handläggargstöd vid Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV)* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

Denna formulering tolkar Statskontoret som att de två programmen är jämbördiga med skillnaden att de eventuella inslagen av arbetspraktik som förekommer i arbetslivsinriktad rehabilitering syftar till att utveckla den arbetssökandes arbetsförmåga medan FKV mer är att betrakta som utredningsinsats.

Enligt regelverket innebär arbetslivsinriktad rehabilitering att den som är i behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.²⁰ Det är däremot inte formellt nödvändigt att de personer som beviljas programmet har ett funktionshinder. Som framgått ovan avser arbetslivsinriktad rehabilitering dock ofta en bedömning av funktionsnedsättningen eller arbetsprövning för att bedöma den sökandes arbetsförmåga. Således är insatsen trots allt främst avsedd för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Lönebidrag

Lönebidrag syftar till att underlätta för personer med nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete. En anställning med lönebidrag kan pågå i upp till fyra år. Förlängning av lönebidrag efter fyra år får endast göras om det efter särskild prövning bedöms att det är motiverat med hänsyn till den anställdes arbetsförmåga. Lönebidrag bör användas främst för personer som bedöms kunna öka sin arbetsförmåga inom fyra år. I andra fall, vid handläggning av ärenden som rör personer som har ett större behov av anpassning och stöd i arbetet och som kan förväntas ha en långvarig nedsättning i arbetsförmågan, är trygghetsanställning eller skyddat arbete hos Samhall en lämpligare stödform.²¹

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska den arbetssökandes arbetsförutsättningar klargöras innan det sker en anvisning till anställning med lönebidrag. Genom utredning fastställs den arbetssökandes funktionshinder och på vilket sätt det medför en nedsättning av arbetsförmågan. Lönebidragets storlek påverkas i likhet med reglerna för utvecklingsanställning och trygghetsanställning av lönekostnaden för den anställde och av den anställdes arbetsförmåga.

²⁰ 11 § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²¹ Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarstöd för Lönebidragsärenden* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

Ett första beslut om lönebidrag får omfatta högst ett år. Ett förlängningsbeslut får aldrig överskrida tre år. Med hjälp av eventuella utvecklingsinsatser som ingår i överenskommelsen ska den anställde successivt utveckla sin arbetsförmåga. Ett anordnarbidrag till arbetsgivaren för kostnader som uppkommer i samband med detta beviljas dock endast till allmännyttiga organisationer när lönebidraget uppgår till minst 80 procent och med högst 70 kronor.²² I takt med att den enskilde utvecklar sin arbetsförmåga ska nivån på bidragsandelen minska för att helt upphöra inom fyra år efter anställningens början. Ett lönebidrag är alltså avsett att främja en framtida anställning utan subvention.

Offentligt skyddat arbete (OSA)

Offentligt skyddat arbete (OSA) är ytterligare en subventionerad anställning med utvecklande inslag för funktionshindrade personer. Stöd inom ramen för OSA lämnas till offentliga arbetsgivare som kan ordna skyddat arbete i rehabiliterande syfte. Målgruppen för OSA är framförallt arbetslösa med socialmedicinskt funktionshinder, personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt de som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från det under längre tid.

Inför anställningen ska Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren, den anställde samt den lokala fackliga organisationen underteckna en överenskommelse. I denna ska omfånget av olika insatser anges, exempelvis utbildning, arbetshjälpmedel och kamrattöd. Bidragets storlek påverkas dels av lönekostnaden för den anställde, dels av personens arbetsförmåga. Anställningen ska på sikt leda till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Skyddat arbete vid Samhall

Skyddat arbete hos Samhall är avsett för individer med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att dessa inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.²³ Samma krite-

²² 29 § Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

²³ 34 § Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

rier ställs inför anvisning till trygghetsanställningar vilket återspeglar de intentioner som regeringen anförde i budgetpropositionen för 2006 om att samma grupp ska prioriteras för skyddade anställningar vid Samhall som vid anvisning till trygghetsanställningar. Arbetsförmedlingen ansvarar tillsammans med Samhall för att det upprättas en individuell plan för den anställde med insatser som kan underlätta övergången till arbete hos en annan arbetsgivare än Samhall.

Vid anvisning till Samhall ska vissa målgrupper prioriteras. Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev ska 40 procent av de rekryterade personerna till Samhall komma från de prioriterade grupperna bland personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa är de följande:

- **Personer med psykiskt funktionshinder**, dvs. personer som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller som på grund av sin sjukdom varit borta från det under lång tid.
- **Personer med intellektuella funktionshinder**, dvs. personer som har fått sin grundutbildning inom särskola och/eller vistats på dagcenter och/eller har genomgått utredning genom särskilda resurser vid Arbetsförmedlingen.
- **Personer med mer än ett funktionshinder som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.** Här avses främst sökande med rörelsehinder som har ytterligare funktionshinder, till exempel tal- och kommunikationssvårigheter.²⁴

Enligt Arbetsförmedlingens allmänna råd bör en anvisning till anställning hos Samhall som regel ha föregåtts av en utvecklingsanställning där det framgått att personen har funktionshinder som medför så ned-

²⁴ Arbetsmarknadsstyrelsen och Samhall (2006), *Samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och Samhall AB*. I dokumentet som undertecknats av AMV:s generaldirektör samt Samhalls verkställande direktör benämns den andra gruppen "Personer med utvecklingsstörning eller neuropsykologiskt funktionshinder". Denna grupp benämns numera emellertid "Personer med intellektuella funktionshinder" av både Arbetsförmedlingen och Samhall. De ovanstående definitionerna redovisas även på Arbetsförmedlingens intranät och utgör ett stöd för handläggningen av dessa ärenden.

satt arbetsförmåga att hon eller han inte kan få ett annat arbete.²⁵ En anvisning får även ske om FKV eller annan utredningsinsats visar att personens behov av anpassat arbete inte kan tillgodoses genom andra insatser. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd anges det att när det gäller utvecklingsanställningar vid Samhall sker detta utanför det arbetsmarknadspolitiska uppdraget att bedriva skyddat arbete.²⁶ Möjligheten att omvandla utvecklingsanställningar till skyddat arbete inom Samhall eller om detta är önskvärt nämns dock inte.

2.5 Styrningen av insatserna

När trestegsmodellen introducerades i budgetpropositionen för 2006 angavs det förväntade antalet deltagare i insatserna för det kommande året. I de efterföljande budgetpropositionerna preciseras däremot de budgetterande medlen för insatserna för respektive år utan en angivelse om det förväntade antalet deltagare som dessa medel avser.

I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga specificeras ramarna kring utvecklings- och trygghetsanställningar avseende anställningarnas längd och målgrupp. Skrivningarna avseende de för insatserna avsedda målgrupperna är, som framgick av genomgången av insatserna i detta kapitel, dock så pass generellt formulerade att det inte är möjligt att utifrån förordningen ta fasta på några konkreta variabler rörande personernas karakteristika. Utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar behandlas vidare som två från varandra separata insatser och det förekommer ingen formulering i förordningen som indikerar att insatserna ingår i en trestegsmodell.

Regeringens styrning av insatserna är alltså inte särskilt genomgripande. Det bör dock noteras att en återkommande formulering i Arbetsförmedlingens regleringsbrev är att det ska rekryteras en minst lika stor andel funktionshindrade till trygghetsanställningar som till Samhall

²⁵ Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:20) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁶ Arbetsförmedlingen (2007-04-26) Handläggarstöd för Utvecklingsanställning Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

från de prioriterade grupper som Samhall och Arbetsförmedlingen har enats om.

Inte heller Arbetsförmedlingen har några interna målformuleringar avseende FKV, utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar. Viss styrning sker dock genom myndighetens handläggarstöd för de tre insatserna i vilka det anges att insatserna ingår i den trestegsmodell som infördes den 1 januari 2006. Handläggarstöden föreskriver även bland annat att utvecklingsanställningen i normalfallet ska ha föregåtts av FKV och att trygghetsanställningen normalt ska ses som en insats som följer efter utvecklingsanställningen.

2.6 Finansieringen av insatserna

De båda förberedande insatserna, FKV och arbetslivsinriktad rehabilitering, finansieras genom anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* som disponeras av Arbetsförmedlingen. Den anslagspost som får användas för att bevilja aktivitetsstöd till deltagarna i de båda programmen avser även övriga arbetsmarknadspolitiska program i vilka en sådan ersättning ska utgå.

OSA finansieras genom att Arbetsförmedlingen lämnar uppdrag till Skatteverket om skattekreditering för arbetsgivarna. Lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och skyddat arbete vid Samhall finansieras via anslaget 22:4 *Lönebidrag och Samhall m.m.* Från och med 2008 finns bara två anslagsposter, en för skyddat arbete vid Samhall och en gemensam för de övriga tre anställningsstöden. Fram till och med år 2007 hade dock lönebidrag en egen anslagspost medan utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar då finansierades via egna poster eller en gemensam anslagspost. En stor skillnad mellan Samhall och övriga anställningsstöd är att bidraget till Samhall inte grundas på varje enskild individs nedsatta arbetsförmåga. Istället får Samhall en generell ersättning för sin verksamhet.

2.7 Många stödformer

Genom tillkomsten av utvecklings- och trygghetsanställning finns det nu alltså fem olika subventionerade anställningsstöd för funktionshindrade. Som framkommit omfattas dessa ibland av samma regler, ibland av särskilda regler. Avslutningsvis i detta kapitel sammanfattar vi vad som utmärker och särskiljer de olika stödformerna för funktionshindrade.

Den volymmässigt mest omfattande anställningsstödet för funktionshindrade är anställning med lönebidrag. Konstruktionen, reglerna och handläggningen kring detta bidrag utgör till stor del även grunden för utvecklingsanställning, trygghetsanställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA). Den ekonomiska ersättningen till arbetsgivarna för dessa fyra stöd ska grundas på den enskildes arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren förhandlar därför om hur stor andel av lönekostnaden som staten ska stå för. Avsikten med både lönebidrag och OSA är att stödet ska fasas ut efterhand. När det gäller lönebidrag ska detta ske inom fyra år. Den stora skillnaden mellan OSA och lönebidrag är att OSA i allt väsentligt bedrivs hos kommunerna samt är avsett för vissa särskilda grupper av funktionshindrade. På grund av programmets särart kommer vi fortsättningsvis inte att beröra OSA närmare i denna rapport.

Eftersom bidraget till lönekostnaden vid trygghetsanställning är mer konstant, och inte behöver fasas ut på samma sätt som för OSA och lönebidrag, är detta program framförallt ett komplement till en skyddad anställning hos Samhall. I tabell 2.1 redovisas de olika programmens längd, när bidragsnivån omförhandlas, möjliga arbetsgivare och om stödet är avsett för vissa grupper av funktionshindrade.

Tabell 2.1 Olika anställningsstöd för funktionshindrade

	Maximal program-längd	Omför-handling av bidragsnivån	Möjliga arbets-givare	Särskilda grupper
Utvecklingsanst	1 år*	---*	Alla	Nej
Trygghetsanst	Obegränsad	Vart fjärde år	Alla utom Samhall	Ja, till viss del
OSA	Ej angiven	Ej angivet***	Offentliga	Ja
Lönebidrag	4 år**	Ej angivet***	Alla utom Samhall	Nej
Samhall	Obegränsad	---	Samhall	Ja, till viss del

* Utvecklingsanställning kan i vissa fall förlängas ytterligare 1 år och då omförhandlas bidraget.

** Lönebidrag kan i vissa fall förlängas.

***Många arbetsförmedlingar har dock utvecklat en praxis som innebär att lönebidragen och OSA omförhandlas varje år.

2.8 Sammanfattande slutsatser

I budgetpropositionen för 2006 konstaterade regeringen att det för vissa personer krävs ett kraftfullare stöd är lönebidrag. I och med införandet av de tre nya insatserna fördjupad kartläggning och vägledning, utvecklingsanställning och trygghetsanställning skulle behoven hos dessa personer kunna tillfredsställas. Insatserna var tänkta att ingå i en trestegsmodell som skulle öka effektiviteten och träffsäkerheten i handläggningen av ärenden som rör personer med funktionshinder, så att rätt stöd ges till rätt person.

Program inom trestegsmodellen

Som har framgått av detta kapitel är *fördjupad kartläggning och vägledning* (FKV) ett utredningsprogram som ska vara sammanhållet under tolv veckor. De personer som anvisas till programmet behöver inte ha ett klarlagt funktionshinder utan förekomsten av en oklar situation och behov av flera insatser eller metoder är tillräckliga skäl för anvisning.

Utvecklingsanställningen syftar till att utveckla de anställdas arbetsförmåga, dels genom det arbete som utförs i samband med anställningen, dels genom olika utvecklingsinsatser.

De anställda får lön och omfattas av kollektivavtal. Däremot innefattas inte utvecklingsanställningar av lagen om anställningsskydd (LAS). Graden av nedsättning i arbetsförmågan och hur stor del av lönekostnaden som är bidragsgrundande är de faktorer som prövas i samband med fastställandet av bidragsnivån. Ett anordnarbidrag kan betalas ut till arbetsgivarna för finansiering av bland annat de utvecklingsinsatser som uppkommer i samband med anställningen. Anordnarbidraget kan som högst uppgå till 130 kronor per dag.

Trygghetsanställningar kan komma till stånd hos alla arbetsgivare utom Samhall. Insatsens målgrupp är arbetslösa personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Individerna i målgruppen är desamma som de individer som kan anvisas till skyddat arbete vid Samhall. Även inom trygghetsanställningar kan det förekomma utvecklingsinsatser och arbetsgivarna kan i likhet med reglerna för utvecklingsanställningar erhålla ett anordnarbidrag.

Övriga insatser för funktionshindrade

Arbetslivsinriktad rehabilitering liknar FKV i många avseenden. Detta är ett förberedande program inom vilket det kan rymmas flera konkreta insatser. Den stora skillnaden mellan arbetslivsinriktad rehabilitering och FKV är den möjliga åtgången av tid i de båda insatserna. Medan FKV kan pågå i maximalt tolv veckor är gränsen för hur länge arbetslivsinriktad rehabilitering kan pågå satt till sex månader. En annan skillnad mellan programmen är att det i arbetslivsinriktad rehabilitering kan förekomma inslag av arbetspraktik som syftar till att träna upp den arbetssökandes arbetsförmåga medan FKV är en mer renodlad utredningsinsats. Det är enligt regelverket inte nödvändigt att de personer som anvisas till arbetslivsinriktad rehabilitering har ett funktionshinder. I praktiken är det dock denna kategori arbetssökande som programmet främst är avsett för.

Lönebidrag syftar till att underlätta för personer med nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete. Enligt huvudregeln kan lönebidrag

pågå i upp till fyra år. Undantag från denna regel kan göras efter en särskild prövning. Samtidigt framgår det av reglerna för lönebidrag att programmet främst ska beaktas för de personer som bedöms kunna öka sin arbetsförmåga inom fyra år. Lönebidragets storlek påverkas av lönekostnaden för den anställde och dennes arbetsförmåga. Eventuella anordnarbidrag kan endast betalas ut till arbetsgivare som utgörs av allmännyttiga organisationer när lönebidraget uppgår till minst 80 procent. Anordnarbidraget kan som högst uppgå till 70 kronor per dag.

Målgruppen för *skyddat arbete vid Samhall* är, som nämndes tidigare, samma individer som är målgrupp för trygghetsanställningar. Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev ska 40 procent av de anvisade personerna till Samhall komma från de prioriterade grupperna av funktionshindrade som Samhall och Arbetsförmedlingen har enats om. Samma krav ställs i regleringsbrevet på anvisning till trygghetsanställningar. De prioriterade grupperna utgörs av personer med psykiska, intellektuella eller mer än ett funktionshinder som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

Styrningen av insatserna

Regeringens styrning av trestegsmodellens insatser är inte särskilt genomgripande. Exempelvis är skrivningarna i regelverket avseende de olika programmets målgrupper generellt formulerade vilket gör det svårt att utläsa några tydliga kännetecken för de olika programmets tänkta deltagargrupper. Viss styrning av programmen sker dock genom Arbetsförmedlingens handläggarsöd för FKV, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Där anges bland annat att utvecklingsanställningen i normalfallet ska ha föregåtts av FKV och att trygghetsanställningen normalt ska ses som en insats som följer efter utvecklingsanställningen.

Många anställningsöd för funktionshindrade

Tillkomsten av utvecklings- och trygghetsanställningar har utökat antalet subventionerade anställningsöd till fem stycken. Dessa omfattas ibland av samma regler och ibland av särskilda bestämmelser. Konstruktionen av den volymmässigt största insatsen, lönebidrag, har till stor del utgjort grunden för utvecklingsanställning, trygghetsanställning och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare. Bland annat ska den ekonomiska ersättningen till arbetsgivarna för dessa anställningsöd

grundas på den enskildes arbetsförmåga. De skillnader som råder mellan programmen kan dock ses som ett sätt att diversifiera det arbetsmarknadspolitiska stödet för personer med funktionshinder, så att stöden kan anpassas efter de enskildas behov.

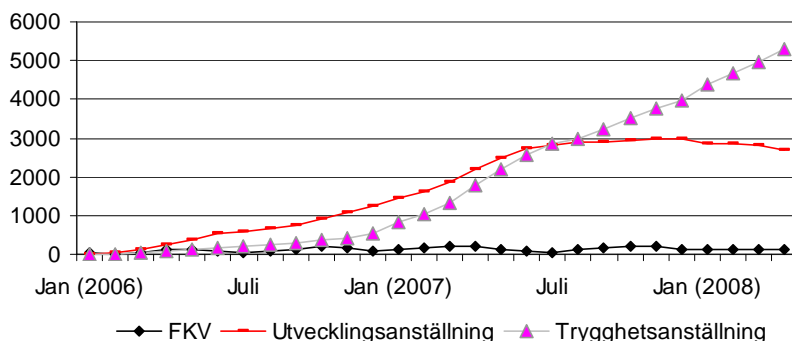
3 Implementeringen av de nya insatserna

Detta kapitel kommer till stor del att ägnas åt den fråga i Statskontorets uppdrag som innebär att vi ska beskriva *hur de nya insatserna har implementerats*. Beskrivningen bygger till stor del på vad som framkommit vid våra intervjuer med representanter för olika arbetsförmedlingar men även på data från Arbetsförmedlingens uppföljningssystem. I samband med detta redovisar vi hur arbetsförmedlingarna organiserat arbetet med de nya insatserna. Vi redogör även för hur användningen och omfattningen av insatserna har påverkats av att det även finns andra program för funktionshindrade att tillgå. Därutöver beskriver vi omfattningen, innehållet och värdet av de *utvecklingsinsatser som kommer till stånd inom utvecklingsanställningarna* samt *hur anordnarbidraget har beräknats* och beviljats till olika arbetsgivare.

3.1 Utveckling och omfattning

FKV, utvecklingsanställning och trygghetsanställning infördes den 1 januari 2006. I diagram 3.1 visas hur många personer som deltog i någon av dessa insatser vid slutet av respektive månadsskifte.

**Diagram 3.1. Antal kvarstående i de tre programmen
Jan 2006 - April 2008**



Källa: Egna bearbetningar av officiell statistik från Arbetsförmedlingen (www.arbetsformedlingen.se). Uppgifterna avser hur många personer som vid varje månadsskifte deltog i någon av de tre insatserna.

I diagram 3.1 framgår att omfattningen av fördjupad kartläggning och vägledning (FKV) har varit liten allt sedan programmet infördes den 1 januari 2006. Endast vid två månadsskiften har antalet individer i programmet uppgått till minst 200. Detta kan jämföras med insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering som omfattade närmare 10 000 personer i genomsnitt per månad under samma period.

När de nya insatserna aviserades beräknade regeringen att i genomsnitt 1400 personer skulle omfattas av utvecklingsanställningar under 2006. Antalet personer som hade en trygghetsanställning beräknades uppgå till i genomsnitt 500 personer.²⁷ Utvecklingen av dessa två program gick dock långsammare än vad regeringen hade förväntat sig, och antalet personer i utvecklingsanställning var under 2006 i genomsnitt 552 individer per månad. Beträffande trygghetsanställningarna var motsvarande antal 205.²⁸ Den ringa omfattningen av de två insatserna ledde till att sammanlagt 198 miljoner kronor av de anslagna medlen om 300 miljoner kronor till de båda programmen förblev outnyttjade detta år.²⁹

²⁷ Proposition 2005/06:1, utg.omr.13 *Budgetpropositionen för 2006*.

²⁸ Arbetsmarknadsverket *Årsredovisning 2006*.

²⁹ Arbetsmarknadsverket *Årsredovisning 2006*. Proposition 2007/08:1, utg.omr.13 *Budgetpropositionen för 2008*.

Inför 2007 angav inte regeringen några mål för hur många som skulle omfattas av utvecklings- och trygghetsanställningar. Som framgår av diagram 3.1 ökade dock volymerna under detta år och i genomsnitt hade 2 498 personer per månad en trygghetsanställning. Antalet personer som i genomsnitt hade en utvecklingsanställning var nästan lika stor (2 490). Det innebar att 756 av de 849 miljoner kronor som hade avsatts för de två programmen användes under 2007. Trots att större delen av de tilldelade medlen alltså utnyttjades är de båda insatserna tämligen begränsade jämfört med antalet lönebidrag. Under året hade i genomsnitt nästan 60 000 personer i månaden en sådan anställning. När det gäller OSA var motsvarande siffra närmare 5 000 och vid årets slut hade knappt 20 000 personer skyddat arbete vid Samhall AB.³⁰

3.2 Organiseringen av arbetet

Syftet med de insatser som ingår i trestegsmodellen är att de ska kartlägga, därefter utveckla, för att sedan möjliggöra för de arbetssökande att hitta en långsiktig lösning på sin arbetsmarknadssituation. Detta kan även sägas avspegla hur Arbetsförmedlingen jobbar med samtliga arbetssökande, med eller utan en problembild eller funktionshinder. När det gäller övriga sökande behöver emellertid kanske kartläggningen inte vara fördjupad. Utvecklingen kan bestå av en kortare praktik och den långsiktiga lösningen kan bli en osubventionerad anställning. Som framgick av föregående kapitel kan funktionshindrade även ges stöd med hjälp av andra arbetsmarknadspolitiska program. De flesta vi har intervjuat betraktar därför inte de nya insatserna som en sammanhållen modell utan som tre separata insatser till vilka det ofta finns flera alternativ.

Statskontoret har i sina intervjuer med arbetsförmedlingar i olika delar av landet ställt frågor om hur respektive förmedling organiserar sitt arbete med personer som har funktionshinder. Av svaren har det framgått att det inte finns någon enhetlig modell för organiseringen av arbetet. Införandet av insatserna inom trestegsmodellen har i de flesta fall heller inte inneburit någon betydande omorganisering av arbetet. Detta beror i allt väsentligt på att man inte ser att det har införts någon ny

³⁰ Arbetsmarknadsverket *Årsredovisning 2007*.

modell utan att det snarare har tillförts tre nya arbetsmarknadspolitiska program som har kunnat införlivas i det befintliga arbetssättet.

Statskontoret har dock stött på några förmedlingar som har genomfört lokala ”speciallösningar” för arbetets organisation. I Göteborg har exempelvis Af City en samordnande roll för samtliga förmedlingskontor i staden när det gäller personer som anvisas till Samhall. Förmedlingen har utvecklat en specifik modell innehållande upparbetade rutiner för bland annat övergångar och utvecklingsanställningar vid Samhall samt en egen FKV-process som tar ungefär fyra veckor att genomföra. En av de förmedlingar vi har intervjuat angav även att de vid införandet av trestegsmodellen organiserade ett så kallat FKV-team med syftet att jobba mer strukturerat. Till teamet knöt man specialister och vägledare som dels skulle jobba med de sökande, dels gemensamt diskutera, bedöma och bereda olika ärenden.

De ovanstående exemplen på hur de nya insatserna påverkat organisationen förefaller dock snarast vara undantag. Organiseringen av arbetsförmedlingarnas arbete med personer med funktionshinder är överlag istället avhängig av storleken på det aktuella arbetsförmedlingskontoret. Vid större arbetsförmedlingar finns det oftast handläggare som endast handhar ärenden som rör personer med funktionshinder. Det görs dock vanligtvis inte någon distinktion mellan olika insatser vilket innebär att de förmedlare som handlägger ärenden inom FKV, utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar även har ansvar för exempelvis lönebidrags- och OSA-ärenden. Däremot förefaller det vara tämligen vanligt att förmedlingarna har särskilda kontaktpersoner för Samhall genom vilka övriga förmedlares ärenden hanteras. I många fall har också en eller två personer ett särskilt ansvar för samtliga omförhandlingsbeslut. En sådan ordning motiveras bland annat med att dessa handläggare då kan jämföra olika arbetsplatser och kan samla förhandlingsargument gentemot olika arbetsgivare. Arbetsgivarna ser enligt flera förmedlare i sin tur positivt på sådana argument i och med att det ökar möjligheterna till att företagen erbjuds lika villkor och att bidragen i största möjliga utsträckning blir konkurrensneutrala.

3.3 Fördjupad kartläggning och vägledning

Våra intervjuer visar att arbetsförmedlingarna generellt anser att det är bra att utredningsinsatser för den enskilde koncentreras och sker i en sammanhållen följd i enlighet med syftena för FKV. Ett sådant arbetsätt anses öka förutsättningarna för att den totala utredningstiden för den arbetssökande blir så kort som möjligt. De allra flesta förmedlingar anser även att deras utredningsinsatser sker i enlighet med det sammanhållna och strukturerade arbetsätt som varit avsikten med FKV. Som framgick i diagram 3.1 har antalet individer som anvisats FKV dock varit tämligen blygsamt. Detta har flera orsaker.

FKV prioriterades inte när tillgången till aktivitetsstöd minskade

Arbetsförmedlingarna har sedan tidigare en mängd olika arbetsmarknadspolitiska program att tillgå som till stor del kunnat användas för målgruppen för trestegsmodellen. Flera av de arbetsförmedlingar som vi intervjuat har därtill framfört att det tar tid att förändra inarbetade rutiner. Därmed tar det också tid innan nya program når upp till några omfattande volymer. Att volymerna var låga under våren 2006 var således inte särskilt uppseendeväckande. När det på hösten 2006 stod klart att aktivitetsstödet skulle minskas med elva miljarder kronor det följande verksamhetsåret bidrog det till att FKV inte prioriterades av förmedlingarna. Att FKV nedprioriterades beror dels på att programmet ännu inte hade börjat användas i någon större utsträckning, dels på att de konkreta insatserna i de allra flesta fall går att genomföra utan att den sökande beviljas aktivitetsstöd. Exempelvis kan man genomföra en arbetspsykologisk undersökning, bedömning av arbetsförmågan eller ett vägledningssamtal utan att den sökande får aktivitetsstöd.

Svårt att hinna med alla insatser på tolv veckor

Att FKV aldrig riktigt hann börja användas innan besparingskraven infördes kan fortfarande vara en delförklaring till varför så få individer får ta del av insatsen. Men det finns också andra orsaker. Flera av de förmedlingar vi har talat med menar att det är svårt att planera och genomföra alla nödvändiga insatser i rätt ordning inom loppet av tolv veckor. Det föreligger ofta väntetider till nödvändiga specialister, exempelvis arbetspsykologer. För att hinna med insatserna krävs det också att den sökande inte blir sjukskriven eller förhindrad på annat sätt. Dessutom menar en del arbetsförmedlare vi talat med att det per

definition inte går att planera allt i förväg eftersom individerna deltar i insatsen med anledning av att det föreligger en oklar situation.

Strukturerade utredningsinsatser kan genomföras med andra program

Många av de sökande som skulle ha varit aktuella för FKV fångas också upp i andra insatser av övergripande karaktär. Det tydligaste substitutet härvidlag är arbetslivsinriktad rehabilitering. Denna insats är väldigt lik FKV och som framgick i föregående kapitel är det främst hur länge en sökande kan beviljas FKV respektive arbetslivsinriktad rehabilitering som skiljer de båda insatserna åt. Arbetslivsinriktad rehabilitering kan pågå under maximalt sex månader, dvs. ungefär dubbelt så länge som FKV. Flera av de vi har talat med säger att de använder arbetslivsinriktad rehabilitering istället för FKV eftersom man anser att man behöver denna tid för att nå resultat. Att arbetslivsinriktad rehabilitering används i mycket högre utsträckning än FKV tydliggörs även av Arbetsmarknadsverkets årsredovisningar för 2006 och 2007. Där framgår att det är ungefär 50 gånger vanligare att arbetsförmedlingarna beviljar arbetslivsinriktad rehabilitering än FKV.³¹

3.4 Utvecklingsanställning

Det andra steget i trestegsmodellen är utvecklingsanställning. Som vi redogjorde för ovan var det få individer som erhöll insatsen under det första året men efterhand har antalet personer som fått en utvecklingsanställning ökat.

En utvecklingsanställning kan ha olika syften

Arbetsförmedlingens personal anser generellt att utvecklingsanställningen är en mycket bra insats som genom sin konstruktion bidrar till resultat som många gånger inte kan uppnås med andra program. Våra intervjuer visar dock att utvecklingsanställning används med lite olika syften. Ibland utnyttjas insatsen som ett sätt att pröva en individs arbetsförmåga. Detta gäller inte minst när individer som ingår i ett samarbetsprojekt mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anvisas en utvecklingsanställning. I andra fall har förmedlarna beskri-

³¹ Arbetsmarknadsverket *Årsredovisningar 2006 och 2007*.

vit utvecklingsanställningen som en längre praktik som tack vare att den enskilde erhåller en riktig lön blir extra utvecklande. Till skillnad från en praktik medför en anställning också ett större ansvar och en tydligare samhörighet med övriga anställda. En utvecklingsanställning är undantagen från reglerna i LAS vilket innebär färre åtaganden för arbetsgivaren. Inte minst behöver inte arbetsgivaren erbjuda fortsatt anställning när utvecklingsanställningen upphör. Därmed vågar arbetsgivarna pröva den enskilde på ett sätt som tidigare har åstadkommit med hjälp av långa praktikperioder under vilka den enskilde har erhållit aktivitetsstöd istället för lön. Flera av de arbetsförmedlare vi har intervjuat har berättat att de även beviljat utvecklingsanställning med avsikten att det ska kunna leda vidare till en anställning med lönebidrag.

Bidragsstorleken ska precis som vid en anställning med lönebidrag kompensera för den nedsatta arbetsförmågan. I praktiken sker en förhandling mellan arbetsförmedlingskontoret och arbetsgivaren där parterna enas om hur stor andel av lönen som ska subventioneras. Flera av de arbetsförmedlingar vi har besökt agerar efter lokala principer som i normalfallet begränsar bidragsandelen till ca 80 procent för såväl lönebidrag som utvecklingsanställningar. Denna praxis beror förmodligen på att förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, i en tidigare lydelse föreskrev att lönebidragets storlek kunde fastställas till högst 80 procent av arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad.

3.4.1 Utvecklingsinsatser

Flera arbetsförmedlingar har beskrivit att utvecklingen för den enskilde till stor del kommer till stånd bara genom vad som naturligt följer av själva anställningen. Till detta hör exempelvis att få en egen lön, arbetskamrater och strukturerade arbetstider att passa. Som framgick i kapitel 2 ska dock utvecklingsanställningarna även innehålla särskilda utvecklingsinsatser. Några av de förmedlingar vi har intervjuat menar emellertid att många arbetsgivare, särskilt mindre företag, upplever konstruktionen med särskilda utvecklingsinsatser under anställningstiden som betungande.

Vid våra intervjuer med representanter för såväl Samhall som arbetsförmedlingarna har vi även talat om innehållet i utvecklingsinsatserna. Det har då visat sig att utvecklingsinsatserna i mångt och mycket följer av syftet med respektive utvecklingsanställning. I de fall utvecklingsanställningen främst har kommit till stånd för att pröva individens arbetsförmåga, planeras till exempel ”upptrappning i arbetstid”, ”rehabiliteringsbehandling”, ”prova på olika arbetsuppgifter” eller ”utprovning av hjälpmedel” som utvecklingsinsatser. I de fall förhoppningen är att utvecklingsanställningen ska kunna leda till en anställning med eller utan lönebidrag, är insatserna något mer inriktade på konkret utveckling eller utbildning. De kan då handla om att den enskilde får öva sig på specifika arbetsuppgifter eller delta i en yrkesinriktad utbildning.

Många av de utvecklingsinsatser som följer av de utvecklingsanställningar som avser att pröva den enskildes arbetsförmåga kan tillhandahållas av arbetsgivaren utan att detta medför några externa kostnader. Arbetsgivaren står ofta även för internutbildningar som behövs för att klara de aktuella arbetsuppgifterna. När det gäller mer omfattande insatser som behövs för att den enskilde ska kunna erhålla en fortsatt anställning, indikerar våra intervjuer att dessa ofta betalas av Arbetsförmedlingen. Ett exempel som flera gånger lyfts fram av de intervjuade är att Arbetsförmedlingen betalar kostnaden för ett förarbevis till den enskilde. De förmedlingar vi träffat har även påpekat att det inte är lättare att erhålla denna typ av insats enbart för att den sker inom ramen för en utvecklingsanställning. Ska Arbetsförmedlingen betala ett körkort krävs att en arbetsgivare intygar att den enskilde därigenom kan erhålla en anställning. De utvecklingsinsatser som handlar om att den enskilde behöver behandling av till exempel en sjukgymnast eller psykolog tillhandahålls på olika sätt men de intervjuade vittnar om att detta ofta sker med hjälp av Arbetsförmedlingens specialister.

Vi har genomfört en stickprovskontroll av ett antal beslut i syfte att få ytterligare information om vilka utvecklingsinsatser som genomförs. Stickprovet är för litet för att vi ska kunna dra några säkra slutsatser men resultatet ligger i linje med vad som framkommit vid våra intervjuer. Eftersom flera förmedlingar menar att dokumentationen i deras datasystem AIS är bristfällig vad gäller utvecklingsinsatserna har vi valt att inte gå vidare med ett större urval. I syfte att ändå kunna erhålla

en bild av omfattningen, innehållet och värdet av utvecklingsinsatserna har vi istället genomfört en kort enkätundersökning.

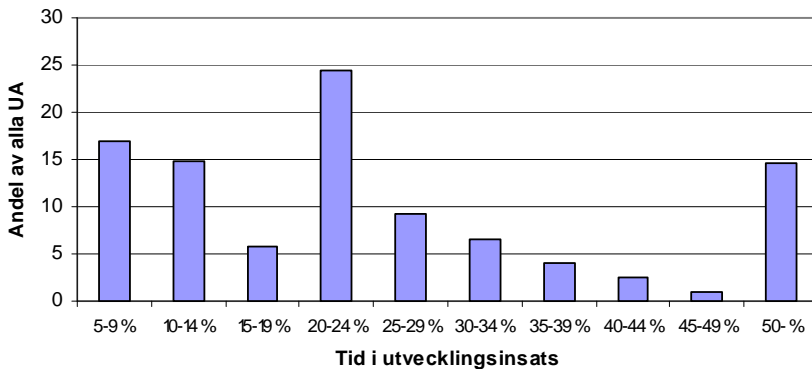
Enkät om utvecklingsinsatser

Statskontorets enkät riktades till Arbetsförmedlingens representanter för landets samtliga 68 arbetsmarknadsområden. Vi fick in svar från 59 arbetsmarknadsområden vilket motsvarar en svarsfrekvens på 87 procent. Syftet med enkäten var att kartlägga omfattningen, innehållet samt det bedömda värdet av utvecklingsinsatser inom utvecklingsanställningarna. Svaren i enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 5. I tolkningen av svaren är det viktigt att uppmärksamma att fördelningarna baserar sig på en bedömning som representanterna har gjort för sina respektive arbetsmarknadsområden.

Omfattning

För att närmare klarlägga omfattningen av utvecklingsinsatserna inom utvecklingsanställningarna fick respondenterna bedöma hur stor del av den totala tiden i en utvecklingsanställning som i genomsnitt ägnas åt utvecklingsinsatser. Av diagrammet nedan framgår spridningen av de erhållna svaren. De resultat som framgår i diagrammet återges med hänsyn tagen till det totala antalet utvecklingsanställningar i arbetsmarknadsområdena. Diagrammet redovisar därmed inte spridningen av de svar som Statskontoret har erhållit från respektive arbetsmarknadsområde.

**Diagram 3.2 Utvecklingsinsatsernas
genomsnittliga andel av arbetstiden (procent)**



Källa: Statskontorets enkät om utvecklingsinsatser inom utvecklingsanställningar. Avser svaren på frågan "Ungefär hur stor andel av den totala tiden i en utvecklingsanställning ägnas i genomsnitt till utvecklingsinsatser? Ange svaret i procent".

Som synes i diagrammet bedömer de svarande att utvecklingsinsatsernas andel av den totala arbetstiden i genomsnitt är mindre än 25 procent i en majoritet (drygt 62 procent) av utvecklingsanställningarna. Samtidigt upptar utvecklingsinsatserna även i 15 procent av utvecklingsanställningarna i genomsnitt 50 procent eller mer av arbetstiden. Detta kan förklaras med att Malmös arbetsmarknadsområde ingick i denna grupp svarande. En förklaring till att det är en sådan spridning i diagrammet avseende förekomsten av utvecklingsinsatser i utvecklingsanställningarna kan vara att det inte finns en enhetlig kodning eller definition på vad "utvecklingsinsatser" är och vad de innefattar. Olika arbetsmarknadsområden kan därmed göra olika bedömningar avseende hur stor del av arbetstiden som ägnas åt utvecklingsinsatser.

Innehåll

Representanterna för arbetsmarknadsområdena fick även redovisa innehållet i utvecklingsinsatserna genom att svara på vilka som är de

vanligast förekommande insatserna inom deras område. De utvecklingsinsatser som specificerades i enkäten var följande:³²

- a) Kortare utbildningar/vägledning för specifika arbetsuppgifter
- b) Utprovning av hjälpmedel/anpassning till arbetsplatsen
- c) Prova på olika yrken/arbetsuppgifter
- d) Friskvård eller behandling av till exempel läkare, psykolog eller sjukgymnast
- e) Anpassning av arbetstiden
- f) Mer omfattande utbildning som behövs för att utvecklingsanställningen ska övergå i en vidare anställning (med eller utan bidrag)

Representanterna för arbetsmarknadsområdena tog ställning till varje insats för sig och bedömde om insatsen förekom i mycket hög grad, i ganska hög grad, i ganska låg grad eller inte alls. Av svaren framgår att två utvecklingsinsatser bedöms vara mer vanligt förekommande än de övriga. För 68 procent, respektive 65 procent av arbetsmarknadsområdena gjordes bedömningen ”kortare utbildningar/vägledning för specifika arbetsuppgifter” och ”prova på olika yrken/arbetsuppgifter” förekommer i ganska eller mycket hög grad som utvecklingsinsatser. I avsevärt lägre grad förekommer insatserna ”utprovning av arbetshjälpmedel/anpassning till arbetsplatsen” och ”anpassning av arbetstiden”; för 42 respektive 45 procent av arbetsmarknadsområdena gjordes bedömningen att dessa insatser förekommer i ganska eller mycket hög grad.

Utvecklingsinsatser som avser friskvård eller behandling av till exempel läkare, psykolog eller sjukgymnast bedöms vara mycket eller ganska vanliga av 21 procent av arbetsmarknadsområdena. Insatser som avser mer omfattande utbildning (alternativ f ovan) bedöms vara mycket eller ganska vanliga i lika hög utsträckning som friskvårdsinsatserna (21 procent). Dessa insatser verkar därmed förekomma i lägst grad.

³² Alternativen i enkäten byggde på vad som framkommit vid våra intervjuer och stickprovskontroll. Dessutom faktagranskades ett utkast av enkäten av Arbetsförmedlingens huvudkontor (tidigare AMS).

Värde

Respondenterna ombads även att bedöma värdet av utvecklingsinsatserna genom att svara på hur viktiga de anser att utvecklingsinsatserna är för att utvecklingsanställningen ska få önskat resultat. De svarande var väldigt överens härvidlag och en överväldigande andel, 96 procent av de tillfrågade, menade att utvecklingsinsatserna är ganska eller mycket viktiga för att utvecklingsanställningen ska få önskat resultat.

Övriga synpunkter

I enkäten gavs även utrymme för de svarande att redovisa egna synpunkter på utvecklingsinsatserna. Många utnyttjade denna möjlighet och deras synpunkter bekräftar åtskilliga av de åsikter om utvecklingsinsatser som framkom under våra intervjuer. En stor andel av respondenterna i enkäten menade att innehållet i utvecklingsinsatserna ofta är tydligare vid utvecklingsanställningar hos privata eller offentliga arbetsgivare, jämfört med dem som sker vid Samhall AB. Ett flertal av de svarande angav även att arbetsträningen ofta sker med syfte att den anställda ska kunna få en fortsatt anställning. Många av de svarande angav också att kravet på att utvecklingsanställningarna ska innehålla utvecklingsinsatser ställer höga krav på arbetsgivaren. Vidare betonade flera vikten av att få vistas i en reell arbetsmiljö där man bland annat kan träna upp sin arbetsförmåga men även möta arbetskamrater och få social träning.

Utvecklingsinsatser vid Samhall

Samhall registrerar vissa uppgifter om de utvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för företagets utvecklingsanställningar. De registrerade uppgifterna visar att tolv procent av tiden i en utvecklingsanställning vid Samhall 2007 ägnades åt vad företaget bedömer vara utvecklingsinsatser.

Samhall registrerar inte i detalj vad utvecklingsinsatserna består av. Av statistiken framgår dock att hälften av den tid som spenderas på dessa insatser utgjordes av vad Samhall betecknar som ”extern praktik”. Med detta avses att den enskilde får prova på nya arbetsuppgifter hos någon annan arbetsgivare, ibland med syftet att det ska kunna leda till en anställning. En nästan lika stor andel ägnades till ”utbildning eller intern praktik” vilket innebär att insatsen har en närmare koppling till de arbetsuppgifter som Samhall erbjuder inom ramen för sin verksamhet.

Därutöver avser en marginell del av utvecklingsinsatserna ”friskvård eller rehabilitering”.

Samhalls redovisning av förekomsten av utvecklingsinsatser vid de utvecklingsanställningar som sker vid företaget skiljer sig metodmässigt från Statskontorets enkät. Representanterna för arbetsmarknadsområdena har i enkäten endast gjort en bedömning av förhållandena i sitt område och har därmed inte gjort en heltäckande kartläggning. Vidare omfattar svaren som representanterna för arbetsmarknadsområdena lämnade i vår enkät även de utvecklingsanställningar inom deras område som är förlagda vid den lokala Samhallverksamheten. Det går därför inte att dra några definitiva slutsatser av en jämförelse mellan enkätens resultat och de siffror som Statskontoret har erhållit från Samhall AB.

Undersökningarna pekar samtidigt på vissa gemensamma tendenser. Statskontorets enkät visar på att de vanligaste utvecklingsinsatserna generellt för utvecklingsanställningarna är kortare utbildningar och vägledning för specifika arbetsuppgifter samt möjligheten att prova på olika yrken och arbetsuppgifter. I Samhalls fall är vad man benämner som ”extern praktik” en vanligt förekommande insats. Inom den externa praktiken ingår, som redan angivits, att den enskilde får prova på nya arbetsuppgifter hos någon annan arbetsgivare, ibland med syftet att det ska kunna leda till en anställning. En annan vanligt förekommande utvecklingsinsats vid Samhall är ”utbildning eller intern praktik”, en insats som har en närmare koppling till de arbetsuppgifter som Samhall erbjuder inom ramen för sin verksamhet. Därmed verkar det som att de utvecklingsinsatser som representanterna för arbetsmarknadsområdena ser som vanligast förekommande inom sitt område även är de vanligast förekommande utvecklingsinsatserna vid Samhall.

Utvecklingsinsatser som avser friskvård eller behandling av till exempel läkare, psykolog eller sjukgymnast verkar däremot inte vara särskilt vanliga i vare sig Samhall eller de arbetsmarknadsområden som svarade på Statskontorets enkät.

Anordnarbidrag

Som framgick i kapitel 2 kan arbetsgivarna erhålla ett anordnarbidrag som till stor del syftar till att bekosta de nödvändiga utvecklingsinsat-

serna. Vid våra intervjuer har vi frågat hur förmedlingarna resonerar om och när de ska bevilja ett sådant stöd. De svar vi fått visar att det sällan genomförs någon närmare analys eller specificering av vilka kostnader som ett sådant bidrag kan eller ska täcka. Vid flera arbetsförmedlingskontor har man dock som princip att bevilja ett anordnarbidrag i samband med utvecklingsanställningar vid Samhall. När det gäller övriga arbetsgivare förefaller det vara mer ad hoc och en del i hela förhandlingen kring anställningen och det totala bidraget. Några förmedlingar menar också att anordnarbidraget är litet vilket gör att förmedlingarna antingen beviljar maximalt belopp eller inget bidrag alls. Av det datamaterial som Statkontoret har haft tillgång till och som beskrivs närmare i nästa kapitel, framgår att vid utvecklingsanställningar hos Samhall har företaget erhållit maximalt anordnarbidrag i nästan 90 procent av fallen. Övriga anordnare av utvecklingsanställningar har erhållit maximalt bidrag för 58 procent av de utvecklingsanställda.

3.5 Trygghetsanställning

Den tredje insatsen som infördes i samband med trestegsmodellen var *trygghetsanställning*. En trygghetsanställning får förläggas hos alla arbetsgivare utom Samhall. Arbetsgivaren erhåller ekonomiskt stöd i likhet med reglerna för lönebidrag och utvecklingsanställning. Insatsen är avsedd för personer med en så omfattande nedsättning av arbetsförmågan att de har behov av såväl en hög bidragsnivå som stöd under längre tid. Som framgick i föregående kapitel ska de så kallade prioriterade grupperna av funktionshindrade omfatta minst 40 procent av samtliga trygghetsanställda. Detta motsvarar de krav som gäller för anvisningar till skyddat arbete vid Samhall. En trygghetsanställning är därför i första hand ett komplement till ett skyddat arbete vid Samhall.

3.5.1 Trygghetsanställning eller lönebidrag?

Många av de arbetsförmedlare som vi har intervjuat välkomnar införandet av trygghetsanställning. Detta gäller inte minst eftersom Samhall på flera av de orter som vi besökt har visat sig ha begränsade möjligheter att erbjuda skyddat arbete.

Personer som innehar en anställning med lönebidrag kan anvisas till en trygghetsanställning om personen har en omfattande funktionsnedsättning som innebär att det föreligger behov av såväl en hög bidragsnivå som stöd under längre tid.³³ Av Arbetsförmedlingens handläggare framgår att lönebidrag främst ska användas om den arbetsökande bedöms kunna utveckla sin arbetsförmåga inom fyra år. Enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får förlängning utöver det fjärde anställningsåret endast ske om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsförmåga.

Det som föreskrivs i bestämmelserna innebär att det egentligen inte finns något stöd vars huvudsakliga syfte är att stödja individer som har ett relativt lindrigt funktionshinder men som likväl alltid kommer att medföra en viss nedsättning av arbetsförmågan. Våra intervjuer visar dock att dessa individer ändå får sina behov tillgodosedda. Detta sker vanligtvis genom att arbetsförmedlarna utnyttjar möjligheten att förlänga lönebidraget utöver det fjärde anställningsåret. Av Arbetsförmedlingens egen statistik framgår att ungefär att 20 000 av alla 60 000 anställningar med lönebidrag överstiger maxtiden på 4 år. Större delen av dessa, ca 12 000 personer, har haft lönebidrag i mer än sex år.³⁴

En granskning som Riksrevisionen genomförde 2007 visade att 90 procent av alla beslut som avsåg en förlängning utöver det fjärde anställningsåret saknade en skriftlig motivering till varför stödet skulle utgå även fortsättningsvis. Granskningen visade också att bidragsnivån inte sänktes i 65 procent av dessa förlängningsbeslut.³⁵ Det tyder på att många av förlängningsbesluten inte berörde ärenden som var på väg att fasas ut, utan snarare ämnade att utgå under en längre tid.

Det ovanstående innebär att användningen av trygghetsanställningarna påverkas av i vilken omfattning som arbetsförmedlarna väljer att förlänga lönebidrag utöver det fjärde anställningsåret. Våra intervjuer

³³ Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarestöd för Trygghetsanställning* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

³⁴ Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2006* (Ure 2007:1) samt uppgifter från motsvarande rapport för 2007 (Kommande i augusti 2008).

³⁵ Riksrevisionen (2007) *Löpande granskning av lönebidrag* (Dnr.32-2007-0713).

visar också att omfattningen påverkas även av hur förmedlarna ser på vilka individer som ska kunna omfattas av trygghetsanställningar.

3.6 Sammanfattande slutsatser

Implementeringen av trestegsmodellen

Det finns vissa problem med implementeringen av de nya insatserna. De som har med enhetlighet och omfattning att göra torde delvis förklaras av att styrningen av insatserna har varit ganska vag. Ett av de mest påtagliga problemen med införandet av den nya modellen är att omfattningen av dess första steg, FKV, har varit mycket blygsam. Detta beror bland annat på att FKV inte prioriterades av arbetsförmedlingarna när aktivitetsstödet minskades hösten 2006. I våra intervjuer har det även framkommit att arbetsförmedlingarna ser det faktum att FKV endast får pågå i tolv veckor som problematiskt. Flera arbetsförmedlare har påtalat att det är svårt att planera och genomföra alla nödvändiga insatser inom den utsatta tiden. Den främsta anledningen till att FKV har fått en så liten omfattning är dock att de sökande som ingår i målgruppen för FKV istället anvisas till andra, mer övergripande, insatser. Arbetslivsinriktad rehabilitering är det främsta alternativet till FKV.

Sammantaget visar Statskontorets utvärdering att *utvecklingsanställningarna* är ett program som arbetsförmedlarna anser fungerar väl. De viktigaste skälen till detta är att arbetsförmedlarna menar att det är viktigt att det finns ett program som innebär att den funktionshindrade kan få ett riktigt arbete samtidigt som anställningen inte omfattas av LAS. Att anställningarna undantas från LAS innebär att arbetsgivarna inte behöver erbjuda fortsatt anställning efter programmets slut. Detta medför att de kan anställa personer som de inledningsvis är osäkra på. Utvecklingsanställningar har därmed förutsättningar att särskilt gynna dem som har haft allra svårast att få ett arbete med eller utan stöd.

Statskontorets intervjuer visar att utvecklingsanställningarna används i olika syften. Ibland är en utvecklingsanställning ett sätt att pröva den anställdes arbetsförmåga och i andra fall används insatsen mer som en längre praktik som, enligt Arbetsförmedlingens personal, blir extra utvecklande i och med att den anställda erhåller en lön, får ta ansvar och

känner gemenskap med övriga anställda. Det har även framgått att arbetsförmedlingarna på många orter är beroende av Samhall när det gäller i vilken omfattning man kan erbjuda utvecklingsanställningar.

Det var först under 2007 som ett betydande antal individer fick en *trygghetsanställning*. Vår genomgång av regelverket för trygghetsanställningar har visat att detta är en insats som främst är avsedd för personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan som fordrar såväl en hög bidragsnivå som stöd under en längre tid. Om en person som har en anställning med lönebidrag har omfattande nedsättning i arbetsförmågan ska denne enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd föras över till en trygghetsanställning.

På grund av regelverkens utformning saknas en stödform för personer med relativt lindriga funktionshinder som trots detta är i behov av stöd under lång tid. Många bland Arbetsförmedlingens personal som vi har talat med menar dock att dessa personer ändå får sina behov tillgodosedda, vanligtvis genom att lönebidraget förlängs utöver de föreskrivna fyra åren. Samtidigt har vi konstaterat att anställningar med lönebidrag egentligen är avsedda för de personer som kan förväntas utveckla sin arbetsförmåga inom fyra år, för att därefter övergå till en osubventionerad anställning.

När det gäller arbetet på arbetsförmedlingarna avseende handläggning av ärenden rörande personer med funktionshinder verkar införandet av de nya insatserna i trestegsmodellen inte ha föranlett någon betydande omorganisering. Anledningen till detta är framförallt att man inte anser att det har införts någon ny modell utan snarare tre nya program som har kunnat införlivas i det befintliga arbetssättet.

Inslag av utvecklingsinsatser

De utvecklingsinsatser som enligt regelverket ska förekomma i samband med utvecklingsanställningar äger rum i varierande omfattning i olika delar av landet. Detta kan bland annat förklaras av att det inte finns någon tydlig definition eller klara regler beträffande vad utvecklingsinsatser är eller när de ska förekomma. Statskontorets enkät till de verksamhetsansvariga i arbetsmarknadsområdena samt de uppgifter som Samhall har försett oss med, indikerar att insatser som kortare utbildningar och vägledning för specifika arbetsuppgifter samt möjlig-

heten att prova på olika yrken och arbetsuppgifter är de vanligast förekommande. De insamlade uppgifterna visar också att utvecklingsinsatser i form av friskvård eller medicinsk behandling inte förekommer i någon större utsträckning. Nästan samtliga som svarade på Statskontorets enkät menade att utvecklingsinsatserna är ganska eller mycket viktiga för att utvecklingsanställningen ska få önskat resultat. Dessa observationer bekräftas i mångt och mycket även av det som har framkommit i våra intervjuer.

Anordnarbidrag

De arbetsgivare som tar emot utvecklings- eller trygghetsanställningar kan även beviljas ett så kallat anordnarbidrag om maximalt 130 kronor per dag. Arbetsgivarna får på så sätt ersättning för särskilda kostnader som uppkommer i samband med utvecklings- och trygghetsanställningar, inte minst för de ovan beskrivna utvecklingsinsatserna. Som framgick i föregående kapitel kan ett sådant bidrag även beviljas vid anställningar med lönebidrag men endast när arbetsgivaren är en allmännyttig organisation och bidragsandelen minst 80 procent. Anordnarbidraget är då högst 70 kronor per dag.

Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlingarna indikerar att det inte finns en enhetlig praxis för beräkning och utbetalning av anordnarbidrag. De flesta förmedlingar verkar ha som princip att bevilja anordnarbidrag i samband med utvecklingsanställningar vid Samhall. När det gäller övriga arbetsgivare förefaller det i högre utsträckning ske en mer individuell prövning från fall till fall. Många arbetsförmedlare har också uppgett att man vanligtvis beviljar maximalt belopp eller inget bidrag alls. Vår statistik visar härvidlag att Samhall har beviljats maximalt anordnarbidrag i 90 procent av fallen. När det gäller utvecklingsanställningar hos andra arbetsgivare är motsvarande andel 58 procent.

De nya insatserna måste ses i ljuset av övriga program

Att de tre insatser som infördes i samband med trestegsmodellen inte kan utvärderas utan att man samtidigt tar hänsyn till andra insatser för funktionshindrade har blivit mycket tydligt under våra intervjuer med arbetsförmedlingarna. De problem som framkommit i detta kapitel måste även i fortsättningen av denna rapport därför behandlas i ljuset av hur andra insatser används och fungerar.

4 Deltagare, genomströmning och effekter

I Statskontorets uppdrag ingår att *jämföra de nya insatserna med övriga program* för funktionshindrade. I kapitel 2 redovisade vi därför bland annat syften och regelverk för olika insatser som särskilt riktas till funktionshindrade. I kapitel 3 redogjorde vi även för hur olika alternativa insatser används och hur implementeringen av trestegsmodellen påverkats av övriga program. I detta kapitel kommer vi att beskriva vilka egenskaper och förutsättningar som deltagarna i de olika programmen har. Beskrivningen ger oss också förutsättningar att belysa *om deltagarna i insatserna överensstämmer med den i regelverket avsedda målgruppen* samt om de nya insatserna har *förändrat situationen för målgruppen för Samhall och trygghetsanställningar*.

I detta kapitel kommer vi även att belysa *vilken typ av anställningar och hos vilka arbetsgivarkategorier som utvecklings- och trygghetsanställningarna kommer till stånd*. I samband med detta redovisar vi även en del uppgifter om den enskilt största arbetsgivaren för utvecklingsanställningar, Samhall AB.

Efter att vi redovisat svaren på de frågor som berör deltagarna respektive arbetsgivarna tar vi oss an två av de mer övergripande frågeställningarna i uppdraget. När det gäller *uppföljningen och utvärderingen* av insatserna är det viktigt att undersöka hur individerna rör sig mellan olika insatser, arbete och arbetslöshet samt i vilken omfattning deras deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program följer det genomtänkta och logiska samband som avsågs när trestegsmodellen infördes. Statskontoret har också i uppdrag att *så långt som möjligt utvärdera effekterna av de nya insatserna*. Eftersom så få individer anvisats FKV samt att endast ett fåtal personer av naturliga skäl avslutat en trygghetsanställning, har den effektanalys som presenteras i slutet av kapitlet fokuserats på de utvecklingsanställningar som kommit till stånd.

4.1 Statkontorets databas

För att kunna besvara de frågor som nämnts ovan har Arbetsförmedlingen på uppdrag av Statskontoret tagit fram en databas som bygger på uppgifter från myndighetens egna och SCB:s olika register. Databasen innehåller i första hand uppgifter om de individer som påbörjat FKV, arbetslivsinriktad rehabilitering, utvecklingsanställning, lönebidrag, trygghetsanställning eller skyddat arbete vid Samhall under perioden den 1 januari 2006 till och med den 31 december 2007. De uppgifter som ingår i databasen berör bland annat deltagarnas erfarenheter, arbetslöshetshistoria, arbetsgivare samt omfattningen av de bidrag som har beviljats. Databasen innehåller även en del fakta om samtliga funktionshindrade som varit anmälda vid något arbetsförmedlingskontor under 2004–2007. De senare uppgifterna används emellertid endast i den effektanalys av utvecklingsanställningar som redovisas i slutet av kapitlet.

4.1.1 Omfattning och avgränsningar

Av Statskontorets uppdrag följer att det är viktigt att följa individerna över tid och därvidlag också undersöka i vilken ordning de anvisas olika insatser. Om en person inte får en utvecklingsanställning, anställning med lönebidrag, trygghetsanställning eller skyddat arbete vid Samhall efter en FKV eller arbetslivsinriktad rehabilitering, kan detta emellertid bero på att han eller hon inte har ett funktionshinder. För att kunna kartlägga hur de arbetssökande rör sig mellan arbete, arbetslöshet och olika insatser har vi därför valt att begränsa urvalet i vår databas till de personer som antingen innan, under eller efter något av de sex programmen hade ett registrerat funktionshinder i Arbetsförmedlingens datasystem. Det huvudsakliga skälet till vår avgränsning är att det skulle bli tämligen intetsägande att följa upp hur många personer som efter de kartläggande insatserna erhåller någon av de fyra subventionerade anställningarna om resultaten härvidlag skulle förklaras av att individerna inte har ett funktionshinder.

Vår avgränsning innebär att icke funktionshindrade individer som anvisats FKV eller arbetslivsinriktad rehabilitering inte ingår i databasen. De flesta deltagarna i FKV respektive arbetslivsinriktad rehabilitering

har dock ett funktionshinder vilket innebär att bortfallet ändå är begränsat. I Arbetsförmedlingens årliga rapporter över de arbetsmarknadspolitiska programmen framgår att sammanlagt 66 698 personer påbörjade arbetslivsinriktad rehabilitering under 2006–2007. När det gäller FKV är motsvarande antal deltagare 1 399. I vår databas ingår 51 605 personer som beviljats arbetslivsinriktad rehabilitering och 1 085 som fått FKV. Detta motsvarar 77 respektive 74 procent av det totala antalet personer som uppges i de årliga rapporterna.³⁶ Omfattningen av antalet personer som ingår i vår databas framgår i tabell 4.1.³⁷

Tabell 4.1 Urvalet i Statskontorets databas

<i>Insats</i>	<i>Antal</i>
FKV	1 085
Arbetslivsinriktad rehabilitering	51 605
Utvecklingsanställning	4 962
Lönebidrag	40 880
Trygghetsanställning	4 363
Skyddat arbete vid Samhall	2 309
Summa	105 204

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter ur Arbetsförmedlingens Händeldatabas. När det har funnits två placeringar i samma program med högst en månads mellanrum har vi slagit samman dessa till en händelse. Sammanslagningarna avser personer som under en kort mellanliggande period endast har varit registrerade i de automatiska sökandekategorier som uppstått när personerna avslutat insatsen (Sökandekategori 96,97,98). Anledningen till att vi slagit samman dessa händelser är att de annars skulle skapa felaktigheter i vår analys då det egentligen endast handlar om en förlängning av ett tidigare beslut.

Detta kapitel kommer till stor del att beröra de programdeltagare som redovisas i tabell 4.1.³⁸ Uppgifterna i tabellen avser dock personer som

³⁶ Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) *Arbetsmarknadspolitiska program - Årsrapporten 2006, Ure 2007:1* samt motsvarande rapport för 2007 (kommande i augusti 2008). Som framgår i texten till tabell 4.1 har Statskontoret även tagit bort ett antal förlängningsbeslut i sin databas och uppgifterna om 74 respektive 77 procent måste därför tolkas med viss försiktighet.

³⁷ Med personer avses inte unika personer då en och samma individ kan ha erhållit ett eller flera program vid mer än ett tillfälle.

³⁸ Vi har valt att inte inkludera OSA i den följande analysen eftersom programmet till skillnad från övriga insatser så tydligt riktas mot en begränsad grupp av funktionshindrade (de med socialmedicinskt funktionshinder) samt i allt väsentligt endast kommer till stånd hos kommunerna.

påbörjat respektive insatser 2006–2007. Det innebär att många av de personer som ingår i tabellen ännu inte har avslutat sitt program. De frågeställningar som längre fram i detta kapitel handlar om vad som händer *efter* respektive program kommer därför att avse ett mindre antal personer.

4.2 Deltagarna i de olika insatserna

Tidigare i denna rapport har vi konstaterat att regelverken för FKV respektive arbetslivsinriktad rehabilitering är tämligen lika. I Arbetsförmedlingens handläggarsöd går det att skönja vissa skillnader mellan de båda programmen. Det har dock också visat sig att arbetsförmedlarna inte ser några hinder i att bevilja arbetslivsinriktad rehabilitering för de individer som utgör målgruppen för FKV. Av detta följer att det är särskilt intressant att undersöka om det finns några skillnader mellan individerna som erhåller respektive insats.

I det följande jämför vi deltagarna i de olika programmen vad gäller deras grundläggande egenskaper och förutsättningar. Inledningsvis jämförs deltagarna i de båda kartläggande och vägledande insatserna, FKV och arbetslivsinriktad rehabilitering, med varandra. Därefter jämförs och beskrivs de personer som fått utvecklingsanställning, lönebidrag, trygghetsanställning eller skyddat arbete vid Samhall under 2006–2007. Det ska härvidlag noteras att de jämförelser som görs utgår från de data som varit tillgängliga för oss. Det innebär att det kan finnas skillnader mellan deltagarna i de olika programmen som vi inte kan observera.

4.2.1 FKV och arbetslivsinriktad rehabilitering

Som framgick ovan var det en ungefär lika stor andel bland deltagarna som under 2006–2007 fick arbetslivsinriktad rehabilitering respektive FKV som är funktionshindrade. Det kan dock finnas skillnader mellan deltagarna när det gäller graden av funktionshinder. Ett sätt att undersöka detta är att jämföra hur stor del av deltagarna i respektive grupp som tillhör de så kallade prioriterade grupperna av funktionshindrade

som Arbetsförmedlingen och Samhall har enats om.³⁹ Vår undersökning visar dock att det härvidlag inte finns några större skillnader mellan deltagarna i respektive program. Ungefär 23 procent av deltagarna i FKV i vårt urval tillhör de prioriterade grupperna medan motsvarande andel när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering är ca 28 procent.⁴⁰

Den tid som en person är arbetssökande kan beskrivas på lite olika sätt. I denna rapport har vi studerat *inskrivnings-* respektive *arbetslöshets-*tiden under den senaste femårsperioden. Med inskrivningstid avses den tid personen är anmäld på arbetsförmedlingen, oavsett om han eller hon under denna tid är arbetslös eller har någon form av sysselsättning. Med arbetslöshetstid avser vi i denna rapport att personen inte har någon form sysselsättning. När det gäller inskrivnings- och arbetslöshetstiden visar vår databas att de som erhållit FKV varit arbetssökande vid arbetsförmedlingen något längre tid (2,7 år) än de som beviljats arbetslivsinriktad rehabilitering (2,4 år). Deltagarna i FKV hade också en längre tid av arbetslöshet under den senaste femårsperioden.

När det gäller övriga egenskaper hos deltagarna i respektive program är skillnaderna som vi kan observera i vårt datamaterial än mindre. Genomsnittsåldern i de båda grupperna är snarlik och det finns inga väsentliga skillnader beträffande utbildningsnivån. Dessutom söker deltagarna i FKV respektive arbetslivsinriktad rehabilitering samma typ av arbeten. Den genomsnittliga tiden som deltagarna befinner sig i respektive insats är av naturliga skäl dock längre bland deltagarna i arbetslivsinriktad rehabilitering. Det genomsnittliga antalet dagar som individerna deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering uppgår till 79 dagar. Motsvarande antal dagar när det gäller deltagare i FKV är 57.

³⁹ För en närmare beskrivning av de prioriterade grupperna se kapitel 2.

⁴⁰ I Statskontorets databas ingår de individer som har ett funktionshinder. I detta urval tillhörde 36,3 procent av deltagarna i arbetslivsinriktad rehabilitering de prioriterade grupperna. När det gäller FKV var motsvarande andel 31,2. Som framgick i avsnitt 4.1.1 utgör Statskontorets urval dock endast 77 respektive 74 procent av det totala antalet individer som erhållit arbetslivsinriktad rehabilitering respektive FKV under 2006. Med detta i beaktade blir därför andelen som tillhör de prioriterade grupperna bland samtliga som erhållit någon av insatserna därför mindre, 28 respektive 23 procent. Uppgifterna måste emellertid tolkas med viss försiktighet eftersom Statskontoret även har slagit samman några beslut till en händelse (se tabelltext 4.1).

4.2.2 De fyra anställningsstöden

Vi har med hjälp av vår databas även jämfört deltagarna som under 2006–2007 fått utvecklingsanställning, lönebidrag, trygghetsanställning och skyddat arbete vid Samhall med varandra. Vi har dock inte sett det som vår uppgift att göra några omfattande jämförelser mellan deltagarna i insatserna och hela befolkningen.⁴¹ I syfte att ändå öka förståelsen för de fakta som presenteras i det följande redovisar vi även jämförbara uppgifter för samtliga sysselsatta i riket, övriga arbetsökande eller befolkningen i stort.

Utbildningsnivå och ålder

Individernas utbildningsnivå är ungefär densamma i samtliga fyra program som vi har studerat. De individer som erhållit ett skyddat arbete vid Samhall har dock i genomsnitt något lägre utbildningsnivå än deltagarna i de övriga tre programmen. Ungefär 40 procent av dem som fått skyddat arbete vid Samhall har en gymnasial utbildning medan motsvarande andel bland deltagarna i de övriga programmen är knappt 50 procent. Ungefär var tionde deltagare i programmen har en eftergymnasial utbildning. Andra undersökningar visar att detta är en lägre andel än vad som är fallet för såväl icke funktionshindrade som övriga funktionshindrade. Var tredje icke funktionshindrad person har eftergymnasial utbildning medan andelen för funktionshindrade personer i stort är drygt var femte.⁴² Den förhållandevis låga utbildningsnivån har flera förklaringar. En av dessa är att arbetssökande med funktionshinder i genomsnitt är äldre än övriga funktionshindrade.⁴³ De som har en utvecklingsanställning är i genomsnitt dock något yngre än de som fått lönebidrag, trygghetsanställning eller skyddat arbete.

⁴¹ För sådana jämförelser se exempelvis Arbetsförmedlingens och SCB återkommande undersökningar *Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden*, AMS rapport *Personer med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga* (Ura 2006:3) eller Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, Skolverkets och Socialstyrelsens gemensamma rapport *Strategi för fler personer med funktionshinder i arbete - Rapport till arbetsmarknadsdepartementet* (2008).

⁴² Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen (2008) *Strategi för fler personer med funktionshinder i arbete - Rapport till arbetsmarknadsdepartementet*, s.17.

⁴³ Arbetsmarknadsstyrelsen (2006) *Personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*, s.26.

Könsfördelning och utländsk bakgrund

Vår undersökning visar att det är fler män än kvinnor som beviljas utvecklingsanställning, lönebidrag, trygghetsanställning eller skyddat arbete vid Samhall. Det finns dock inga större skillnader mellan anställningsstöden då andelen män i samtliga fyra program uppgår till ungefär 60 procent. Det är ungefär fem procentenheter högre än andelen män bland samtliga arbetssökande med ett funktionshinder.

Vi har även studerat hur stor andel av deltagarna i respektive program som är födda utomlands. Det är härvidlag noterbart att bland dem som fått skyddat arbete vid Samhall är andelen utlandsfödda 28 procent. Detta ska jämföras med 16 procent utlandsfödda i den mest jämförbara insatsen, dvs. trygghetsanställning. Även bland dem som får ett lönebidrag uppgår andelen utrikes födda till 16 procent. Motsvarande andel för utvecklingsanställningar, där alltså Samhall är den största arbetsgivaren, är 23 procent. Bland samtliga sysselsatta i Sverige utgör de utrikes födda 13 procent.

I tabell 4.2 sammanfattas de uppgifter som berör deltagarnas utbildningsnivå, ålder, kön och eventuella utländska bakgrund.

Tabell 4.2 Utbildningsnivå, ålder, kön och utländsk bakgrund

Program	Andel med minst gymnasieutbildning	Genomsnittsålder	Andel kvinnor	Andel utlandsfödda
Utvecklingsanställning	58 %	39,6 år	41 %	23 %
Lönebidrag	62 %	43,3 år	39 %	16 %
Trygghetsanställning	58 %	42,1 år	36 %	16 %
Skyddat arbete vid Samhall	51 %	43,9 år	42 %	28 %

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen om personer som har påbörjat något av de fyra programmen under 2006-2007. Uppgifterna avser tidpunkten för när respektive program påbörjades.

4.3 Målgruppen för insatserna

Som framgick av kapitel 2 omfattas målgrupperna av tämligen få mätbara egenskaper. Detta gäller inte minst FKV och Arbetslivsinriktad rehabilitering eftersom dessa individer inte behöver ha ett

funktionshinder. Att utifrån en databas avgöra om en person har "en oklar problembild" låter sig heller inte göras.

När det gäller de fyra anställningsstöden är målgruppen tydligare i ett avseende. Alla individer som erhåller något av dessa program måste ha ett funktionshinder. Visserligen framgår det inte alltid av Arbetsförmedlingens dataregister vilket funktionshinder personerna som beviljats utvecklingsanställning, trygghetsanställning, lönebidrag eller skyddat arbete vid Samhall har. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor är dessa personer trots allt funktionshindrade och bortfallet har andra förklaringar. Den viktigaste av dessa är att en del arbetssökande inte medger att deras funktionshinder registreras i datasystemet.

4.3.1 Inskrivnings- och arbetslöshetstid

Det ovanstående medför att det utifrån vår databas är svårt att ge några definitiva svar på om deltagarna tillhör målgruppen för respektive insats. Generellt ska dock programmen användas för funktionshindrade personer som har haft svårt att hitta arbete och vars situation inte har kunnat lösas på annat sätt. Ett sätt att få indikationer på om deltagarnas situation inte kunnat lösas på annat sätt är att studera hur länge de har varit arbetssökande. Vi har därför studerat inskrivnings- respektive arbetslöshetstiden för de personer som har beviljats utvecklingsanställning, lönebidrag, trygghetsanställning eller skyddat arbete vid Samhall.

De personer som har beviljats någon av de fyra anställningarna har ofta varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen under lång tid. Andelen deltagare som hade varit inskrivna i minst ett år när respektive insats påbörjades varierar mellan 76 och 91 procent. Bland dem som fick en utvecklingsanställning eller ett lönebidrag hade minst 50 procent en inskrivningstid som uppgick till minst tre år. För de personer som fick en trygghetsanställning var motsvarande andel 70 procent. Den senare andelen kan jämföras med att av dem som påbörjade skyddat arbete vid Samhall hade 42 procent varit inskrivna vid ett arbetsförmedlingskontor i minst tre år. För de individer som fick en trygghetsanställning var den genomsnittliga inskrivningstiden under den senaste femårsperioden 3,7 år. Detta kan jämföras med dem som fick skyddat arbete vid Samhall vars genomsnittliga inskrivningstid uppgick till 2,5 år.

Att de som fick en trygghetsanställning hade varit inskrivna längre tid än de som fick arbete vid Samhall behöver dock nödvändigtvis inte betyda att den förstnämnda gruppen hade en svårare situation på arbetsmarknaden. De som fick skyddat arbete vid Samhall hade nämligen en längre sammanlagd arbetslöshetstid under de senaste fem åren. För personer som fick arbete vid Samhall under 2006–2007 uppgick arbetslöshetstiden till 295 dagar. De som fick en trygghetsanställning hade i genomsnitt varit arbetslösa 193 dagar under de senaste fem åren när arbetet påbörjades.⁴⁴ I tabell 4.3 sammanfattas de ovanstående uppgifterna om deltagarnas inskrivnings- och arbetslöshetstid.

Tabell 4.3 Genomsnittlig inskrivnings- och arbetslöshetstid under de senaste fem åren

Program	Andel inskrivna i minst 3 år	Genomsnittlig inskrivnings-tid senaste fem åren	Genomsnittlig arbetslöshets-tid senaste fem åren
Utvecklingsanställning	50 %	2,9 år	361 dagar
Lönebidrag	55 %	3,2 år	262 dagar
Trygghetsanställning	70 %	3,7 år	193 dagar
Skyddat arbete Samhall	42 %	2,5 år	295 dagar

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen om personer som har påbörjat något av de fyra programmen under 2006–2007. Uppgifterna avser tidpunkten för när respektive program påbörjades.

De som erhöll en trygghetsanställning hade alltså en kortare tid i arbetslöshet samtidigt som de varit inskrivna längre. Detta skulle kunna förklaras av att många av dem som fått trygghetsanställningar tidigare har haft en anställning med lönebidrag på samma arbetsplats. Ett sådant stöd innebär nämligen att personen är inskriven vid Arbetsförmedlingen men inte som arbetslös. Omfattningen av övergångar från anställningar med lönebidrag till trygghetsanställningar redovisas längre fram i detta kapitel.

⁴⁴ Med arbetslöshet avses sökandekategorierna 11,12 och 13 i Arbetsförmedlingens dataregister AIS (öppen arbetslöshet).

4.3.2 Omfattningen av prioriterade grupper vid trygghetsanställningar och skyddat arbete vid Samhall

När det gäller skyddat arbete vid Samhall och trygghetsanställningar finns det tre särskilt prioriterade grupper av funktionshindrade som tillsammans ska utgöra minst 40 procent av de personer som beviljas dessa program. De prioriterade grupperna utgörs som tidigare nämnts av personer med psykiskt, intellektuellt eller fler än ett funktionshinder som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.⁴⁵ Omfattningen av de prioriterade grupperna vid trygghetsanställningar respektive skyddat arbete vid Samhall har redovisats i före detta Arbetsmarknadsverkets årsredovisningar för 2006 och 2007.

Arbetsförmedlingen använder sig av två olika mätmetoder

När det gäller hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna av dem som fått *skyddat arbete vid Samhall* utgår uppgifterna i årsredovisningarna från vad arbetsförmedlingskontoren har redovisat i de underlag som upprättats i samband med att en person fått arbete vid Samhall. Underlaget består av en pappersblankett i vilken arbetsförmedlaren kryssar i ”ja” eller ”nej” på frågan om den sökande tillhör någon av de prioriterade grupperna. Samhall sammanställer underlagen från arbetsförmedlingskontoren och redovisar ett aggregerat resultat till Arbetsförmedlingens huvudkontor (tidigare AMS). I Arbetsmarknadsverkets årsredovisningar för 2006 och 2007 anges därför att 44 respektive 51 procent av de nyanställda vid Samhall tillhörde de prioriterade grupperna dessa år.

När en person får en *trygghetsanställning* upprättas det inte ett underlag i likhet med vad som sker när en person får skyddat arbete vid Samhall. Således gör inte arbetsförmedlingskontoren någon bedömning på en pappersblankett om personen som får en trygghetsanställning tillhör de prioriterade grupperna. I Arbetsförmedlingens datasystem registreras och preciseras emellertid individernas funktionshinder med hjälp av sammanlagt 17 olika koder. För att kunna mäta omfattningen av de prioriterade grupperna vid trygghetsanställningar

⁴⁵ För en närmare beskrivning av de prioriterade grupperna se avsnitt 2.4.4 samt bilaga 4.

har Arbetsförmedlingens huvudkontor därför definierat vilka av de registrerade funktionshindren som ska härledas till de prioriterade grupperna. Uppgifterna från dataregistren har sedan sammanställts och i Arbetsmarknadsverkets årsredovisningar finns det därför även uppgifter om hur stor andel av dem som får en trygghetsanställning som tillhör de prioriterade grupperna.

Sammantaget innebär det ovanstående att uppgifterna i årsredovisningarna om hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna vid trygghetsanställningar respektive skyddat arbete vid Samhall bygger på två olika mätmetoder.

Statkontoret har tillämpat en enhetlig metod för att mäta omfattningen av de prioriterade grupperna

I bilaga 4 återges en fullständig presentation av vilka specifika funktionshinder som Arbetsförmedlingens huvudkontor utgår från när de mäter omfattningen av prioriterade grupper vid trygghetsanställningar. Statskontoret har använt dessa preciseringar och mätt hur stor andel av deltagarna i trygghetsanställning respektive skyddat arbete vid Samhall som omfattas av de prioriterade grupperna. Det innebär alltså att vi till skillnad från Arbetsförmedlingen har använt samma metod för både trygghetsanställningar och skyddat arbete vid Samhall när vi mätt hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna. I mätningen inkluderades även deltagarna i anställning med lönebidrag och utvecklingsanställningar. Resultaten av Statskontorets mätning redovisas i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Andel deltagare som tillhör de prioriterade grupperna

Program	Andel som tillhör de prioriterade grupperna
Utvecklingsanställning	37 %
Lönebidrag	26 %
Trygghetsanställning	53 %
Skyddat arbete vid Samhall	28 %

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen om personer som har påbörjat något av de fyra programmen under 2006–2007. För en närmare beskrivning av vilka som ingår i dessa grupper, se bilaga 4.

I tabell 4.4 framgår att 53 procent av dem som fick en trygghetsanställning under 2006–2007 tillhörde de prioriterade utifrån den kodning

som Arbetsförmedlingen använder sig av. Motsvarande andel när det gäller skyddat arbete vid Samhall är 28 procent. Det är alltså en betydligt högre andel som tillhör de prioriterade grupperna bland dem som fått en trygghetsanställning jämfört med dem som fått skyddat arbete vid Samhall när man mäter detta utifrån vad som registrerats i Arbetsförmedlingens datasystem. Uppgifterna i tabellen visar också att om Arbetsförmedlingen hade mätt och redovisat omfattningen av de prioriterade grupperna som får skyddat arbete vid Samhall på detta sätt, hade målet om att 40 procent ska tillhöra de prioriterade grupperna inte kunna sägas ha blivit uppnått under 2006 och 2007.

4.3.3 Handlingsplaner

De program som tillkom i samband med trestegsmodellen bygger på tanken att de insatser som erbjuds individerna i ökad utsträckning behöver ske i en logisk och genomtänkt följd. Ett viktigt redskap för detta är att den enskilde har en aktuell handlingsplan. Syftet med handlingsplanen är bland annat att säkerställa att den arbetssökande följer en plan och får ta del av de tjänster som är anpassade till hans eller hennes behov. Handlingsplanen ska bidra till att den enskilde får ett bättre grepp om sin situation.⁴⁶ Enligt gällande regelverk ska en ny handlingsplan upprättas minst en gång varje sexmånadersperiod.⁴⁷

Med anledning av detta har vi undersökt hur vanligt förekommande det är att individerna har en aktuell handlingsplan. Det visade sig då att drygt 40 procent av deltagarna i FKV och arbetslivsinriktad rehabilitering saknade en handlingsplan som hade uppdaterats under de senaste sex månaderna när insatsen påbörjades. Detta skulle möjligen kunna förklaras med att dessa insatser just har som syfte att ge underlag för en vidare planering. Vår databas visar dock att ännu färre individer som påbörjar någon av de naturligt efterföljande insatserna saknar en aktuell handlingsplan. Bland dem som får en utvecklingsanställning eller anställning med lönebidrag saknade exempelvis 53 respektive 60 procent en handlingsplan som hade uppdaterats under den senaste sex-

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2008-02-22) *Handläggarstöd för handlingsplan* Arbetsförmedlingens intranät (Vis).

⁴⁷ 10 §, Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSF 2004:11) om individuella handlingsplaner.

månadersperioden. Motsvarande andel för de som beviljades trygghetsanställning eller skyddat arbete under 2006–2007 var ungefär 70 procent.

4.4 Yrken, arbetsgivare och olika branscher

I Statskontorets uppdrag ingår att redogöra för vilken typ av arbeten och hos vilka arbetsgivarkategorier som utvecklings- och trygghetsanställningarna kommer till stånd. I samband med att Statskontoret överlämnade den inledande kartläggningen framförde företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet att det vore önskvärt om det i slutrapporten redovisades närmare upplysningar om vilka företag som erbjuder utvecklings- och trygghetsanställningar. I det följande redovisas därför företagens storlek och branschtillhörighet. Vi gör även vissa jämförelser mellan utvecklingsanställningar som kommer till stånd vid Samhall respektive hos övriga arbetsgivare.

Yrkesområden

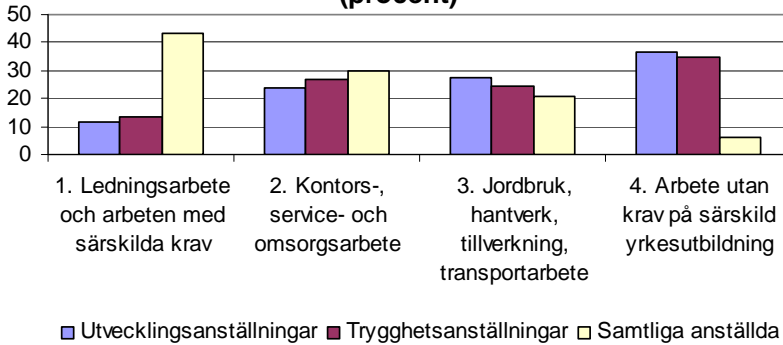
Vi har hämtat in uppgifter beträffande inom vilka yrkesområden som utvecklings- respektive trygghetsanställningarna kommer till stånd. Uppgifterna bygger på *Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK)*. Vi har delat in uppgifterna om yrkesområdena i fyra grupper:

1. Ledningsarbete, arbeten som kräver teoretisk specialistkompetens samt arbeten som kräver högskoleutbildning.
2. Kontors-, service-, omsorgs- och försäljningsarbete.
3. Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk, fiske, hantverk, tillverkning, transport samt process- och maskinoperatörsarbete.
4. Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning.

I diagram 4.1 redovisas hur stor andel av utvecklings- respektive trygghetsanställningarna som kommit till stånd i de fyra yrkesgrupperna. I diagrammet framgår även hur stor del av samtliga anställda i åldern 16-64 år i Sverige som tillhör respektive yrkesgrupp.⁴⁸

⁴⁸ SCB Statistiska meddelanden AM 33 SM 0801 *Yrkesstrukturen i Sverige 2006*.

Diagram 4.1. Yrkesområden för utvecklings-, trygghetsanställda och samtliga anställda (procent)



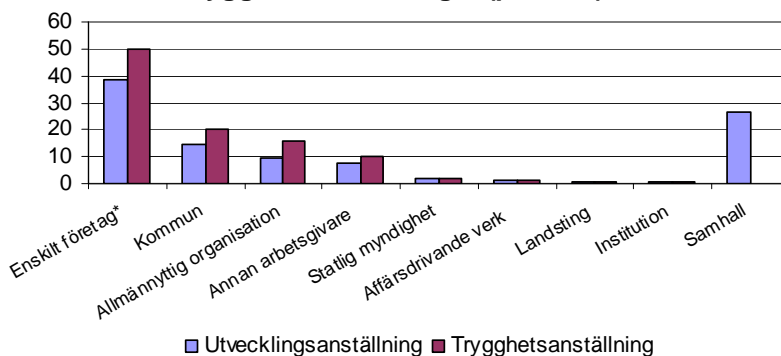
Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen och SCB. Uppgifterna avser 4 962 utvecklingsanställningar samt 4 363 trygghetsanställningar som kom till stånd 2006-2007 och samtliga anställda 2006. Den senare populationen utgörs av 3 977 000 personer.

Som framgår av diagrammet finns det inga större skillnader mellan inom vilka yrken som utvecklings- respektive trygghetsanställningarna kommer till stånd. Däremot är det mycket tydligt att bland samtliga anställda i befolkningen arbetar en betydligt större andel inom yrken med högre krav på utbildning och erfarenhet. I denna grupp är drygt 40 procent anställda inom vad som betecknas som ledningsarbete eller arbeten som kräver högskoleutbildning eller teoretisk specialistkompetens. Bland utvecklings- och trygghetsanställningarna förekommer dessa yrken bara i drygt 10 procent av alla anställningar. Ungefär en tredjedel av alla utvecklings- och trygghetsanställningar kräver inte någon särskild yrkesutbildning. Bland befolkningen i stort arbetar endast drygt fem procent inom sådana yrken.

Arbetsgivarkategorier

Vi har även undersökt hos vilka arbetsgivare som utvecklings- och trygghetsanställningarna kommer till stånd. Resultaten som redovisas i diagram 4.2 utgår från den information om individernas arbetsgivare som finns tillgänglig i Arbetsförmedlingens olika register.

Diagram 4.2. Arbetsgivare för utvecklings- och trygghetsanställningar (procent)



* Förutom Samhall.

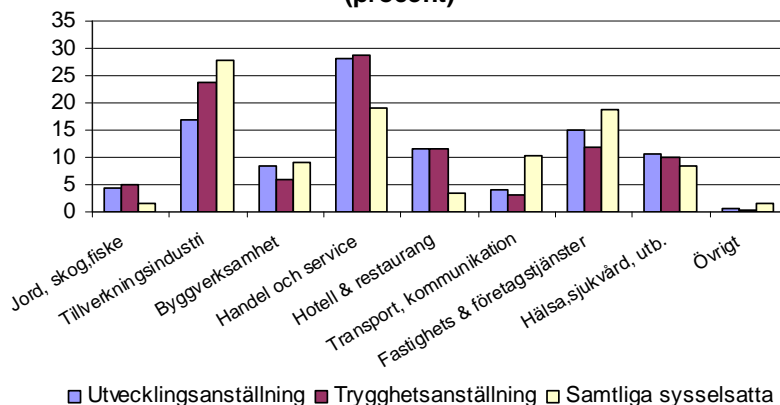
Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen som bygger på Statkontorets urval om 4962 utvecklingsanställningar och 4363 trygghetsanställningar. Eftersom Samhall inte är en egen arbetsgivarkategori i AIS har uppgifter även hämtats från Arbetsförmedlingens ekonomisystem.

Som framgår av diagrammet kommer drygt en fjärdedel av alla utvecklingsanställningar till stånd vid Samhall. Företagets särställning när det gäller utvecklingsanställningar gör att uppgifterna i diagrammet är svåra att jämföra med sysselsättningen bland hela befolkningen. Därtill är allmännyttiga organisationer överrepresenterade när det gäller såväl lönebidrag som de anställningsstöd som redovisas i diagrammet. Men det går även att skönja vissa likheter beträffande hos vilka arbetsgivare de båda anställningarna kommer till stånd och hur sysselsättningen i hela Sverige ser ut. Den klart största kategorin i diagrammet är exempelvis vad Arbetsförmedlingen betecknar som enskilda företag, vilket i huvudsak består av privata företag. Hos dessa kommer varannan trygghetsanställning och var tredje utvecklingsanställning till stånd. Kommunerna är arbetsgivare i mellan 15 och 20 procent av anställningarna. Precis som är fallet för de två stödformer som vi undersöker här, sysselsätter dessa två sektorer flest personer sett till hela befolkningen. När det gäller samtliga anställda i Sverige är ungefär två tredjedelar anställda i den privata sektorn och drygt 20 procent hos landets kommuner.

Många arbetar hos företag som bedriver handel, service, hotell och restaurangverksamhet

De privata företagen utgör alltså den största arbetsgivarkategorin för utvecklings- och trygghetsanställningar. Vi har därför undersökt inom vilka branscher de privata arbetsgivarna som erbjudit utvecklings- och trygghetsanställningar är verksamma. Dessa uppgifter har vi sedan jämfört med inom vilka branscher samtliga personer i det svenska näringslivet är anställda.⁴⁹

Diagram 4.3. Företagens branscher för utvecklings-, trygghetsanställningar och samtliga sysselsatta (procent)



Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen och som bygger på 1870 utvecklingsanställningar och 2152 trygghetsanställningar som kommit till stånd hos "enskilda företag" (se diagram 4.2) under 2006–2007. Dessutom har uppgifter från SCB om anställda i näringslivet förts in i diagrammet. Denna population omfattar 2 330 800 personer.

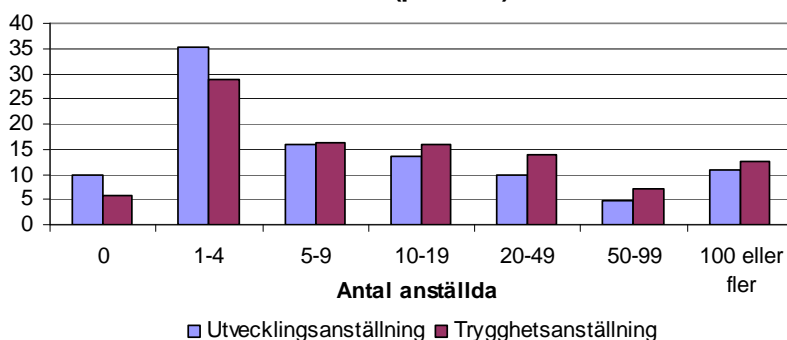
I diagram 4.3 framgår att såväl för privatanställda i de undersökta insatserna som för samtliga anställda i näringslivet är det vanligt att arbeta inom tillverkningsindustrin eller vid företag som är verksamma inom handel och service. Det finns dock en del skillnader mellan de båda kategorierna. Det är exempelvis en större andel bland de utvecklings- och trygghetsanställda som får arbete inom handels- och serviceföretag samt vid hotell och restauranger än vad det är i näringslivet i stort. När det gäller hela näringslivet är det istället en större andel som

⁴⁹ SCB Preliminära resultaträkningsposter enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI 2002, 2-siffernivå, år 2006 (www.scb.se).

är verksamma inom tillverkningsindustrin samt hos arbetsgivare som klassificeras som transport- eller kommunikationsföretag.

Vi har också undersökt hur stora de företag är som erbjuder utvecklings- och trygghetsanställningar. Resultaten av denna undersökning redovisas i diagram 4.4.

Diagram 4.4. Utvecklings- och trygghetsanställningar fördelade efter företagets storlek (procent)



Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen och som bygger på 1870 utvecklingsanställningar och 2152 trygghetsanställningar som kommit till stånd hos "enskilda företag" (se diagram 4.2).

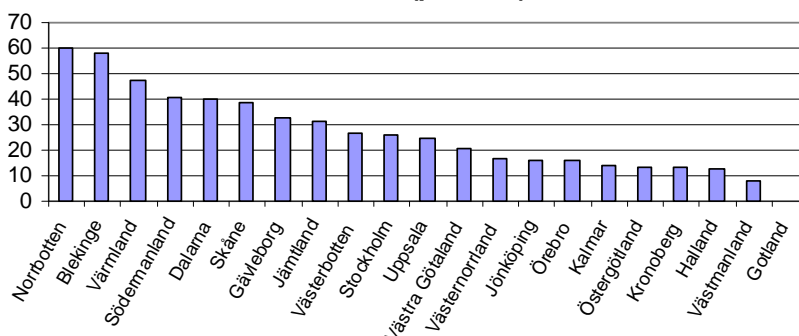
Som framgår av diagram 4.4 får ungefär en tredjedel av de utvecklings- och trygghetsanställda i de privata företagen arbete hos en arbetsgivare som har mellan 1-4 anställda. I övrigt är det tämligen jämnt fördelat mellan de storleksklasser som återges i diagrammet. Närmare tre fjärdedelar är dock anställda vid företag med färre än 20 anställda.

4.4.1 Samhall är största arbetsgivaren för utvecklingsanställningar

För arbetsförmedlingarna är det värdefullt att ha tillgång till arbetsgivare som är vana vid att anställa och utveckla funktionshindrade personer. På många orter som vi har besökt har därför Samhall visat sig spela en betydelsefull roll för i vilken omfattning funktionshindrade

personer kan erhålla en utvecklingsanställning. Som framgick av diagram 4.2 kommer också mer än var fjärde utvecklingsanställning till stånd vid Samhall, antingen i företagets egen produktion eller på de arbetsplatser där företaget bedriver bemanningsverksamhet eller har uppdrag att utföra vissa arbetsuppgifter. Det innebär att de utvecklingsanställda ingår i de arbetslag som i huvudsak består av personer som har skyddat arbete vid Samhall. I diagram 4.5 redovisas hur stor andel av samtliga utvecklingsanställningar i olika län som kommer till stånd vid Samhall.

Diagram 4.5. Andel utvecklingsanställningar vid Samhall (procent)



Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen

I genomsnitt är Samhall arbetsgivare för drygt var fjärde utvecklingsanställning. I diagram 4.5 framgår dock att Samhalls roll som arbetsgivare för utvecklingsanställningar skiljer sig åt mellan olika län. I Norrbottens, Blekinge, Värmlands och Södermanlands län är mer än 40 procent av alla utvecklingsanställningar förlagda till Samhall. Detta ska jämföras med att motsvarande andel i flera andra län är lägre än 15 procent.

Tillgången till Samhall är betydelsefull

Arbetsförmedlarna har vid våra intervjuer ofta framfört att Samhall är duktiga på att bedöma och utveckla den enskildes arbetsförmåga. De arbetsförmedlare som har positiva erfarenheter av företaget menar också att det vid Samhall ofta ges tillfälle att få prova på flera yrken och arbetsmoment.

Eftersom Samhall bedriver bemanningsverksamhet hos andra företag och myndigheter finns det även goda möjligheter för de funktionshindrade att knyta kontakter med nya arbetsgivare. Några av de arbetsförmedlare vi har intervjuat har också påtalat att Samhall ibland jobbar för att deltagarna ska få en fortsatt anställning med eller utan bidrag efter utvecklingsanställningen. En sådan anställning kan komma till stånd såväl där utvecklingsanställningen ägt rum som hos någon annan arbetsgivare.

Arbetsförmedlingarnas kritik mot Samhall

Vid några av de arbetsförmedlingar som vi har besökt har de intervjuade personerna framfört att de uppdrag som Samhall tar sig an inom deras upptagningsområde inte överensstämmer med behovet hos de funktionshindrade vid de närliggande arbetsförmedlingarna. Vilka uppdrag Samhall har styrs istället av inom vilka verksamheter företaget har möjligheter att göra en vinst, eller i alla fall inte gå med förlust. En aspekt som påverkar hur många personer som erbjuds skyddat arbete på respektive orter där Samhall finns är den ram av timmar inom vilken bolaget kan anställa olika personer. Ramen bestäms ytterst av regeringen som beslutar hur många arbetstimmar som Samhall ska tillhandahålla med hjälp av det anslag som Arbetsförmedlingen förfogar över och som avser Samhall. Den regionala fördelningen av timmarna bestäms sedan i samråd mellan Samhall och Arbetsförmedlingen.

När Samhall inte har kunnat erbjuda skyddat arbete förefaller det även ha påverkat samarbetet med arbetsförmedlingarna samt hur många som kan erbjudas en utvecklingsanställning. Vid våra intervjuer med representanter för olika arbetsförmedlingskontor har det också framförts att Samhall inte alltid kan erbjuda utvecklingsanställningar till personer som har svårt för att arbeta i grupp, för att möta kunder eller inte klarar av fysiskt betungande arbetsuppgifter. Som framgick tidigare kan det finnas fog för dessa påståenden eftersom andelen anställda som tillhör de prioriterade grupperna är betydligt lägre vid skyddat arbete hos Samhall än vad den är vid trygghetsanställningar när man mäter detta på samma sätt och utifrån vad som finns dokumenterat i Arbetsförmedlingens dataregister.

Jämförelse mellan utvecklingsanställda vid Samhall och övriga arbetsgivare

Omfattningen och innehållet i den regionala och lokala Samhallverksamheten påverkar också i vilken utsträckning som företaget kan erbjuda utvecklingsanställningar till individer med vissa specifika funktionshinder. Vi har med anledning av detta undersökt om det finns skillnader mellan individer som får en utvecklingsanställning vid Samhall respektive hos övriga arbetsgivare. Vår undersökning avser härvidlag bland annat individernas ålder, funktionshinder, utbildningsnivå samt inskrivnings- och arbetslöshetstid innan anställningen. Av uppgifterna i vår databas finns det inget som indikerar att de personer som får en utvecklingsanställning vid Samhall i någon större utsträckning skiljer sig från individer som får en sådan anställning hos andra arbetsgivare. När det gäller funktionshinder har visserligen en något större andel av dem som får anställning hos övriga arbetsgivare en psykisk funktionsnedsättning jämfört med vad som är fallet för dem som har en utvecklingsanställning vid Samhall. Å andra sidan har en lite större andel av de utvecklingsanställda vid Samhall ett intellektuellt funktionshinder.

De övriga skillnaderna mellan grupperna som vi kunnat observera kan tyda på att de som får sin utvecklingsanställning vid Samhall har en något svårare situation på arbetsmarknaden jämfört med dem som erhåller samma insats hos andra arbetsgivare. De personer som får sin utvecklingsanställning hos Samhall har både en längre inskrivnings- och arbetslöshetstid och en lägre utbildningsnivå. Därtill är en större andel av dem som får utvecklingsanställning vid Samhall födda utomlands samt söker arbete inom okvalificerade yrken.

Ekonomiskt bidrag vid utvecklingsanställningar

Av våra intervjuer verkar det snarare vara regel än undantag att Samhall får maximalt anordnarbidrag för de utvecklingsanställda. Detta visar sig även stämma i den statistik vi har fått från Arbetsförmedlingen. För de drygt 1 300 personer som fått en utvecklingsanställning vid Samhall under 2006–2007 har företaget erhållit maximalt anordnarbidrag i nästan 90 procent av fallen. Övriga anordnare av utvecklingsanställningar har erhållit maximalt bidrag för 58 procent av de utvecklingsanställda. Utifrån vad som framkommit vid våra intervjuer är detta inte särskilt förvånade. Flera arbetsförmedlingar menar att

Samhall förväntar sig fullt anordnarbidrag och att detta är rimligt eftersom företaget lägger stora resurser på att utveckla individerna.

Vid intervjuerna med Samhall har det också framkommit att företaget beräknar att bidragsandelen vid utvecklingsanställningarna i genomsnitt måste uppgå till minst 75 procent. I annat fall får utvecklingsanställningarna till följd att företaget gör en förlust. Såväl Samhalls egen statistik som den som vi fått från Arbetsförmedlingen visar att denna strävan än så länge har uppfyllts. Den genomsnittliga bidragsandelen vid en utvecklingsanställning vid företaget uppgår till i genomsnitt 78 procent. För övriga anordnare uppgår bidragsandelen i genomsnitt till 75 procent.

Trots att den genomsnittliga bidragsandelen inte avviker särskilt mycket mellan de båda grupperna finns det en större variation i storleken av de beviljade bidragen vid de anställningar som kommer till stånd hos andra arbetsgivare än Samhall. För nio av tio individer som får en utvecklingsanställning vid Samhall uppgår bidragsandelen till mellan 70-90 procent. När det gäller utvecklingsanställningar hos övriga arbetsgivare är det sju av tio arbetsgivare som erhåller bidrag inom detta intervall. Detta indikerar att den bidragsandel som beviljas i samband med en utvecklingsanställning vid Samhall inte lika tydligt utgår från varje enskild individs nedsatta arbetsförmåga.

4.4.2 Alternativ till Samhall

I det ovanstående framgick att arbetsförmedlingarna ofta anser att tillgången till Samhall är värdefull men att samarbetet med företaget ibland inte fungerar. Många av de vi har intervjuat efterfrågar därför storskaliga alternativ till Samhall. Alternativa verksamheter kan exempelvis skapas i kommunernas regi men även i den sfär som brukar benämnas social ekonomi.

Kommunernas egna arbetsmarknadsverksamheter går ofta under namnet Komhall och kan ha varierade form och innehåll.

Inom den sociala ekonomin kan verksamheterna organiseras som ekonomiska eller ideella föreningar, sociala arbetskooperativ, aktiebolag,

stiftelser m.m. I nedanstående text samlas dessa alternativa företagarformer under samlingsnamnet sociala företag.

Det finns behov av alternativ till Samhall

Samhallutredningen konstaterade i sitt betänkande att det behövs alternativ till Samhall.⁵⁰ Som skäl angav man delvis att alternativa aktörer kan tillgodose behoven hos personer som av platsbrist inte kan erhålla anställning vid Samhall. Därtill menade utredningen att alternativa anställningsmöjligheter skapar möjligheter till diversifierade arbetsuppgifter. Ett ytterligare skäl till att alternativa insatser behövdes menade utredningen var att systemet med skyddat arbete hos Samhall verkar ha blivit allt dyrare relativt andra insatser.

Enligt *Utredningen från socialbidrag till arbete* finns det för närvarande ca 170 sociala arbetskooperativ i Sverige som bedriver en icke vinstdrivande arbetsintegrerande verksamhet.⁵¹ Därmed finns det, enligt utredningens bedömning, utrymme för att utvecklings- och trygghetsanställningar i högre grad borde kunna riktas mot sociala arbetskooperativ.

Omfattningen av alternativa verksamheter

Det saknas en enhetlig struktur för finansiering och stöd till alternativa verksamheter. Uppkomsten av sociala företag och kommunala verksamheter verkar främst vara resultat av lokala ansträngningar, varför förekomsten av dessa alternativ varierar i landet. Även av vår databas framgår att det finns skillnader mellan olika delar av landet. I databasen kan vi identifiera arbetsgivare som under 2006–2007 har anställt många personer med något av de anställningsstöd vi avhandlat i denna rapport. Vi har därefter ställt dessa uppgifter i relation till det totala antalet anställda och studerat vad företagen har för verksamhet. Det visar sig då att i ca 50 kommuner finns det företag, stiftelser m.m. som under 2006–2007 tagit emot funktionshindrade i sådan omfattning att de kan utgöra ett alternativ till Samhall. Uppgifterna måste tolkas med viss försiktighet men det är helt klart att många kommuner saknar denna typ av arbetsgivare.

⁵⁰ SOU 2003:56 *Inte bara Samhall*.

⁵¹ SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*, s.219.

Finansiering av de alternativa verksamheterna och Samhall

Enligt Samhallutredningen varierar finansieringen av de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna stort. Detta påverkar bland annat nivån, stabiliteten och kvaliteten på verksamheterna. Finansieringen kommer bland annat från kommunala resurser, arbetsmarknadsmedel, EU-medel, m.m. Gemensamt för de flesta av de sociala företagen är dock att deras anställda finansieras med framförallt OSA, lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

Skyddat arbete vid Samhall finansieras med anslag. Till skillnad från de bidrag som de ovan nämnda verksamheterna erhåller, utgår Samhalls medel inte från arbetsförmågan hos de enskilda individer som företaget anställer. Vid våra intervjuer med Samhall har företaget meddelat att den genomsnittliga bidragsnivån per anställd blir ungefär 90 procent, om man räknar om anslaget som företaget erhåller. Som framgick ovan tilldelas andra arbetsgivare ofta maximalt 80 procent men eftersom den högsta bidragsgrundande lönen är 16 700 kronor är den faktiska bidragsandelen ofta mindre även när förmedlingen beviljar maximalt belopp.

Sammantaget innebär det att om de sociala företagen bedriver en jämförbar verksamhet som Samhall och samtidigt tar emot individer med samma förutsättningar, torde de ha en svårare ekonomisk situation än Samhall.

Uppdrag att främja socialt företagande

I november 2007 gav regeringen Verket för Näringslivsutveckling (Nutek) i uppdrag att i samråd med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen utarbeta ett program med förslag på insatser som stimulerar framväxten av fler sociala företag.⁵² Programmet överlämnades till Näringsdepartementet i slutet av maj 2008 och har därför inte kunnat tas med i denna rapport. Statskontoret har dock varit i kontakt med Arbetsförmedlingens representant i den arbetsgrupp som haft i uppgift att ta fram programmet.⁵³ Efter vad Statskontoret förstår kommer gruppen att lämna förslag som överensstämmer med vad Statskontoret har erfarit i sina intervjuer med arbetsförmedlare i olika delar av

⁵² Regeringsbeslut 2007-11-22 *Uppdrag att utarbeta förslag till program för sociala företag.*

⁵³ Telefonsamtal med Kristina Rosengren, Arbetsförmedlingen, den 30 april 2008.

landet. Detta gäller inte minst behovet av en ökad diversifiering av arbetstillfällena för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Statskontorets bedömning

En viktig förutsättning för att utvecklingsanställningar, anställning med lönebidrag och trygghetsanställningar ska komma till stånd är förstås att det finns arbetsgivare som kan ta emot dessa individer. En värdefull tillgång vid utvecklingsanställningar har varit Samhall. Som framkommit ovan finns det därtill på vissa håll tillgång till sociala företag, på andra inte. Dessa är särskilt betydelsefulla för personer med allvarliga funktionsnedsättningar och på orter där Samhall av olika skäl har begränsade möjligheter att erbjuda skyddade anställningar.

Eftersom de sociala företagen och övriga alternativ till Samhall kommer till stånd via privata och kommunala initiativ har funktionshindrade i olika delar av landet olika tillgång till denna typ av arbetsgivare. Staten ansvarar dock för arbetsmarknadspolitiken och den bör därmed bidra till att funktionshindrade har så lika förutsättningar som möjligt att få arbete oavsett var de bor. De förslag som Nutek med flera har i uppdrag att ta fram bör kunna bidra till detta.

4.5 Före och efter insatserna

Syftet med trestegsmodellen är inte endast att tillföra tre nya arbetsmarknadspolitiska program. Regeringen önskar också implementera en modell där olika insatser sker i en mer logisk och genomtänkt följd. Det har dock visat sig att denna ambition inte har infriats genom vad som benämnts som trestegsmodellen, framförallt eftersom omfattningen av FKV har varit marginell. Den grundläggande idén, dvs. att individer först får vägledning vartefter de utvecklas för att sedan hitta en långsiktig lösning, kan emellertid alltjämt komma till stånd. Detta beror inte minst på att det även finns andra insatser att tillgå.

Vi har undersökt hur de arbetssökande som ingår i vår databas rört sig mellan arbete, arbetslöshet och de olika insatser som har belysts i denna rapport. När det gäller FKV är det dock endast drygt 1 000 personer som deltagit i detta program. Eftersom arbetslivsinriktad rehabi-

litering visat sig utgöra ett substitut till FKV har vi valt att fokusera istället på hur individerna rör sig till och från denna insats. När det gäller de som fått en trygghetsanställning kvarstår av naturliga skäl de allra flesta alltså i programmet. Det innebär att vi endast kan beskriva vad dessa individer gjorde innan men inte efter att de fick sin trygghetsanställning. Sammantaget kommer resterande delar av detta kapitel till stor del därför att fokusera på de personer som har erhållit och genomfört en utvecklingsanställning.

4.5.1 Vad deltagarna har gjort tidigare

När det gäller de knappa 5 000 individer som fått en utvecklingsanställning hade hälften tidigare deltagit i insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering. Däremot hade bara 140 av de utvecklingsanställda genomgått FKV innan anställningen. Det innebär alltså att många av dem som genomför det andra steget i trestegsmodellen har kartlagts och fått en ingående vägledning. Detta har dock i allt väsentligt skett med hjälp av programmet arbetslivsinriktad rehabilitering, inte FKV.

Bland de drygt 4 300 personer som fått en trygghetsanställning under 2006-2007 hade endast 40 stycken också deltagit i FKV. Däremot hade drygt 1 300 tidigare beviljats arbetslivsinriktad rehabilitering. Ungefär 300 individer hade innan trygghetsanställningen haft en utvecklingsanställning. Av dessa hade närmare 170 personer tidigare även deltagit i arbetslivsinriktad rehabilitering eller FKV. Det är alltså ganska få individer som har genomfört alla tre stegen i den modell som är föremål för Statskontorets utvärdering. Detta gäller även om man tar hänsyn till att arbetsförmedlingskontoren använder ett alternativ till FKV, dvs. arbetslivsinriktad rehabilitering, i modellens första steg.

Närmare 1 800 av de av de 4 300 personer som har beviljats en trygghetsanställning hade omedelbart innan detta haft en anställning med lönebidrag.⁵⁴ Av dessa 1 800 hade drygt 600 påbörjat lönebidragsanställningen under vår undersökningsperiod (2006–2007). Det innebär att för dessa individer har vi uppgifter om arbetsgivarna i både löne-

⁵⁴ Med omedelbart avses i detta sammanhang att personerna inte har varit avaktualiserade eller varit registrerade i någon annan sökandekategori i AIS mellan lönebidragsanställningen och trygghetsanställningen.

bidragsanställningen och trygghetsanställningen. Uppgifterna visar att för nästan 90 procent av de 600 personerna kom anställningen med lönebidrag och trygghetsanställningen till stånd hos samma arbetsgivare.

De resterande 1 200 personerna som hade en anställning med lönebidrag omedelbart innan trygghetsanställningen hade påbörjat denna innan vår undersökningsperiod. Vi har därför inte uppgifter om arbetsgivaren för lönebidragsanställningen. Det innebär att vi inte vet exakt för hur många av de 1 200 anställningarna som ägde rum på samma arbetsplats. Men eftersom det handlar om personer som omedelbart efter sin anställning med lönebidrag erhållit en trygghetsanställning är det rimligt att anta att anställningarna kom till stånd på samma arbetsplats även för en mycket hög andel av dessa individer.

4.5.2 Vad händer efteråt?

Arbetslivsinriktad rehabilitering

Många av dem som fått en utvecklingsanställning eller trygghetsanställning har alltså tidigare genomgått arbetslivsinriktad rehabilitering. De individer som beviljas detta program går dock även vidare till andra insatser och sysselsättningar. I tabell 4.5 framgår vad de individer som genomfört en arbetslivsinriktad rehabilitering gjorde tre månader efter programmets slut.

Tabell 4.5 Status för personer som genomfört arbetslivsinriktad rehabilitering tre månader efter programmets slut

Status	Andel (procent)
1. Utvecklingsanställning	3,58
2. Lönebidrag	17,56
3. Trygghetsanställning	1,53
4. Skyddat arbete vid Samhall	1,08
5. Kvarstående vid Af men i annat arbete	6,67
6. Avaktualiserad från Af för arbete	9,54
7. Avaktualiserad från Af av annan orsak	23,86
8. I annat program eller utbildning	14,12
9. Arbetslös	14,88
10. Övrigt	7,18
Summa	100,0

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen. Uppgifterna baseras på 38 645 av vårt ursprungliga urval om 51 605 personer och avser de individer för vilka det förlutit en tid om minst tre månader efter avslutad insats.

I tabell 4.5 framgår att tre månader efter att deltagarna avslutat arbetslivsinriktad rehabilitering hade ungefär två tredjedelar av dem (status 1–7) antingen någon form av arbete eller så var de inte längre arbetsökande. Tabellen visar också att nästan 18 procent hade en anställning med lönebidrag. Däremot hade endast sex procent beviljats någon av de tre andra stödformer som vi intresserat oss för i detta kapitel, dvs. utvecklingsanställning, trygghetsanställning eller skyddat arbete vid Samhall. Detta är på intet sätt förvånande då lönebidrag sedan länge är det klart vanligaste subventionerade anställningsstödet för funktionshindrade. Siffrorna illustrerar dock att det finns ett annat betydligt mer vanligt förekommande ”steg” att ta än de som lanserades i trestegsmodellen och som består i att en individ efter sin kartläggning tämligen snabbt kan anvisas en anställning med lönebidrag.

Utvecklingsanställning

En person som får en utvecklingsanställning innehar denna i genomsnitt i 238 dagar. I tabell 4.6 framgår vad de individer som slutfört en utvecklingsanställning gjorde tre månader senare.

Tabell 4.6 Status för personer som genomfört en utvecklingsanställning tre månader efter programmets slut

Status	Andel (procent)
1. Lönebidrag	23,18
2. Trygghetsanställning	13,66
3. Skyddat arbete vid Samhall	2,90
4. Kvarstående vid Af men i annat arbete	8,36
5. Avaktualiserad från Af för arbete	11,18
6. Avaktualiserad från Af av annan orsak	14,24
7. I annat program eller utbildning	5,79
8. Arbetslös	16,39
9. Övrigt	4,30
Summa	100,0

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingen. Uppgifterna baseras på 1 208 av vårt ursprungliga urval om 4 962 personer och avser de individer för vilka det förflutit en tid om minst tre månader efter avslutad insats.

I tabell 4.6 framgår att tre månader efter en utvecklingsanställning hade 60 procent någon form av arbete (status 1–5). 73 procent (status 1–6) hade antingen någon form av arbete eller så var de inte längre arbetsökande hos Arbetsförmedlingen (status 1–6). Denna andel är lägre, 68 procent, för individer som haft sin utvecklingsanställning vid Samhall. Motsvarande andel för personer som haft sin utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare uppgick till 75 procent. Skillnaderna beror framförallt på att de som har varit vid Samhall i lägre utsträckning än andra fått lönebidrag, trygghetsanställning eller annat arbete tre månader efter att utvecklingsanställningen avslutats. Ungefär var tionde utvecklingsanställd vid Samhall fick efter denna insats dock skyddat arbete vid företaget. Bland dem som haft en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare var motsvarande andel endast tre procent.

Utvecklingsanställningar skapar möjligheter

Som framgår i tabell 4.6 hade ungefär var fjärde person fått en anställning med lönebidrag tre månader efter sin utvecklingsanställning. För flertalet av dessa, eller 59 procent, kom anställningen till stånd hos den arbetsgivare där den sökande hade sin utvecklingsanställning. De som hade trygghetsanställning tre månader efter en utvecklingsanställning uppgår i vårt urval endast till 165 personer. Detta är ett för litet antal för att vi ska kunna dra några säkra slutsatser. Vi kan dock konstatera

att av dessa hade 80 procent fått sin trygghetsanställning på samma arbetsplats där den tidigare utvecklingsanställningen ägt rum.

4.6 Effekterna av utvecklingsanställning

I tabell 4.6 framgår att tre månader efter en utvecklingsanställning hade 60 procent någon form av arbete. Med tanke på målgruppen och de förutsättningar deltagarna har förefaller detta vara ett mycket gott resultat. Men vi kan inte slå fast att resultaten kan tillskrivas deltagandet i utvecklingsanställningen. Åtminstone några bland de 60 procenten hade rimligtvis fått arbete även utan att de först deltagit i insatsen. Statskontoret har med anledning av detta gett konsulten Karl Martin Sjöstrand i uppdrag att genomföra en effektutvärdering av utvecklingsanställningar. I bilaga 6 redovisas utvärderingen i sin helhet medan vi i detta avsnitt presenterar en sammanfattning av de viktigaste resultaten från undersökningen.

Undersökningens syfte och metod

Syftet med undersökningen var att fastställa om programmet utvecklingsanställning har medfört att målgruppen har fått ökade möjligheter att få arbete. Undersökningen omfattar 1 243 arbetssökande som fanns i utvecklingsanställning den första januari 2007 och genomfördes som en så kallad matchningsstudie. Det innebär att det för varje deltagare i utvecklingsanställning valdes ut en person som inte deltog i programmet. För de 1 243 togs det därför fram en jämförelsegrupp som bestod av individer med jämförbara egenskaper med avseende på bland annat ålder, kön, utbildning och arbetslöshetserfarenheter. Urvalet baserades på sådana principer att de bägge grupperna så långt som möjligt ska överensstämma då dessa och andra faktorer kan tänkas påverka sannolikheten för att få arbete. Avsikten med metoden är att det inte ska finnas några skillnader mellan grupperna som kan påverka resultatet (dvs. att få ett arbete) med undantag för det faktum att endast den ena av de undersökta grupperna har deltagit i utvecklingsanställning. Om man kan se en skillnad i resultat mellan de två grupperna kan skillnaden därmed anses bero på programmet.

Faktorer som påverkar möjligheten att få utvecklingsanställning

Undersökningen visar bland annat att den tidigare arbetsförmedlingshistoriken spelar roll för möjligheten att anvisas till en utvecklingsanställning. Har man tidigare haft en anställning med lönebidrag eller har varit avaktualiserad för arbete minskar sannolikheten för att få en utvecklingsanställning. Det motsatta gäller dock om man tidigare har haft skyddat arbete vid Samhall.

Vissa funktionshinder verkar enligt undersökningen ge en ökad sannolikhet att få en utvecklingsanställning. Detta gäller bland annat psykiskt funktionshinder, generella inlärningssvårigheter, socialmedicinskt funktionshinder, dyslexi/specifika inlärningssvårigheter och förvärvat hjärnskada. Som framgått tidigare ingår dessa bland de så kallade prioriterade grupperna av funktionshindrade. Undersökningen visar även att benägenheten att anvisa funktionshindrade till utvecklingsanställningar varierar mellan olika län.

Utvecklingsanställningens effekter

Sammantaget visar effektanalysen att programmet har mycket positiva effekter. Då man undersöker andelen personer som hade ett arbete av något slag senast tolv månader efter avslutad utvecklingsanställning blir andelen 56 procent. Motsvarande siffra för jämförelsegruppen är 35 procent. Detta motsvarar en skillnad på 21 procentenheter. Jämför man endast med personer som hade fått skyddat arbete vid Samhall samt de som deltog i trygghetsanställning, lönebidrag eller OSA var andelen sysselsatta bland tidigare utvecklingsanställda 45 procent medan motsvarande siffra för jämförelsegruppen var 18 procent. Skillnaden i detta avseende uppgår alltså till 27 procentenheter.

Det bör noteras att undersökningen möjligen inte har tagit hänsyn till samtliga faktorer som kan påverka urvalet till utvecklingsanställning och därmed också sannolikheten att få ett arbete. Det kan exempelvis finnas selektionsmekanismer som styr urvalet på ett sätt som undersökningen inte har kunnat identifiera med hjälp av de data som har varit tillgängliga. En sådan mekanism kan vara motivation. Arbetsförmedlare kan till utvecklingsanställningen alltså anvisa arbetssökande utifrån dennes motivation, vilket i sin tur kan öka sannolikheten att den arbetssökande får ett arbete efter utvecklingsanställningens slut. En annan mekanism som kan påverka resultaten kan vara ren andanträng-

ning. Det innebär att om inte programmet utvecklingsanställning hade funnits att tillgå hade den lediga platsen tillsatts med hjälp av något annat stöd, exempelvis lönebidrag.

För att försöka testa tillförlitligheten i effektanalysen gjordes en jämförelse med ett liknande material från 2005, dvs. det sista året innan utvecklingsanställning infördes. Resultatet från jämförelsen visar att eventuella selektionsmekanismer och undanträngning visserligen inte kan uteslutas, men de har haft begränsat inflytande. Sammantaget visar alltså analysen att programmet utvecklingsanställning ger goda resultat.

4.7 Sammanfattande slutsatser

Deltagarna i olika insatser för funktionshindrade

I detta kapitel har vi kunnat konstatera att de individer som deltar i de olika programmen uppvisar många likheter. Den kanske mest intressanta är att vi i vårt ganska omfattande datamaterial inte har kunnat observera några egentliga skillnader mellan de individer som erhåller FKV respektive arbetslivsinriktad rehabilitering. När det gäller de fyra programmen som innebär att personerna anställs visar de uppgifter vi har haft tillgång till inte heller på några betydande olikheter när det gäller deltagarnas grundläggande erfarenheter och förutsättningar. En skillnad mellan deltagarna i de olika programmen är dock att andelen personer som är födda utomlands är betydligt högre bland dem som får skyddat arbete vid Samhall än vad den är vid trygghetsanställningar.

Prioriterade grupper vid trygghetsanställningar och skyddat arbete vid Samhall

Statskontoret har i detta kapitel konstaterat att Arbetsförmedlingen använder sig av två olika mätmetoder för att redovisa hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna av funktionshindrade vid trygghetsanställningar respektive skyddat arbete vid Samhall. Uppgifterna när det gäller skyddat arbete vid Samhall bygger på vad arbetsförmedlarna uppger på en pappersblankett i samband med att en arbetssökande påbörjar en anställning vid företaget. När det gäller mätningen av hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna vid trygghets-

anställningar mäter Arbetsförmedlingen detta utifrån vad som finns dokumenterat i myndighetens dataregister.

Till skillnad från Arbetsförmedlingen har Statskontoret använt samma metod för att mäta andelen personer som tillhör de prioriterade grupperna i båda programmen. Statskontorets metod motsvarar den som Arbetsförmedlingen använder för att mäta och redovisa hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna bland de trygghetsanställda. Statskontorets mätning visar att 53 procent av dem som får en trygghetsanställning utgörs av personer som tillhör de prioriterade grupperna. Motsvarande andel när det gäller skyddat arbete vid Samhall är 28 procent. Den senare siffran är lägre än de 40 procent som ska tillhöra de prioriterade grupperna av dem som får skyddat arbete vid Samhall. Om Arbetsförmedlingen hade mätt och redovisat omfattningen av de prioriterade grupperna bland dem som får skyddat arbete vid Samhall på samma sätt som för de trygghetsanställda, hade det således inte gått att säga att målet hade uppnåtts. Dessutom visar jämförelsen att införandet av trygghetsanställningar har varit mycket betydelsefullt för de personer som har de allra svåraste funktionshindren.

Utvecklingsanställning är en betydelsefull insats

Statskontorets utvärdering visar att utvecklingsanställning är en betydelsefull insats. En väsentlig andel av de personer som anvisas insatsen får därefter någon form av långsiktig lösning. Den effektanalys som genomförts på uppdrag av Statskontoret visar också att resultaten kan tillskrivas insatsen, inte andra faktorer. Andelen personer som får arbete av något slag senast tolv månader efter avslutad utvecklingsanställning är avsevärt högre både när man jämför med arbetssökande med likartade förutsättningar och i jämförelse med personer som hade skyddat arbete vid Samhall, lönebidrag, trygghetsanställning eller OSA. Eventuella selektionsmekanismer eller undanträngningseffekter har enligt undersökningen begränsad påverkan i detta avseende.

Yrkesområden och arbetsgivare

Statskontorets genomgång visar att det inte finns några större skillnader mellan utvecklings- och trygghetsanställda när det gäller inom vilka yrken de arbetar. Däremot finns det betydande skillnader i jämförelse med samtliga anställda i Sverige. De som får en utvecklings- och trygghetsanställning erhåller i betydligt lägre grad jobb som inne-

bär ledningsarbete eller kräver kvalificerad utbildning. Istället är en betydligt större andel anställda inom yrken som inte ställer krav på någon särskild yrkesutbildning.

De flesta utvecklings- och trygghetsanställningar kommer till stånd hos privata arbetsgivare. Dessa är i hög grad verksamma inom tillverkningsindustrin eller handel- och servicenäringen. De utvecklings- och trygghetsanställda får anställning inom samma branscher som andra sysselsatta men de är i viss mån överrepresenterade bland företag som bedriver handel, service, hotell- eller restaurangverksamhet. Tre fjärdedelar av de utvecklings- och trygghetsanställda i den privata sektorn får jobb hos företag som har färre än 20 anställda.

Samhall är en viktig arbetsgivare för utvecklingsanställningar

Samhall har på många orter en viktig roll när det gäller möjligheterna att få till stånd utvecklingsanställningar för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Statskontorets undersökning visar att Samhall är arbetsgivare för drygt var fjärde utvecklingsanställning. Tillgången på utvecklingsanställningar vid Samhall varierar dock mellan olika delar av landet. Samhall ses av många arbetsförmedlare som en värdefull tillgång, inte minst för att företaget har lång erfarenhet av att bedöma och utveckla de enskilda anställdas arbetsförmåga. Samtidigt har våra intervjuer visat att det finns vissa problem i samarbetet mellan Samhall och en del arbetsförmedlingskontor. De intervjuade arbetsförmedlarna har bland annat framfört att Samhall inte tar sig an uppdrag som motsvarar behoven hos de personer som är inskrivna vid de lokala arbetsförmedlingarna.

Det datamaterial som Statskontoret har haft tillgång till indikerar att de som får sin utvecklingsanställning vid Samhall verkar ha en något svårare situation på arbetsmarknaden jämfört med dem som erhåller samma program hos en annan arbetsgivare. Att Samhall i genomsnitt får en något högre bidragsandel för sina utvecklingsanställda än övriga arbetsgivare kan således vara rimligt. Som indikerades i föregående kapitel förefaller det dock som att de bidrag som Samhall får i mindre grad utgår från varje individs arbetsförmåga. Bland annat är spridningen i bidragsandelen lägre bland dem som får utvecklingsanställning vid Samhall än vad den är för anställda hos andra arbetsgivare.

Dessutom har det visat sig att Samhall i betydligt högre grad än andra arbetsgivare erhåller ett maximalt anordnarbidrag för de anställda.

Alternativ till Samhall

En viktig förutsättning för att utvecklingsanställningar, trygghetsanställningar och lönebidrag ska komma till stånd är att det finns arbetsgivare som är villiga att anställa fler personer som har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Utvecklingsanställningar vid Samhall är i detta avseende en värdefull tillgång. Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlingar på olika håll i landet har dock till en stor del bekräftat Samhallutredningens bedömning att det finns ett behov av storskaliga alternativ till Samhall. Kommunala arbetsmarknadsverksamheter och så kallat socialt företagande är exempel på möjliga alternativ.

Av Statskontorets databas framgår att förekomsten av alternativa verksamheter varierar i olika delar av landet. Detta gör att personer med funktionshinder har olika förutsättningar för att få tillgång till denna typ av arbetsgivare. Det uppdrag som regeringen har gett Nutek att ta fram ett program för främjande av det sociala företagandet i landet torde dock kunna medföra att personer med funktionshinder får lättare att finna lämpligt arbete, oavsett bostadsort.

Handlingsplaner

Som har framgått tidigare i rapporten bygger trestegsmodellen på en vision om att de insatser som målgruppen anvisas ska genomföras i en logisk följd. Tanken är att de personer som genomgår modellen ska få chansen att få sin arbetsförmåga kartlagd, därefter utveckla den, för att till slut hitta en varaktig sysselsättning. För att säkerställa att den arbetssökande följer en effektiv strategi ska denne ha en aktuell handlingsplan som ska utgå från och förändras efter personens framsteg. Handlingsplanen ska enligt regelverket upprättas minst en gång varje sexmånadersperiod. Statskontorets undersökning av förekomsten av handlingsplaner inom de sex undersökta programmen visar att många individer saknar en aktuell handlingsplan.

Logiken kvarstår men inte som tänkt från början

Statskontorets analys av hur personer med funktionshinder rör sig mellan olika program har visat att den tänkta modellen som omfattade in-

förändret av FKV, utvecklingsanställning och trygghetsanställning kan få genomslag, men inte endast genom dessa tre insatser. I praktiken finns det i flera fall andra program för samma målgrupp. Bland annat använder arbetsförmedlarna sig av arbetslivsinriktad rehabilitering istället för FKV.

I detta kapitel har vi därför kunnat konstatera att många personer följer den grundläggande idén med trestegsmodellen som innebär att deras situation kartläggs, att de därefter erhåller en utvecklande insats för att till sist hitta en långsiktig lösning på sin arbetssituation. Detta sker emellertid till stor del med hjälp av andra insatser än FKV, utvecklings- och trygghetsanställningar. Ett vanligt ”steg” är exempelvis att en person kartläggs, vägleds och får sin arbetsförmåga bedömd via arbetslivsinriktad rehabilitering och sedan erhåller en anställning med lönebidrag. Det har också visat sig att en stor andel av dem som får en trygghetsanställning tidigare har haft en lönebidragsanställning på samma arbetsplats.

5 Statskontorets slutsatser och förslag

Statskontorets huvudsakliga uppdrag har bestått i att följa upp och utvärdera de insatser för funktionshindrade som infördes den 1 januari 2006. I de föregående kapitlen har detta belysts utifrån en rad olika aspekter. Statskontoret har också besvarat de specifika och avgränsande frågor som ingår i uppdraget. Sammantaget visar utvärderingen att FKV inte används i någon betydande omfattning men att utvecklings- och trygghetsanställningar har ökat möjligheterna för funktionshindrade personer att få ett arbete. Statskontoret kan också konstatera att införandet av de nya insatserna i hög grad har påverkats av att det finns andra arbetsmarknadspolitiska program att tillgå för att stödja och utveckla personer med ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

I detta kapitel utvecklar Statskontoret de ovanstående slutsatserna samt lämnar ett antal förslag som följer av vad som har framkommit i rapporten.

5.1 De nya insatsernas betydelse

Det arbetssätt som trestegsmodellen bygger på överensstämmer generellt med hur arbetsförmedlingarna går tillväga för att stödja arbetsökande i stort. Att först kartlägga och vägleda, därefter utveckla och sedan hjälpa till att hitta en långsiktig lösning är alltså inget obekant arbetssätt för Arbetsförmedlingens personal. Det innebär bland annat att arbetsförmedlarna betraktar de nya insatserna som kompletterande program till det befintliga arbetssättet och utbudet av insatser för funktionshindrade, inte som en ny modell att arbeta utifrån. Att det finns flera andra och liknande insatser för den målgrupp som avses i trestegsmodellen har också påverkat utvecklingen och omfattningen av de tre nya insatserna.

5.1.1 FKV utgår från rätt princip men används inte

Det tydligaste exemplet på hur det befintliga arbetssättet och tillgången på andra arbetsmarknadspolitiska program påverkat de nya insatserna är implementeringen av FKV. Anledningen till att omfattningen av FKV är så begränsad är inte att Arbetsförmedlingens personal anser att syftet med insatsen inte skulle vara ändamålsenligt. Det handlar istället om att det finns en annan insats, arbetslivsinriktad rehabilitering, att använda för samma målgrupp. I det datamaterial som Statskontoret har haft tillgång till går det inte att se att det finns några väsentliga skillnader mellan de individer som anvisas FKV respektive arbetslivsinriktad rehabilitering. Det viktigaste skälet till att det är 50 gånger vanligare att en individ anvisas arbetslivsinriktad rehabilitering är att det då finns mer tid till att koordinera och organisera de konkreta insatser som bedöms som nödvändiga.

5.1.2 Utvecklingsanställningen ger unika förutsättningar och goda resultat

Statskontorets utvärdering visar att det är tämligen vanligt att deltagarna i de inledande kartläggnings- och vägledningsinsatserna därefter erhåller anställning med lönebidrag. Många personer behöver dock utvecklas och prövas ytterligare innan de kan få lönebidrag eller någon annan form av längre anställning. Såväl de intervjuer som den statistiska analys som Statskontoret har genomfört visar att utvecklingsanställning är en betydelsefull insats härvidlag. Hälften av de personer som fick en utvecklingsanställning under 2006–2007 hade varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst tre år och var tredje tillhörde de prioriterade grupperna av funktionshindrade. Tre månader efter en utvecklingsanställning hade 60 procent ett arbete, ofta i form av en lönebidrags- eller trygghetsanställning. Den effektutvärdering av utvecklingsanställningar som Statskontoret har låtit göra visar även att de goda resultaten av utvecklingsanställningarna till stor del kan tillskrivas insatsen, inte andra faktorer. Andelen personer som tolv månader efter en utvecklingsanställning hade ett jobb av något slag var avsevärt mycket högre jämfört med arbetssökande med likvärdiga förutsättningar och personer som hade deltagit i skyddat arbete vid Samhall, trygghetsanställningar, lönebidrag och OSA.

En av de viktigaste orsakerna till de goda resultaten torde vara att utvecklingsanställningar inte omfattas av LAS vilket gör detta anställningsstöd mer attraktivt för arbetsgivarna. Flera av de intervjuade arbetsförmedlarna menar även att det för många individer är särskilt utvecklande att ha ett riktigt arbete istället för en praktikplats med aktivitetsstöd. Detta beror på att det med en anställning följer bland annat ökat ansvar, större självaktning och en tydligare samhörighet med övriga anställda. Därutöver har det visat sig att företrädare för nästan samtliga arbetsmarknadsområden anser att de utvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för anställningarna är mycket eller ganska betydelsefulla.

Sammantaget skapar alltså utvecklingsanställningen möjligheter och resultat som med dagens regelverk inte kan åstadkommas med något annat arbetsmarknadspolitiskt program. Statskontorets bedömning är att utvecklingsanställningen även framgent kommer att kunna vara en betydelsefull åtgärd för att vissa funktionshindrade ska hitta en långsiktig lösning på sin arbetsmarknadssituation.

5.1.3 Trygghetsanställningen utgör ett viktigt komplement till skyddat arbete vid Samhall

Trygghetsanställningarna har gett utökade möjligheter för personer som behöver stöd under längre tid än fyra år att få anställning. Statskontorets intervjuer visar att arbetsförmedlarna generellt menar att trygghetsanställningar utgör ett värdefullt komplement till skyddat arbete vid Samhall. Detta gäller inte minst eftersom man anser att de arbetsuppgifter som Samhall kan erbjuda ibland innebär att vissa grupper av funktionshindrade inte kan erbjudas arbete vid företaget. På många orter har Samhall också svårt att anställa nya medarbetare med hänvisning till bristande orderingång, otillräcklig tillgång på uppdrag eller begränsningar i hur många de får anställa.

Statskontoret har till skillnad från Arbetsförmedlingen mätt andelen som tillhör de prioriterade grupperna av funktionshindrade vid skyddat arbete hos Samhall respektive bland de trygghetsanställda enligt samma metod. Metoden motsvarar det sätt som Arbetsförmedlingen använder sig av för att mäta andelen bland de trygghetsanställda. Mätningen

visar att under 2006–2007 uppgick andelen av de prioriterade grupperna vid trygghetsanställningar till 53 procent. När det gäller skyddat arbete vid Samhall är motsvarande andel 28 procent. Den senare siffran är lägre än de 40 procent som ska tillhöra de prioriterade grupperna av dem som ska få skyddat arbete vid Samhall. Om Arbetsförmedlingen hade mätt och redovisat omfattningen av de prioriterade grupperna bland dem som får skyddat arbete vid Samhall på samma sätt som för de trygghetsanställda, hade det således inte gått att göra gällande att målet hade uppnåtts.

5.2 Ett utvecklat arbetssätt och regelverk – Statskontorets förslag

Med anledning av vad som framkommit i denna rapport anser Statskontoret att det inte finns anledning att fortsätta benämna modellen med de tre nya insatserna som en trestegsmodell. En modell för hur arbetet med att vägleda, utveckla och hitta långsiktiga lösningar till funktionshindrade ska genomföras måste innefatta samtliga program som särskilt riktas till den aktuella målgruppen.

Det innebär dock inte att de grundläggande syftena med trestegsmodellen ska överges. Som framgått ovan har både utvecklings- och trygghetsanställningar visat sig vara viktiga program för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Statskontorets förslag innebär inga genomgripande förändringar jämfört med hur många arbetsförmedlingskontor bedriver sitt arbete idag. Det finns dock anledning att till viss del reformera regelverken och arbetssätten med utgångspunkt i de erfarenheter som har framkommit i Statskontorets utvärdering. Förslagen avser även att ge en större träffsäkerhet och transparens i handläggningen av ärenden som rör personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessutom kommer förslagen att kunna medföra en ökad trygghet för en del av personer som behöver stöd under längre tid. I bilaga 2 presenterar Statskontoret de förslag till ändringar i författningar som blir en följd av vad som redovisas i detta avsnitt.

5.2.1 FKV bör avskaffas och reglerna för arbetslivsinriktad rehabilitering förändras

Statskontorets förslag: FKV avskaffas och insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering ska i normalfallet omfatta som längst tre månader. Om särskilda skäl föreligger ska insatsen kunna förlängas som längst ytterligare tre månader.

Statskontoret har inte kunnat observera att det finns några uppenbara skillnader mellan de individer som erhållit arbetslivsinriktad rehabilitering respektive FKV. Av regelverken och myndighetens handläggarstöd framgår även att det främst är den möjliga tidsramen för respektive insats som skiljer dem åt. Det är dock ungefär 50 gånger vanligare att en person anvisas arbetslivsinriktad rehabilitering än FKV. Det förefaller inte sannolikt att denna fördelning speglar det egentliga behovet och rimligtvis borde fler personer ha kunnat kartläggas och vägledas genom FKV.

Ur såväl den enskildes perspektiv som av samhällsekonomiska skäl torde det vara att föredra att en väglednings- och kartläggningsfas blir så kort och så sammanhållen som möjligt. Detta talar för att fler personer borde anvisas FKV och färre arbetslivsinriktad rehabilitering. Ett sätt att få till stånd en sådan ordning vore förstås att införa begränsningar i möjligheterna att använda arbetslivsinriktad rehabilitering. Samtidigt kommer många individer av olika skäl att behöva mer än tolv veckors tid i en fördjupad vägledningsinsats. Därutöver är det tveksamt om det vore effektivt att flera år efter att FKV införts ägna kraft åt att få arbetsförmedlingarna att börja använda programmet i högre utsträckning. Detta inte minst eftersom det viktigaste med en fördjupad kartläggnings- och vägledningsinsats torde vara dess innehåll och längd, inte dess formella benämning.

Med anledning av det ovanstående anser Statskontoret att FKV bör avskaffas som arbetsmarknadspolitisk insats och att Arbetsförmedlingen bör fortsätta att använda sig av arbetslivsinriktad rehabilitering för att kartlägga och vägleda personer som har ett funktionshinder eller en oklar situation på arbetsmarknaden. Ett avskaffande av FKV kräver egentligen inte någon ändring i reglerna för arbetslivsinriktad rehabili-

tering då dessa inte utesluter att även personer som inte har funktionshinder kan anvisas till insatsen. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen bör dock vara så sammanhållen, kort och effektiv som möjligt för varje enskild individ. Statskontoret föreslår därför att programmet i normalfallet ska omfatta högst tre månader. Det bör dock finnas möjlighet att förlänga beslutet ytterligare tre månader om det bedöms motiverat för att deltagaren ska hinna ta del av nödvändiga insatser och i syfte att programmet ska få önskat resultat. Ett exempel på detta är när det är nödvändigt att genomföra en längre praktik för att det ska gå att bedöma funktionsnedsättningen eller den sökandes arbetsförmåga. En förlängning av en arbetslivsinriktad rehabilitering bör motiveras skriftligen i AIS. Vidare bör Arbetsförmedlingen vidta åtgärder i syfte att underlätta för arbetsförmedlingskontoren så att de ska kunna tillhandahålla och hinna genomföra nödvändiga insatser inom tre månader.

Med anledning av det ovanstående föreslår Statskontoret att regeringen ändrar förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program så att det framgår att arbetslivsinriktad rehabilitering i normalfallet inte omfattar längre tid än tre månader. I förordningen bör även den arbetsmarknadspolitiska insatsen FKV tas bort. Om FKV avskaffas behöver även Arbetsförmedlingen se över sina rutiner för anvisning till arbetslivsinriktad rehabilitering. Efter översynen bör det bland annat framgå att även personer med en oklar situation kan anvisas till arbetslivsinriktad rehabilitering. Den föreslagna förändringen innebär även att Arbetsförmedlingen bör upprätta mål och följa upp hur många av deltagarna som myndigheten utreder och vägleder på kortare respektive längre tid än tre månader.

5.2.2 Möjligheten att bevilja lönebidrag längre än fyra år bör avskaffas

Statskontorets förslag: Möjligheten att bevilja lönebidrag för en längre period än fyra år avskaffas.

Som framgått i denna rapport erhåller många personer en anställning med lönebidrag efter en kartläggnings- och vägledningsinsats. Statskontoret kan inte se något fel i det eftersom det inte finns något egen-

värde i att en person först genomför en utvecklingsanställning. Det är emellertid många lönebidrag som pågår under en längre tid än de fyra år som avses enligt huvudregeln i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Med anledning av ovanstående föreslår Statskontoret att Arbetsförmedlingen, efter en kartläggnings- och vägledningsfas, inte beviljar lönebidrag i de fall det råder betydande osäkerhet om stödet kommer att kunna fasas ut inom fyra år. I dessa fall bör den sökande först anvisas en utvecklingsanställning. Därigenom får Arbetsförmedlingen ett bättre beslutsunderlag för vilken insats som är mest lämplig.

Riksrevisionen har i en granskning föreslagit att regeringen bör tydliggöra att lönebidrag är ett temporärt stöd som förutom i specifika undantagsfall bör utgå i högst fyra år.⁵⁵ De resultat som framkommit i denna rapport gör att även Statskontoret anser att lönebidrag borde fasas ut i enlighet med avsikterna för bidraget. Om funktionshindret är av sådan art att det krävs stöd under längre tid än fyra år är det inte lönebidrag som borde vara den naturliga stödformen utan trygghetsanställning. Med en sådan ordning skulle det bli tydligare vilka av de sökande som har en anställning där bidraget bedöms kunna fasas ut inom fyra år och vilka som behöver stöd under längre tid. Arbetsförmedlingskontoren skulle inte behöva ägna kraft åt att varje år ”omförhandla” lönebidrag där det i praktiken inte är möjligt att begränsa bidragsandelen ytterligare. Statskontoret föreslår därför att förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ändras så att lönebidrag fortsättningsvis kan lämnas under längst fyra år.

5.2.3 Möjligheten att bevilja anordnarbidrag vid anställningar med lönebidrag bör vidgas

Statskontorets förslag: Anställningar med lönebidrag ska omfattas av samma regelverk för anordnarbidrag som gäller vid utvecklings- och trygghetsanställningar.

⁵⁵ Riksrevisionen *Utanförskap på arbetsmarknaden* (RiR 2007:24)

Arbetsförmedlingens personal anser att de utvecklingsinsatser som kommer till stånd inom ramen för utvecklingsanställningar är mycket viktiga för resultatet med insatsen. Utvecklingsinsatserna bekostas till stor del med hjälp av det anordnarbidrag som kan beviljas i samband med trygghets- och utvecklingsanställningar. Däremot kan ett sådant stöd endast i särskilda fall beviljas vid anställning med lönebidrag och då med ett lägre belopp.

I den ordning som föreslås ovan, där lönebidraget fasas ut efter fyra år, blir det tydligare att lönebidraget ska ses som en utvecklingsåtgärd. Det finns därför anledning att underlätta för att utvecklingsinsatser kommer till stånd även inom lönebidragsanställningar. På så sätt ökar möjligheterna att lönebidraget kan fasas ut i snabbare takt. En betydande del av dem som får en anställning med lönebidrag torde dock inte ha behov utvecklingsinsatser varför detta inte ska vara ett krav i likhet med vad som gäller för utvecklingsanställningar.

Statskontoret föreslår därför att förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ändras så att anställning med lönebidrag omfattas av samma regelverk för anordnarbidrag som utvecklings- och trygghetsanställningar.

5.2.4 Trygghetsanställningar bör omfatta en bredare målgrupp

Statskontorets förslag: Trygghetsanställningar ska kunna beviljas till personer som har ett funktionshinder som medför en nedsättning av arbetsförmågan under överskådlig tid, även om funktionshindret inte är av omfattande art.

En trygghetsanställning är avsedd för personer som tillhör den allra svåraste gruppen funktionshindrade, dvs. personer vars situation inte bedöms kunna lösas på annat sätt och som har behov av såväl omfattande bidrag som stöd under lång tid. Eftersom ett lönebidrag enligt huvudregeln får utgå under högst fyra år finns det således inget anställningsstöd som är riktat till personer som har ett relativt lindrigt

funktionshinder men som under överskådlig tid likväl kommer att medföra en viss nedsättning av arbetsförmågan. Dessa individer får ofta ändå sina behov tillgodosedda genom att arbetsförmedlingarna i hög grad använder möjligheten att förlänga ett lönebidrag utöver de fyra år som är avsikten med bidraget.

Om lönebidrag blir en tydligare utvecklingsåtgärd i enlighet med ovanstående förslag kommer det att innebära problem för en del av de lönebidragsanställda som Arbetsförmedlingen idag väljer att bevilja längre stöd än fyra år. För att de individer som har ett mindre omfattande funktionshinder men behov av stöd under längre tid inte ska mista sitt arbete om förlängningsmöjligheten för lönebidrag tas bort, föreslår Statskontoret därför att målgruppen för trygghetsanställning delvis ändras och att kraven för att anvisas programmet minskar. I fortsättningen bör därför en trygghetsanställning kunna beviljas till personer som behöver stöd under lång tid, även om funktionshindret i sig inte är särskilt omfattande. De personer som därigenom blir aktuella för trygghetsanställning bör alltså omfattas av en förhållandevis låg bidragsandel. Vidare bör personerna även fortsättningsvis följas upp och bidraget omförhandlas, men inte lika ofta som vid en anställning med lönebidrag.

Den ovanstående ordningen innebär att det kommer att bli fler personer i trygghetsanställningar och färre i lönebidrag. Det är dock viktigt att betänka att en sådan utveckling inte är ett tecken på att fler individer behöver stöd under längre tid eller att samhällets kostnader för att hjälpa personer med funktionshinder stiger. Det är istället ett tecken på att långa lönebidrag som löpt utöver det fjärde anställningsåret har ersatts med ett adekvat program. Många av de personer som idag har en lönebidragsanställning som löpt utöver det fjärde anställningsåret torde dessutom redan med nuvarande praxis kunna tillhöra målgruppen för trygghetsanställningar. Den föreslagna förändringen kan dock innebära att det finns anledning att se över målet om att 40 procent av dem som får en trygghetsanställning ska tillhöra de prioriterade grupperna.

En viktig effekt av den ordning som Statskontoret föreslår blir att individer som känner att deras funktionshinder kommer att medföra begränsningar under lång tid får en ökad trygghet. Även om lönebidragen för dessa personer i praktiken ofta har förlängts år efter år,

innebär de årliga omförhandlingarna en otrygghet som inte gagnar välbefinnandet eller utvecklingen för den enskilde. Därutöver kommer Statskontorets förslag att bidra till att öka transparensen och träffsäkerheten i de bidrag som Arbetsförmedlingen beviljar.

5.2.5 Beräkningen av andelen som tillhör de prioriterade grupperna bör förändras

Statskontorets förslag: Andelen som tillhör de prioriterade grupperna av dem som anställts vid Samhall bör mätas utifrån den dokumentation som finns i Arbetsförmedlingens dataregister.

De uppgifter som Arbetsmarknadsverket redovisat i sina årsredovisningar om hur stor andel som tillhör de prioriterade grupperna av dem som får skyddat arbete vid Samhall utgår inte från vad som dokumenterats i myndighetens dataregister. När andelen mäts på ett sådant sätt är andelen betydligt mindre än vad Arbetsförmedlingen redovisat. Den nuvarande mätmetoden, som utgår från en manuell hantering, gör även att en jämförelse med hur stor motsvarande andel är vid trygghetsanställningar inte blir adekvat. Statskontoret föreslår därför att andelen som tillhör de prioriterade grupperna av dem som anställts vid Samhall fortsättningsvis mäts och redovisas utifrån den dokumentation som finns i Arbetsförmedlingens dataregister.

Statskontorets uppdrag

Bilaga 1



REGERINGEN

Regeringsbeslut

III 5

2006-11-30

N2006/10679/A

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET Regeringen
Ink. 2006 -12- 11
Dnr. 2006/285-5

Till avd..... 2
Kontakt med.....
Beslut..... SP

Uppdrag att följa upp de nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp och utvärdera de insatser för funktionshindrade med fördjupad kartläggning och vägledning, utvecklingsanställning samt trygghetsanställning som infördes den 1 januari 2006.

Statskontoret skall så långt som möjligt utvärdera effekterna av de nya insatserna. I denna utvärdering skall en jämförelse göras med övriga insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

Statskontoret skall också:

- belysa implementeringen av den nya modellen med tre steg för arbetssökande med särskilda behov och om tillämpningen överensstämmer med intentionerna för modellen,
- belysa om deltagarna i insatserna stämmer överens med den i regelverket avsedda målgruppen,
- belysa hur anordnarbidraget har beräknats av arbetsförmedlingen och för vilka merkostnader bidraget har utbetalats,
- beskriva inslagen av arbetslivsriktad rehabilitering i utvecklingsanställningarna,
- belysa vilken typ av anställningar och hos vilka arbetsgivarkategorier anställningarna kommit till stånd inom ramen för utvecklings- och trygghetsanställningar,
- beskriva hur trestegsmodellen förändrat situationen för dem som är registrerade hos arbetsförmedlingen och tillhör målgruppen för Samhall och trygghetsanställningar.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@industry.ministry.se

Besöksadress
Jakobsgatan 26

Telefax
08-411 36 16

Uppdragets närmare uppläggning skall bestämmas i samråd mellan Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Statskontoret.

Arbetsmarknadsstyrelsen skall tillhandahålla uppgifter som kan krävas för uppdragets fullgörande.

Regeringen beviljar Statskontoret högst 350 000 kronor för datainsamling. Regeringskansliet (Näringsdepartementet) skall på rekvisition av Statskontoret betala ut högst 350 000 kronor. Rekvisitionen skall göras senast den 1 september 2008.

Medlen skall belasta det under utgiftsområde 13 för budgetåret 2007 uppförda anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader, anslagspost 3 Försöksverksamhet med sysselsättningskapande åtgärder. Ej förbrukade medel skall återbetalas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 december 2008.

Belopp som utbetalas efter 2007 skall belasta anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader enligt bemyndigande från riksdagen (prop. 2005/06:1, bet. 2005/2006: AU1, rskr. 2005/06:109).

Statskontoret skall lämna en delredovisning av uppdraget senast den 1 juni 2007. Innehållet i och formerna för denna redovisning bestäms i samråd mellan Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Statskontoret.

Statskontoret skall lämna en slutrapport senast den 1 juni 2008.

På regeringens vägnar



Sven Otto Littorin


Luis Bårturén

Författningsförslag

1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.
Insatserna kan bestå av

- aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling,
- *fördjupad kartläggning och vägledning under längst tolv veckor,*
- aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering,
- upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär,
- utbildning i svenska för invandrare (sfi) som en kommun finansierar, dock inte under tid som invandraren deltar i av kommunen anordnat introduktionsprogram som avses i 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.,
- utbildning på grundskole- eller

Föreslagen lydelse

30 §

Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.
Insatserna kan bestå av

- aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling,
- aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering *under längst tre månader såvida inte särskilda skäl föreligger då insatsen kan förlängas med som längst tre månader efter att Arbetsförmedlingen dokumenterat vad de särskilda skälen består i.*
- upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär,
- utbildning i svenska för invandrare (sfi) som en kommun finansierar, dock inte under tid som invandraren deltar i av kommunen anordnat introduktionsprogram som avses i 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för

gymnasienivå inom det offentliga skolväsendet eller motsvarande som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

flyktingmottagande m.m.,
- utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det offentliga skolväsendet eller motsvarande som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier om det finns särskilda skäl. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för anvisningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

dels att 30 § ska upphöra att gälla,

dels att 29, 31, 36 och 37 §§ ska ha följande lydelse.

29 §

Om lönebidrag till en allmännyttig organisation lämnas med mer än 80 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden lämnas även ersättning för merkostnader med 70 kronor per dag och person (anordnarbidrag).

Arbetsgivaren kan få ersättning för särskilda kostnader med högst 130 kronor per dag och person (anordnarbidrag). Sådan ersättning lämnas dock inte om arbetsgivaren blir kompenserad för sina särskilda kostnader genom annat statligt stöd.

Arbetsförmedlingen meddelar föreskrifter om vad som avses med en allmännyttig organisation utifrån reglerna om beskattning av ideella föreningar i inkomstskattelagen (1999:1229).

31 §

Lönebidrag lämnas under längst fyra år.

Arbetsförmedlingen ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag. För att underlätta en sådan övergång ska en individuell handlingsplan upprättas när den enskilde anvisas anställningen.

36 §

En utvecklingsanställning är anpassat arbete hos en offentlig eller privat arbetsgivare under längst tolv månader, som Arbetsförmedlingen

anvisar en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga för att hans eller hennes arbetsförmåga ska utvecklas. Anställningen kan förlängas längst tolv månader om det finns särskilda skäl. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet

Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren på samma sätt som lönebidrag enligt 27 och 28 §§.	Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren på samma sätt som lönebidrag enligt 27, 28 och 29 §§.
---------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Anställningen får inte kombineras med stöd till personligt biträde eller särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS).

37 §

En trygghetsanställning är en anställning hos en annan arbetsgivare än en arbetsgivare som ingår i Samhallkoncernen, som Arbetsförmedlingen anvisar en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren på samma sätt som lönebidrag enligt 26 a, 27 och 28 §§.	Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren på samma sätt som lönebidrag enligt 26 a, 27, 28 och 29 §§.
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

Anställningen får inte kombineras med stöd till personligt biträde.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

Intervjuförteckning

Namn	Organisation
Lennart Ålund	AF:s huvudkontor
Lisbeth Lidbom	AF:s huvudkontor
Steve Svantesson	AF Borås
Cecilia Karlsson	AF Borås
Fredrik Svensson	AF Borås
Per-Erik Eriksson	AF Borås
Hans Malmgren	AF Göteborg City
Larry Olsson	AF Göteborg City
Anders Lind	AF Hallstahammar
Fred Skarstedt	AF Hultsfred
Marina Karlberg	AF Hultsfred
Inger Jansson	AF Kalmar
Carola Appert	AF Kalmar
Eva Hansson-Törngren	AF Kalmar
Stefan Wiberg	AF Kalmar
Jane Röse	AF Kalmar
Leif Thuresson	AF Katrineholm
Håkan Karlsson	AF Linköping
Agneta Håkansson Bolve	AF Linköping
Jan Sundqvist	AF Luleå
Ann-Marie EK	AF Luleå
Mona Mårtensson	AF Lund
Kjell Fransson	AF Lund
Lars-Åke Hermansson	AF Lycksele
Gert Åhlund	AF rehabilitering, Skåne län
Caterina Holmström	AF rehabilitering, Skåne län
Tommy Jacobsson	AF rehabilitering, Södermanland
Krister Carlsson	AF Svedala
Lars Svensson	AF Svedala
Jan Alfredsson	AF Umeå
Åsa Grönlund	AF unga funktionshindrade, Sthlm
Helena Eriksson	AF unga funktionshindrade, Sthlm
Eivor Bladh	AF Västerås

Ulrika Rönnerberg	LAN i Norrbottens län
Vivianne Skogdalen-Fransson	LAN i Stockholms län
Gun Göransson	LAN i Stockholms län
Kristina Olsson	LAN i Södermanlands län
Glenn Sundberg	LAN i Östergötlands län
Ulf Thor	LAN i Östergötlands län
Lars Lööv	Samhall AB
Carina Pettersson	Samhall AB
Hans-Gunnar Isaksson	Samhall AB region Linköping
Mona Andersson	Samhall AB Eskilstuna
Leif Holm	Samhall AB Eskilstuna

Bilaga 4

Prioriterade grupper

I nedanstående tabell redovisas vilka koder för funktionshinder som Arbetsförmedlingens huvudkontor utgår ifrån när de mäter omfattningen av de prioriterade grupperna av funktionshindrade vid trygghetsanställningar.

Prioriterad grupp	Kod	Beskrivning
Psykiska funktionshinder	61	Psykiskt funktionshinder
Intellektuella funktionshinder	71	Generella inlärningssvårigheter
	92 + 61	Dyslexi/specifika inlärningssvårigheter + psykiskt funktionshinder
	93	Förvärvad hjärnskada
Fler än ett funktionshinder som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan	21 + övrigt	Barndomsdövhet + vilket annat funktionshinder som helst
	31 + övrigt	Grav synskada + vilket annat funktionshinder som helst
	41 + övrigt	Rörelsehinder som kräver hjälpmedel av typ rollator eller rullstol + vilket annat funktionshinder som helst
	42 + 93	Övriga rörelsehinder + förvärvad hjärnskada

Källa: Arbetsförmedlingen

Bilaga 5

Enkät om utvecklingsinsatser

I denna bilaga redovisas de frågor som ställdes i Statskontorets enkät om utvecklingsinsatser. För några av frågorna redovisas även mer detaljerade svar än vad som framgår av rapporttexten.

Fråga 1. *Ungefär hur stor andel av den totala tiden i en utvecklingsanställning ägnas i genomsnitt till utvecklingsinsatser? Ange svaret i procent.*

För svaren på denna fråga, se diagram 3.2.

Fråga 2. *I vilken utsträckning förekommer följande utvecklingsinsatser vid era utvecklingsanställningar?*

- a) Kortare utbildningar/vägledning för specifika arbetsuppgifter.
- b) Utprovning av hjälpmedel/anpassning till arbetsplatsen.
- c) Prova på olika yrken/arbetsuppgifter.
- d) Friskvård eller behandling av t.ex. läkare, psykolog eller sjukgymnast.
- e) Anpassning av arbetstiden.
- f) Mer omfattande utbildning som behövs för att utvecklingsanställningen ska kunna övergå i en vidare anställning (med eller utan bidrag).

Sammanställning av arbetsmarknadsområdenas svar:

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	Inte alls	Vet ej	Summa
2 a)	14,00 %	54,40 %	29,80 %	1,80 %	0 %	100 %
2 b)	5,30 %	36,80 %	54,40 %	1,80 %	1,80 %	100 %
2 c)	15,50 %	50 %	32,80 %	1,70 %	0 %	100 %
2 d)	5,30 %	15,80 %	54,40 %	17,50 %	7,00 %	100 %
2 e)	10,50 %	35,10 %	45,60 %	8,80 %	0 %	100 %
2 f)	1,80 %	19,30 %	45,60 %	29,80 %	3,50 %	100 %

Fråga 3. *Hur viktiga bedömer ni att utvecklingsinsatserna är för att utvecklingsanställningen ska få önskat resultat?*

Sammanställning av arbetsmarknadsområdenas svar:

Bedömning	Procent
Mycket viktiga	51,70 %
Ganska viktiga	44,80 %
Inte särskilt viktiga	3,40 %
Inte alls viktiga	0 %
Vet ej	0 %
Summa	100 %

Bilaga 6

Effektutvärdering av utvecklingsanställningar

I denna bilaga återges den effektutvärdering av utvecklingsanställningar som konsulten Karl Martin Sjöstrand har utfört och författat på uppdrag av Statskontoret. Författaren svarar själv för innehållet i denna bilaga.

Sammanfattning

Utvecklingsanställning infördes som en del av trestegsmodellen vid ingången av 2006. Målgruppen för Utvecklingsanställning är arbetsökande som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som arbetsförmedlingen bedömer ha behov av särskilda stödsatser parallellt med arbete och som inte kan tillgodoses inom ramen för vanlig anställning med lönebidrag. Det ska dock vara arbetssökande som bedöms ha förutsättningar att utveckla sin arbetsförmåga under en tidsbegränsad anställning för att därefter kunna få ett arbete med eller utan stöd eller gå vidare till en arbetsmarknadsutbildning.

Syftet med den här undersökningen har varit att fastställa om programmet utvecklingsanställning har medfört den avsedda ökningen av möjligheterna till arbete för målgruppen. Undersökningen omfattar 1243 arbetsökande som fanns i utvecklingsanställning den första januari 2007 (i fortsättningen kallad UA-gruppen). Undersökningen har genomförts som en så kallad matchningsstudie, det vill säga för varje deltagare har en icke-deltagare valts ut till en jämförelsegrupp efter sådana principer att de bägge grupperna skall överensstämma i största möjliga utsträckning vad beträffar egenskaper (ålder, kön, utbildning, funktionshinder, arbetslöshetserfarenheter mm) som kan tänkas påverka sannolikheten att få arbete. I princip skall det alltså inte finnas några andra skillnader mellan de två grupperna som kan påverka resultatet – att komma i arbete – utöver att den ena gruppen deltagit i utvecklingsanställning och den andra inte. Finner man en skillnad i resultat mellan de två grupperna kan den således sättas upp på programmets konto.

Resultatet mättes som den andel av UA-gruppen respektive jämförelsegruppen som enligt arbetsförmedlingens noteringar var i arbete den 31

december 2007. De resultat som granskats är andelen i skyddat arbete och andelen i arbete oavsett anställningsform.

Resultaten är mycket positiva för utvecklingsanställningsprogrammet. Andelen som har arbete av något slag var 56 procent bland de personer som 12 månader tidigare hade utvecklingsanställning. Motsvarande tal för jämförelsegruppen var 35 procent. Ser vi endast till skyddad sysselsättning (avaktualiserade till Samhall, ombytessökande Samhall, trygghetsanställning, lönebidrag och OSA) var andelen sysselsatta i UA-gruppen 45 procent, och i jämförelsegruppen 18 procent.

Skillnaden i andelen i arbete totalt mellan UA-gruppen och jämförelsegruppen är 21 procent, och skillnaden i skyddad sysselsättning är 27 procent. Skillnaderna är statistiskt signifikanta på 0,1-procentsnivån.

Tillförlitligheten i matchningens resultat bygger emellertid på att man lyckats identifiera och införliva i den statistiska modellen alla relevanta faktorer. Urvalet till utvecklingsanställning kan påverkas av faktorer som vi inte haft möjlighet att identifiera och som också påverkar sannolikheten att få arbete. Motivation är ett uppenbart exempel. Arbetsförmedlarna kan välja ut arbetssökande till utvecklingsanställning utifrån dessas motivation, och motivationen kan i sin tur öka sannolikheten att man får arbete efter utvecklingsanställningens slut. Det kan också förekomma ren undanträngning där en person får en utvecklingsanställning där en annan person i frånvaron av utvecklingsanställningar skulle fått till exempel en lönebidragsanställning. Sådana förhållanden kan inte testas i det givna datamaterialet. För att få ett visst grepp om tillförlitligheten i resultaten gjordes en jämförelse med ett liknande material från 2005, det sista året innan utvecklingsanställning infördes. Resultatet från denna jämförelse pekar på att eventuella selektionsmekanismer eller undanträngning har haft begränsat inflytande, även om de inte helt kan uteslutas. Sammanfattningsvis tyder således den genomförda analysen på goda resultat av programmet ifråga.

Det använda datamaterialet ger också viss information om hur målgruppen för utvecklingsanställning ser ut. Den beskrivningen av målgruppen som ges i arbetsförmedlingens riktlinjer är inte preciserad på ett sådant sätt att målgruppen kan identifieras med hjälp av de uppgifter som finns i arbetsförmedlingens dataregister. Utifrån det här data-

materialet kan man emellertid konstatera att personer med icke-somatiska funktionshinder är kraftigt överrepresenterade bland personer i utvecklingsanställning. I UA-gruppen hade 65 procent något sådant funktionshinder, mot 43 procent bland övriga. Vidare är personer som söker arbete inom tillverkningsyrken, SSK 7–9, överrepresenterade, med 48 procent inom UA-gruppen och 33 procent bland övriga. Det var också något ovanligare i UA-gruppen att tidigare ha haft lönebidragsanställning, eller att ha haft arbete utan stöd (med eller utan avaktualisering).

Inledning

Utvecklingsanställning infördes som en del av trestegsmodellen vid ingången av 2006. Målgruppen för Utvecklingsanställning är arbetsökande som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som arbetsförmedlingen bedömer ha behov av särskilda stödinsatser parallellt med arbete och att dessa behov inte kan tillgodoses inom ramen för vanlig anställning med lönebidrag. Men de personer som anvisas till utvecklingsanställning skall vara arbetsökande som bedöms ha förutsättningar att utveckla sin arbetsförmåga under en tidsbegränsad anställning för att därefter kunna få ett arbete med eller utan stöd eller gå vidare till en arbetsmarknadsutbildning. Syftet med den här undersökningen har varit att fastställa om programmet utvecklingsanställning har medfört den avsedda ökningen av möjligheterna till arbete för målgruppen.

Metodik

Som framgått i huvudtexten till denna bilaga hade närmare 60 procent av de personer som avslutat en utvecklingsanställning arbete tre månader senare. Merparten, två tredjedelar, hade skyddade anställningar (lönebidrag, trygghetsanställning, eller anställning vid Samhall), medan en tredjedel hade avaktualiserats från arbetsförmedlingen för arbete, eller stod kvar som sökande vid arbetsförmedlingen men med arbete. Det är till synes goda resultat. Men de utgör inte tillräckligt underlag för att bedöma hur framgångsrik utvecklingsanställning är som insats för att lotsa in de arbetsökande i arbete. De nämnda talen säger ju inte om det är just utvecklingsanställningen som ger den höga andelen i arbete. En viss omsättning till arbete sker alltid, och för den här målgruppen kan man tänka sig att redan tillgängliga anställnings-

formerna, såsom lönebidrag och Samhall, skulle ha kunnat ge samma resultat.

För att avgöra om en insats haft avsedd effekt är det alltså inte tillräckligt att konstatera att en viss andel av deltagarna är i arbete efter en viss tid. Åtminstone några av deltagarna skulle sannolikt ha fått arbete även om de inte deltagit i programmet. Programmet har haft effekt endast om det medfört att fler i målgruppen får arbete efter att ha deltagit jämfört med om de inte deltagit. För att uppskatta effekten av utvecklingsanställning måste vi alltså ha en uppfattning om hur sysselsättningen skulle sett ut för deltagarna om de inte deltagit i utvecklingsanställning. Problemet är att vi inte kan veta hur sysselsättningssituationen skulle ha sett ut för deltagarna i det hypotetiska fallet att de inte deltagit.

En möjlighet är att jämföra med sysselsättningsutvecklingen för andra personer med funktionshinder anmälda vid arbetsförmedlingen. Men en enkel inspektion av siffror över andelen i sysselsättning blir sannolikt missledande. Möjligheterna att få arbete – även skyddat sådant – påverkas av ett stort antal faktorer som varierar mellan olika individer, och deltagarna i utvecklingsanställning är inte nödvändigtvis representativa för andra personer med funktionshinder. Om andelen i sysselsättning skiljer mellan dem som haft en utvecklingsanställning och andra personer med funktionshinder kan det bero på utvecklingsanställningen eller på att de två grupperna skiljer sig åt i andra viktiga avseenden, såsom personliga karaktäristika, utbildning, funktionshinder och tidigare erfarenhet av skyddat eller annat arbete.

Vi behöver således kunna jämföra resultaten för utvecklingsanställningen med resultaten för andra funktionshindrade som i övrigt är jämförbara med deltagarna i utvecklingsanställning.

En möjlighet att handskas med detta problem är att leta fram andra personer med funktionshinder om inte haft utvecklingsanställning men som i övrigt är så lika deltagarna i utvecklingsanställning som möjligt. Man bildar en jämförelsegrupp som överensstämmer med deltagarna i de avseenden som påverkar möjligheterna för arbetslösa att väljas ut till programmet och att få arbete. Eventuella skillnader i andelen i arbe-

te mellan deltagarna och jämförelsegruppen kan då tolkas som en effekt av utvecklingsanställningen.

Det är denna metod som har valts vid genomförandet av den här effektstudien, det vill säga att forma en grupp personer med utbildning, funktionshinder och karaktäristika i övrigt som överensstämmer med deltagarnas. Förfarandet kallas matchning och innebär att de två grupperna ska vara lika varandra i alla relevanta avseenden. Relevant i detta sammanhang innebär att alla faktorer som samtidigt påverkar individernas sannolikhet att väljas ut till programmet *och* deras möjligheter att få arbete skall inkluderas. I praktiken innebär det oftast att man koncentrerar sig på de variabler som styr urvalet till programmet.

Syftet med matchningen är således att skapa en kontrollgrupp som är så lik deltagargruppen som möjligt i relevanta avseenden. Om det är ett stort antal variabler som man måste ta hänsyn till är det oftast inte möjligt att finna jämförelsepersoner som exakt matchar en viss programdeltagare. Man kan emellertid visa att programgruppen och jämförelsegruppen inte behöver matcha varandra exakt person för person. Det är tillräckligt att de bägge grupperna överensstämmer i sin sammansättning på gruppnivå för att man skall uppnå syftet att skapa förutsättningar för en korrekt resultatmätning.

Hur åstadkommer man då denna överensstämmelse på gruppnivå? Den gängse metoden är att med hjälp av regressionsanalys uppskatta sannolikheten för att en person kommer att delta i programmet. Denna sannolikhet kallas 'propensity score' (förkortat PS i den fortsatta texten). Regressionsberäkningen omfattar i det här fallet funktionshindrade personer inskrivna vid arbetsförmedlingen den första januari 2007, med en del avgränsningar (se nästa avsnitt). I regressionen beräknar vi sannolikheten för att en person med vissa karaktäristika beträffande ålder, kön, funktionshinder eller tidigare anställningserfarenheter skall ges en utvecklingsanställning. För varje person i populationen kan vi nu beräkna dennes sannolikhet att få en utvecklingsanställning, oavsett om denne faktiskt var i utvecklingsanställning eller inte vid tillfället ifråga. För varje programdeltagare väljer vi sedan ut en jämförelseperson med den mest närliggande PS. Dessa personer låter vi utgöra en jämförelsegrupp. Jämförelsegruppen överensstämmer förhoppningsvis i sin sammansättning med programgruppens vad gäl-

ler kön, funktionshinder och andra relevanta karaktäristika. Skulle de bägge gruppernas sammansättning inte överensstämja tillräckligt väl enligt statistiska kriterier ser man över regressionsmodellen, tills en tillräckligt god överensstämmelse uppnåts.

I det avslutande steget följer vi upp de bägge gruppernas sysselsättningsstatus den 31 december 2007, alltså tolv månader senare. Om vi är övertygade om att matchningen har utfallit såsom vi avsett, det vill säga att vi har neutraliserat alla skillnader mellan de bägge grupperna förutom programinsatsen, kan vi tolka en eventuell skillnad i resultat som en effekt av utvecklingsanställningsprogrammet.

Populationen

Den första januari 2007 var 138 000 personer med funktionshinder anmälda vid arbetsförmedlingen. Knappt 60 000 av dessa var i anställning med lönebidrag och 8000 i annan skyddad sysselsättning (trygghetsanställning, OSA och ombytessökande från Samhall). Ytterligare 8 000 hade anställning med stöd (ej specifikt avsedd för personer med funktionshinder), och 9 600 deltids- eller tillfälliga anställningar. 11 000 tillhörde gruppen ”arbetssökande med förhinder”.⁵⁶ 1 344 personer hade en utvecklingsanställning.

Vi är intresserade av att få fram en grupp av jämförelsepersoner som potentiellt skulle vara tänkbara för en utvecklingsanställning. En utvecklingsanställning är tidsbegränsad till högst 12 månader och avses leda fram till ett nytt arbete, skyddat eller inte. De personer som redan i utgångsläget har ett arbete utgör uppenbarligen inte en lämplig jämförelsegrupp. Personerna i de kategorier där man redan har ett arbete uteslöts därför från den population som matchningen och effektmätningen skulle omfatta. Gruppen ”arbetssökande med förhinder” uteslöts också. Detta är personer som framför allt på grund av sjukdom inte för närvarande är aktuella för arbetsförmedlingens insatser. Personer som kom direkt från en anställning med stöd (ej specifikt avsedd för personer med funktionshinder, ca 600 personer)⁵⁷ uteslöts eftersom de endast i något enstaka fall gick till utvecklingsanställning. Detsamma gäller den grupp på omkring 6 000 personer som var ny- eller återinskrivna vid arbetsförmedlingen och fortfarande var kvar i sin första

⁵⁶ Sökandekategori 14 i arbetsförmedlingens nomenklatur.

⁵⁷ I huvudsak sökandekategori 44 – 51 i arbetsförmedlingens nomenklatur.

sökandekategori efter inskrivningen. Man placeras inte i utvecklingsanställning som första åtgärd när man anmäler sig vid arbetsförmedlingen. Vidare uteslöts från den potentiella jämförelsegruppen ett mindre antal personer som fick utvecklingsanställning senare under 2007, och ett 30-tal personer som kom direkt från en annan utvecklingsanställning. Slutligen uteslöts personer med inkonsistenta uppgifter i datamaterialet, till exempel negativa tider.

Den population som nu återstod uppgick till 32 469 personer varav 1 243 i utvecklingsanställning. I fortsättningen kommer populationen som helhet att kallas undersökningspopulationen och personerna i utvecklingsanställning kommer att kallas UA-gruppen. Undersökningspopulationens fördelningen på sökandekategorier framgår av tabell 1.

Tabell 1. Undersökningspopulationen fördelad på sökandekategori 1 januari 2007

Sökandekategori	Antal personer	Procent
Arbetslös	16 484	50.77
Utvecklingsanställning	1 243	3.83
Övr program	8 261	25.44
Arbetslivsinriktad rehabilitering	4 578	14.10
Fördjupad kartläggning och vägledning	15	0.05
Övergångskod (skat 96 - 98)	1 888	5.81
Samtliga	32 469	100.00

Hälften var öppet arbetslösa och en fjärdedel var i olika arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. Knapp 15 procent var i arbetslivsinriktad rehabilitering eller fördjupad kartläggning och vägledning. Andelen i utvecklingsanställning i vår undersökningspopulation var 3,8 procent.

Beräkning av propensity score (PS)

För att beräkna sannolikheten för att en person skall ges en utvecklingsanställning, mot bakgrund av dennes personliga karaktäristika och sysselsättningshistoria, genomfördes en regressionsanalys. De variabler som testats omfattar

- Personliga karaktäristika som kön, ålder, utlandsfödd/ej utlandsfödd och utbildning.
- Slag av funktionshinder. Vart och ett av de fjorton funktionshinder som arbetsförmedlingen skiljer mellan gavs en egen dummyvariabel. En person kan ha upp till tre registrerade funktionshinder och kan följaktligen vara representerad i mer än en av dessa dummyvariabler.
- Sökt yrke på en-siffernivå.
- Föregående sökandekategori.
- Sökandekategori före föregående sökandekategori.
- Sammanlagd inskrivningstid vid arbetsförmedlingen under de senaste fem åren.
- Sammanlagd inskrivningstid under de senaste fem åren i olika sökandekategorier.
- Antal år sedan man första gången skrevs in vid förmedlingen.
- Tid sedan man erhöll kod för funktionshinder.
- Om man varit avaktualiserad till arbete, till anställning vid Samhall eller avaktualiserats av andra orsakat under de senaste fem åren.
- Län där den arbetssökandes arbetsförmedling är belägen.

Från början testades ett stort antal variabler. I de fall där variabeln fördelats på ett antal dummyvariabler, till exempel län eller sökt yrke, uteslöts från början en av dummyvariablerna som därmed fick utgöra referensvärde. Variabler som under analysprocessen visade sig inte vara statistiskt signifikanta uteslöts. I de fall en variabel kvarstår trots att den inte är signifikant hör den ihop med ytterligare en annan variabel, där variabelparet är statistiskt signifikant. Regressionen är genomförd som en probitanalys. Resultatet, med de variabler som var statistiskt signifikanta, framgår av tabell A i bilaga 2. En förklaring av vad de olika variabelnamnen står för finns i bilaga 1. Av den förteckningen framgår också i detalj vilka variabler som har testats.

Resultaten från analysen visar att kvinnor och personer över 50 år har lägre sannolikhet att bli uttagna till en utvecklingsanställning. Varia-

beln Utlandsfödd testades men gav inget signifikant utslag. Personer med kortare utbildning än 9-årig grundskola hade en ökad sannolikhet att få en utvecklingsanställning och personer med eftergymnasial utbildning en lägre sannolikhet än personer med grundskola eller gymnasial utbildning. Personer som sökt arbete inom SSYK 7–9, det vill säga Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning, Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m.m., och Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning hade en förhöjd sannolikhet att ges en utvecklingsanställning, medan motsatsen gäller för personer med ej identifierbara yrken och personer som inte kan återgå till tidigare yrke.⁵⁸ Andelen i SSYK 7–9 var 48 procent i UA-gruppen mot 33 bland övriga.

Vissa funktionshinder ger en ökad sannolikhet att få en utvecklingsanställning. Det gäller bland annat psykiskt funktionshinder, generella inlärningssvårigheter, socialmedicinskt funktionshinder, dyslexi/specifika inlärningssvårigheter och förvärvad hjärnskada, alltså icke-somatiska funktionshinder. Personer med dessa funktionshinder utgör sammanlagt 65 procent av UA-gruppen, mot 43 procent bland övriga. Av resultaten framgår vidare att den tidigare arbetsförmedlingshistorien är en viktig indikator på om man ges en utvecklingsanställning. Har man tidigare haft anställning med lönebidrag minskar sannolikheten att få en utvecklingsanställning. Detsamma gäller om man tidigare har arbete utan stöd (med eller utan avaktualisering) medan motsatsen gäller de som avaktualiserats till Samhall eller varit anmälda som ombytesökande från Samhall. Detta är följdriktigt om utvecklingsanställningar framför allt skall ges till personer vars möjligheter att få arbete är oprövade eller kan bedömas vara begränsade.

Det föreligger stor variation mellan länen vad beträffar benägenheten att ge utvecklingsanställning till de funktionshindrade. Referenslän i beräkningen är här bland annat Stockholms, Göteborgs och Hallands län. Några län utmärker sig genom att i större utsträckning än referenslänen inrätta utvecklingsanställningar. Det gäller Uppsala, Kronobergs, Blekinge och Örebro län. Men i övriga län har koefficienten ett negativt tecken. Dessa resultat skall emellertid bedömas utifrån att de gäller ett enstaka mättillfälle, den första januari 2007. Några av resultaten sammanfattas i tabell 2.

⁵⁸ Grupperna X21 och X33 i arbetsförmedlingens nomenklatur.

Tabell 2. Olika karaktäristika för personer i utvecklingsanställning och övriga

Variabel	Ej utvecklingsanställning	Utvecklingsanställning
Ålder	44,5	41,0
Andel kvinnor	0,50	0,42
Andel med Ahkp-kod 61,71,81, 92 eller 93, procent	43	65
Andel som varit i lönebidrag någon av de två föregående sökandekategorierna, procent	13	3
Tid i arbete utan stöd, dagar	105	67
Andel i SSYK 7 – 9, procent	33	48

Matchning

Med hjälp av regressionsresultaten gavs varje person i undersökningspopulationen en sannolikhet (propensity score, PS) för att få en utvecklingsanställning. För varje person i UA-gruppen valdes som jämförelseperson den person vars PS låg närmast. Det innebär inte att varje sådant par överensstämmer exakt i sin konstellation av bakgrundsvariabler. Men om matchningen har varit framgångsrik skall UA-gruppen och jämförelsepersonerna överensstämma tillfredsställande gruppvis. Matchningen gjordes med återläggning, det vill säga en jämförelseperson kan fungera som jämförelseperson till mer än en utvecklingsanställd. Två av personerna i UA-gruppen uteslöts från de fortsatta beräkningarna eftersom det inte gick att finna någon jämförelseperson med tillräckligt närliggande PS. UA-gruppens och jämförelsepersonernas fördelning på olika variabler redovisas i tabell C i bilaga 2. Överensstämmelsen är tillfredsställande.⁵⁹

Resultat

Status för de arbetssökande i undersökningspopulationen den 31 december 2007 framgår av tabell 3. I tabellen redovisas status uppdelat på personer i UA-gruppen, för jämförelsegruppen och för övriga i undersökningspopulationen (exklusive jämförelsegruppen).

⁵⁹ Hotellings T^2 -test ger ett p-värde på .9999, och Mean Standardised Bias har ett genomsnitt på 0,8 procent

Tabell 3. Status för undersökningspopulationen den 31 december 2007, procent

Sökandestatus den 31 december 2007	Utvecklings- anställning	Jämförelse- grupp	Övriga	Samtliga
Avaktualiserade till arbete	7.3	8.9	11.1	10.8
Avaktualiserade till Samhall	6.5	1.8	0.4	0.7
Övriga avaktualiserade	7.6	18.5	17.1	16.8
Avaktualiserade till annan utbildning än autb	0.6	2.7	2.2	2.1
Arbetslös	18.8	15.3	18.1	18.0
Arbetsökande med förhinder	3.5	6.1	5.9	5.8
Tillfälligt arbete, deltidsarbetslös mm, kvarst vid af	2.3	5.0	5.3	5.2
Ombytessökande Samhall	2.0	0.7	0.3	0.4
Utvecklingsanställning	9.8	0.0	0.0	0.4
Trygghetsanställning	15.8	2.4	2.0	2.5
Lönebidrag	19.5	11.8	10.7	11.1
Offentligt skyddat arbete, OSA	0.9	1.4	1.0	1.0
Arbete med stöd, ej specifikt för funktionshindrade	1.6	3.0	3.5	3.4
Övriga program	1.7	18.4	19.2	18.5
Arbetslivsriktad rehabilitering	1.6	3.1	2.9	2.8
Fördjupad kartläggning och vägledning	0.0	0.2	0.0	0.1
Övergångskod (skat 96 - 98)	0.5	0.7	0.3	0.4
Summa	100.0	100.0	100.0	100.0

Det är stora skillnader i utfall mellan UA-gruppen och jämförelsegruppen. I UA-gruppen har 16 procent trygghetsanställning mot 2 procent i jämförelsegruppen, och 20 procent i lönebidrag mot 12 procent i jämförelsegruppen. Jämförelsegruppen har däremot en något högre andel i arbete utan stöd (avaktualiserade till arbete och tillfälligt arbete mm) och i arbete med stöd. I jämförelsegruppen har vidare en avsevärt högre andel avaktualiserats av andra orsaker än arbete, 19 procent mot 8 procent i programgruppen. Andelen i Övriga program var mycket liten i programgruppen, 2 procent, mot 18 procent i jämförelsegruppen. Man kan notera att fördelningen på olika sökandestatus överensstämmer på ett iögonenfallande sätt mellan jämförelsegruppen och övrig-gruppen. Det innebär att den konstellation av egenskaper som karaktäriserar

UA-gruppen och som styrt urvalet av jämförelsepersoner inte verkar påverka utfallet i arbete eller annan sökandestatus.⁶⁰

Den sammanlagda andelen som hade arbete av något slag var 56 procent i UA-gruppen. Motsvarande tal för jämförelsegruppen var 35 procent och övriga sökande 34 procent. Ser vi endast till skyddad sysselsättning (avaktualiserade till Samhall, ombytessökande Samhall, trygghetsanställning, lönebidrag och OSA) var andelen sysselsatta i UA-gruppen 45 procent. Motsvarande tal var 18 procent i jämförelsegruppen och 14 procent i övrig-gruppen. Skillnaden i andelen i arbete totalt mellan UA-gruppen och jämförelsegruppen är 21 procent, och skillnaden i skyddad sysselsättning är 27 procent. Skillnaderna är statistiskt signifikanta på 0,1-procentnivån (se tabell 4 för konfidensintervall⁶¹).

Tabell 4. 95-procentigt konfidensintervall för skillnaderna i andel i arbete

Jämförelse:	Differens, procentenheter	95-procentigt konfidensintervall	
		Nedre gräns	Övre gräns
Samtliga slag av arbete	21	17,4	24,6
Skyddad anställning	27	23,2	30,2

En regressionsanalys för utvecklingsanställningarnas effekt på andelen i skyddad sysselsättning (se tabell C i bilaga 2) ger i stort samma resultat, utvecklingsanställning gör en skillnad på 25 procentenheter i skyddad sysselsättning för en genomsnittlig individ.

Tillförlitligheten i både matchningens och regressionsanalysens resultat bygger på att man lyckats identifiera och införliva i den statistiska modellen alla de faktorer som påverkar urvalet till utvecklingsanställning och samtidigt sannolikheten att få arbete. Urvalet till utvecklingsanställning kan påverkas av faktorer som vi inte haft möjlighet att identifiera och som i sin tur påverkar sannolikheten att få arbete. Det kan finnas selektionsmekanismer som styr urvalet på ett sätt som man inte kan kontrollera för med hjälp av de data som är tillgängliga. Motivation är ett uppenbart exempel. Arbetsförmedlarna kan välja ut arbets-

⁶⁰ Förutsatt att UA-gruppen inte har selekterats hårt efter sannolikheten att få arbete och därmed dränerat gruppen av likar i undersökningspopulationen på potentiellt sysselsatta.

⁶¹ Standardavvikelse och konfidensintervall har fastställts med bootstrapping. 2 000 replikationer på mängden matchningspar genomfördes. Standardavvikelsen är för arbete totalt 1,84 procentenheter och för skyddat arbete 1,79 procentenheter.

sökande till utvecklingsanställning utifrån dessas motivation, och motivationen kan i sin tur öka sannolikheten att man får arbete efter utvecklingsanställningens slut.

Ett annat exempel på en mekanism som kan vara i verksamhet kan knytas till de förhandlingar som genomförs mellan arbetsförmedlaren och arbetsgivaren kring en påtänkt anställning. Eftersom utvecklingsanställningen låter en arbetsgivare behålla anställningsavgörandet under upp till tolv månader kan det vara attraktivt för arbetsgivaren att förhandla sig till en utvecklingsanställning där han eller hon hade kunnat acceptera till exempel en lönebidragsanställning. Slutligen kan det förekomma ren undanträngning där en person får en utvecklingsanställning där en annan person i frånvaron av utvecklingsanställningar skulle fått till exempel en lönebidragsanställning.

Succé eller selektion – en jämförelse med data från 2005

Komplikationer i tolkningen som de ovanstående kan man inte testa med hjälp av det föreliggande datamaterialet. Vi har emellertid tillgång till motsvarande datamaterial från 2005, året innan programmet utvecklingsanställning infördes. Genom att jämföra våra resultat för 2007 med motsvarande förhållandena för 2005 kan man få en viss uppfattning om hur man bör tolka resultaten.

Vi kommer att gå igenom dels resultaten för arbete totalt, det vill säga den sammanlagda andelen av undersökningspopulationen som hade arbete, oavsett anställningsform, den 31 december, dels resultaten för skyddat arbete. Vi kommer att undersöka hur resultaten för UA-gruppen påverkar det sammanlagda resultatet för hela undersökningspopulation. Vi jämför med förhållandena för 2005 då utvecklingsanställning ännu inte ingick i arbetsförmedlingens arsenal av program. Om vi kan påvisa att förhållandena för 2005 skiljer sig från förhållandena 2007 i just de avseenden som vi kan spåra tillbaka till inflytandet från gruppen med utvecklingsanställning ger det stöd för att tolka resultaten ovan som en reell effekt av programmet utvecklingsanställning.

I tabell 5 och 6 redovisas andelen i arbete på olika nivåer av PS. Diagram 1 och 2 illustrerar uppgifterna i de bägge tabellerna.

Tabell 5. Andel i arbete totalt efter PS

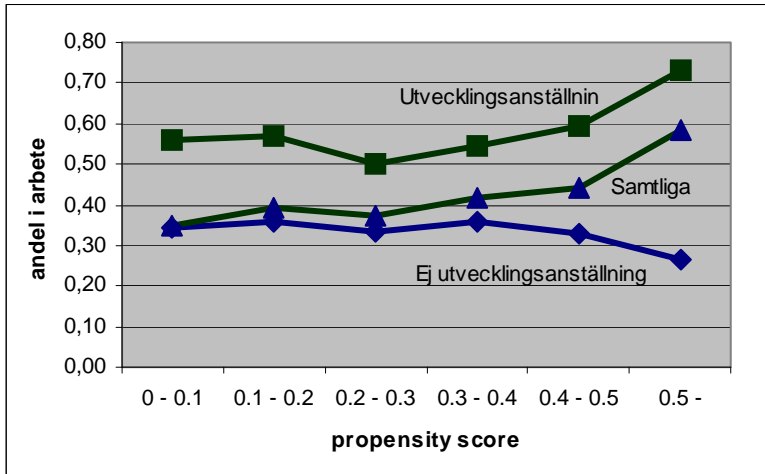
PS	Andel i arbete totalt			Antal personer		
	Ej utvecklingsanställning	Utvecklingsanställning	Samtliga	Ej utvecklingsanställning	Utvecklingsanställning	Samtliga
0 - 0.1	0.34	0.56	0.35	28 767	638	29 405
0.1 - 0.2	0.36	0.57	0.39	1 682	291	1 973
0.2 - 0.3	0.33	0.50	0.37	523	152	675
0.3 - 0.4	0.36	0.54	0.42	178	79	257
0.4 - 0.5	0.33	0.60	0.44	55	42	97
0.5 -	0.26	0.73	0.58	19	41	60
Totalt	0.34	0.56	0.35	31 224	1 243	32 467

Tabell 6. Andel i skyddat arbete efter PS

PS	Andel i skyddat arbete			Antal personer		
	Ej utvecklingsanställning	Utvecklingsanställning	Samtliga	Ej utvecklingsanställning	Utvecklingsanställning	Samtliga
0 - 0.1	0.14	0.45	0.15	28 767	638	29 405
0.1 - 0.2	0.19	0.43	0.23	1 682	291	1 973
0.2 - 0.3	0.21	0.40	0.25	523	152	675
0.3 - 0.4	0.25	0.46	0.31	178	79	257
0.4 - 0.5	0.25	0.52	0.37	55	42	97
0.5 -	0.16	0.59	0.45	19	41	60
Totalt	0.15	0.45	0.16	31 224	1 243	32 467

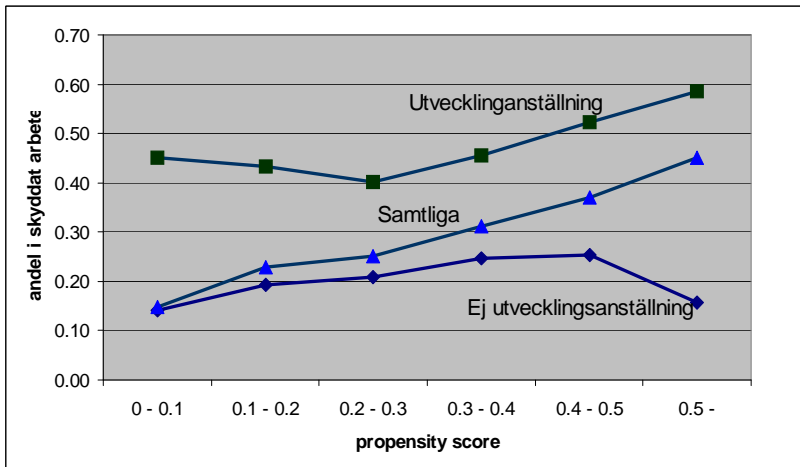
Diagram 1 återger hur sambandet mellan andelen i arbete och propensity score ser ut. I diagrammet återges data för hela undersökningspopulation, och uppdelat på UA-gruppen och övriga. Skillnaden i andel i arbete mellan UA-gruppen och övriga framgår klart. Den mittersta linjen återger sambandet mellan andelen i arbete och PS för hela populationen. Den uppåtriktade tendensen för hela populationen beror till stor del på att de personer som haft en utvecklingsanställning har en allt större andel av populationen ju högre PS är. Alltså stiger andelen i arbete för hela populationen med stigande PS.

Diagram 1. Propensity score och andel i arbete totalt



Tendensen är än mer uttalad när man ser på andelen i skyddat arbete (diagram 6).

Diagram 2. Propensity score och andel i skyddat arbete



Vi har nu konstaterat att andelen i arbete (skyddat arbete såväl som i arbete totalt) visar ett positivt samband med PS för populationen som helhet och att detta samband till största delen kan förläggas till den

högre andel i arbete som UA-gruppen uppvisar. Låt oss anta att den skillnad i andel i arbete som vi fann i matchningsstudien *enbart* beror på en selektionseffekt. Det innebär att utvecklingsanställningarna inte bidragit till någon nettoökning av antalet anställningar eller fördelningen av dessa. Och om utvecklingsanställningarna inte på något sätt påverkat antalet anställningar eller vilka som får del av dem, bör vi kunna konstatera samma positiva samband mellan andel i arbete och PS i materialet från 2005 som vi konstaterat för 2007.

Den 1 januari 2005 fanns det 120 000 personer med funktionshinder anmälda vid arbetsförmedlingen. När vi tillämpat samma avgränsningar av populationen som för 2007 års material återstår 32 931 personer, alltså i samma storleksordning som 2007 års population.

Andelen totalt i arbete efter tolv månader 2005 var 33 procent vilket är ungefär lika högt som 2007, då motsvarande tal var 35 procent. Men fördelningen på olika slag av arbete var annorlunda. Andelen som avaktualiserats till arbete var 17 procent 2005 mot 11 procent 2007 (tabell 7). Däremot var andelen som hade någon form av arbete men kvarstod som sökande vid arbetsförmedlingen högre 2007, 5 procent mot 2 procent 2005. Andelen i skyddat arbete var 12 procent 2005 och 16 procent 2007.⁶²

⁶² Man kan också notera att andelen som avaktualiserades av andra orsaker var dubbelt så hög 2005 som 2007. Istället var andelen som kvarstod som arbetslösa eller i övriga åtgärder avsevärt högre 2007 än 2005, 37 procent mot 25 procent. Andelen avaktualiseringar totalt var alltså avsevärt färre 2007, i den population som vi här studerar, och en större andel stod fortfarande kvar som anmälda vid arbetsförmedlingen efter tolv månader. Denna skillnad mellan utfallen 2005 och 2007 kan bero på en förändrad arbetsmarknad eller på en förändrad praxis på arbetsförmedlingen. Men det faktum att arbetsmarknaden var mer gynnsam för arbetssökande 2007 än 2005 talat mot hypotesen att skillnaderna skulle bero på en förändrad arbetsmarknad. Den förbättrade arbetsmarknaden borde ha lett till en högre andel avaktualiseringar, inte en lägre andel.

Tabell 7. Status den 31 december för en population av funktionshindrade vid arbetsförmedlingen den 1 januari 2005, samt motsvarande uppgifter för 2007 års undersökningspopulation

Sökandestatus 31 december 2005 resp 2007	År 2005		År 2007
	Antal personer	Andel, procent	Andel, procent
Avaktualiserade till arbete	5 458	17	11
Avaktualiserade till Samhall	553	2	1
Övriga avaktualiserade	10 819	33	17
Avaktualiserade till annan utbildning än autb	1 171	4	2
Arbetslös	3 514	11	18
Arbetslös med förhinder	604	2	6
Tillfälligt arbete, deltidsarbetslös mm, kvarst vid af	566	2	5
Ombytessökande Samhall	48	0	0
Utvecklingsanställning	-	-	0
Trygghetsanställning	-	-	3
Lönebidrag	3 174	10	11
Offentligt skyddat arbete, OSA	212	1	1
Arbete med stöd, ej specifikt för funktionshindrade	766	2	3
Övriga program	4 596	14	19
Arbetslivsriktad rehabilitering	1 363	4	3
Fördjupad kartläggning och vägledning	-	-	0
Övergångskod (skat 96 - 98)	85	0	0
Summa	32 929	100	100.0

Vi beräknar nu en PS för varje individ i 2005 års population genom att använda de regressionsresultat vi fick fram i beräkningen av PS för 2007. På samma sätt som för 2007 ställer vi PS mot andelen i arbete för 2005 års data (tabell 8).

Tabell 8. Andel i arbete totalt och i skyddat arbete 2007 och 2005 efter propensity score

PS	Skyddat arbete		Arbete totalt		Antal personer	
	2007	2005	2007	2005	2007	2005
0 - 0.1	0.15	0.12	0.35	0.33	29405	30616
0.1 - 0.2	0.23	0.16	0.39	0.34	1973	1657
0.2 - 0.3	0.25	0.13	0.37	0.29	675	440
0.3 - 0.4	0.31	0.19	0.42	0.36	257	145
0.4 - 0.5	0.37	0.22	0.44	0.36	97	50
0.5 -	0.45	0.14	0.58	0.29	60	21
Totalt	0.16	0.12	0.35	0.33	32467	32929

Uppgifterna i tabell 8 illustreras i de två följande diagrammen. För andelen i skyddat arbete (diagram 3) föreligger uppenbarligen en mycket kraftig skillnad mellan förhållandena 2005 och 2007. Även för 2005 kan man med litet god vilja urskilja en viss samvariation mellan PS och andelen i skyddat arbete, men sambandet är avsevärt mindre uttalat än för 2007⁶³

⁶³ Man skulle kunna tolka sambandet 2005 mellan PS och andelen i skyddat arbete som i viss mån tycks föreligga även 2005 som att PS fångar in en målgrupp som även innan trestegsmodellen infördes gavs viss prioritet från arbetsförmedlingens sida.

Diagram 3. Propensity score och andel i skyddat arbete 2007 och 2005

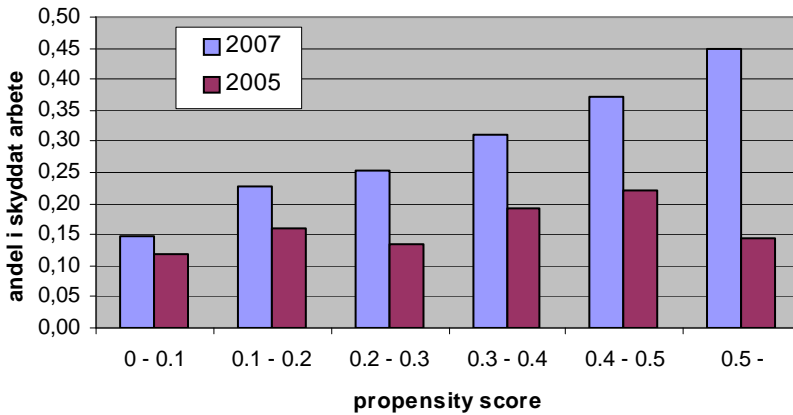
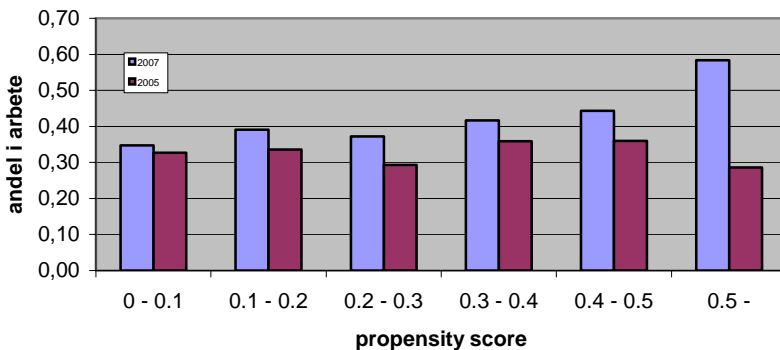


Diagram 4. Propensity score och andel i arbete totalt 2007 och 2005



Även för arbete totalt ligger andelen 2007 högre än 2005, framför allt för PS över 0,1. Även om skillnaderna ovan mellan 2005 och 2007 kan tyckas slående för ögat behöver vi kunna fastställa om den är statistiskt signifikant. I det syftet har de bägge populationerna slagits samman till en population på sammanlagt 65 000 individer. Sambandet mellan PS och andelen i arbete skattades med hjälp av en regressionsmodell (logitanalys). I modellen skiljs inflytandet från data från 2007 ut så att

man kan testa om sambandet ser annorlunda ut detta år än 2005. Variablerna som ingår är följande.

- PS, propensity score
- PS^2
- DUM07, en dummyvariabel för observationer från 2007
- DUM07*PS, en variabel som fångar upp om sambandet mellan PS och andel i arbete är starkare eller svagare 2007 än det samband som fångas in med enbart PS
- DUM07* PS^2 , som föregående variabel men kvadrerad

Resultatet från de testade modellerna framgår av tabell 9.

Enligt resultaten i tabellen finns det ett självständigt inflytande på andelen i arbete från de variabler som skall fånga upp förhållandena under 2007. Både för andelen i arbete totalt och för skyddat arbete är DUM07* PS^2 positiv och statistiskt signifikant (medan den linjära termen DUM07*PS inte är signifikant).

Tabell 9. Beroende variabel: Arbete totalt (t-värden inom parentes)

Variabel	Beroende variabel: Arbete totalt			Beroende variabel: Skyddat arbete		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 1	Modell 2	Modell 3
C	-0.732 (65.54)	- 0.7858 (47.53)	- 0.780 (55.77)	- 2.021 (129.63)	- 2.179 (88.30)	- 2.157 (107.77)
PS	2.244 (7.80)	2.599 (5.53)	2.366 (8.09)	5.825 (16.22)	6.917 (10.30)	6.074 (16.45)
PS ²	- 3.46 (4.21)	- 6.506 (4.143)	- 5.83 (5.127)	- 7.309 (7.36)	- 14.461 (6.16)	- 11.875 (7.85)
DUM07		0.103 (4.547)	0.093 (5.479)		0.290 (9.01)	0.257 (10.796)
DUM07*PS		- 0.381 (.635)			- 1.222 (1.52)	
DUM07*PS ²		9.831 (2.055)	2.808 (3.057)		8.347 (3.19)	4.882 (4.15)
UA						
UA*PS						
UA*PS ²						
McFadden R ²	0.001051	0.001660	0.001656	0.008767	0.012159	0.012114

Som ett avslutande test formades en jämförelsegrupp från 2005 på samma sätt som jämförelsegruppen för 2007. UA-gruppen matchades mot 2005 års population och de personer med en PS som låg närmast respektive person i UA-gruppen valdes ut till jämförelsegruppen. Överensstämmelsen mellan UA-gruppen och jämförelsegruppen var inte lika god som i den tidigare matchningen,⁶⁴ men som underlag för ett kompletterande test är det godtagbart.

Tabell 10. Andel i arbete i UA-gruppen och jämförelsegrupp från 2005, procent

Arbete totalt/skyddat	UA-gruppen	Jämförelsegrupp 2005	Differens	Differens korrigerad för generell nivåförändring 2005–2007
Arbete totalt	56.0	34.6	21.4	19
Skyddat arbete	44.7	15.3	29.4	25

⁶⁴ Den genomsnittliga Mean Standardised Bias uppgick till knappt 6 procent.

Differensen till utvecklingsanställningarnas fördel är lika stor som i den tidigare matchningsjämförelsen. För skyddat arbete är den t o m något större. Bägge skillnaderna är signifikanta på 0,1-procentsnivån. Samtidigt har andelen i arbete ökat för hela undersökningspopulationen mellan 2005 och 2007 (se tabell 8). I sista kolumnen i tabellen redovisas därför differensen korrigerad för denna allmänna förändring av nivåerna. Skillnaderna är fortfarande mycket stora.

Slutsatsen av dessa jämförelser mellan 2005 och 2007 blir att införandet av programmet utvecklingsanställning har gett den aktuella målgruppen reellt ökade möjligheter att till arbete. Det gäller både skyddat arbete och arbete totalt. Vad vi dock inte kan besvara är om detta tillskott skett genom en omfördelning av arbetstillfällena (skyddat arbete) från andra grupper.

Bilaga 6:1

Variabelförteckning

Variabelbeteckning	Variabel
ALDER	Ålder
KOEN	Kön (kvinna=1)
AVARBX>1	Avaktualiserad till arbete mer än en gång under de senaste fem åren
AVOVRX>0	Avaktualiserad av andra orsaker någon gång under de senaste fem åren
AVSAMHX>0	Avaktualiserad till Samhall någon gång under de senaste fem åren
HKP11	Hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom
HKP21	Barndomsdövhet
HKP22	Hörselskada
HKP31	Grav synskada
HKP32	Synsvaghet
HKP41	Rörelsehinder som kräver hjälpmedel av typ rollator eller rullstol
(HKP42)	Övriga rörelsehinder
HKP51	Övriga somatiskt relaterade funktionshinder
HKP61	Psykiskt funktionshinder
HKP71	Generella inlärningssvårigheter
HKP81	Socialmedicinskt funktionshinder
HKP91	Astma/allergi/överkänslighet
HKP92	Dyslexi/specifika inlärningssvårigheter
HKP93	Förvärvad hjärnskada
ILOKS	Interlokalt sökande
C	Konstant
(TGRUPP=11)	(Föregående sökandekategori= arbetslös, referenskategori)
TGRUPP=14	Föregående sökandekategori= arbetssökande med förhinder
TGRUPP=20	Föregående sökandekategori= Tillfälligt arbete, deltidsarbetslös mm, kvarstående vid arbetsförmedlingen
TGRUPP=35	Föregående sökandekategori= Ombytessökande Samhall

Variabelbeteckning	Variabel
TGRUPP=42	Föregående sökandekategori= Lönebidrag
TGRUPP=43	Föregående sökandekategori= Offentligt skyddat arbete, OSA
TGRUPP=60	Föregående sökandekategori= Övriga program
TGRUPP=71	Föregående sökandekategori= Arbetslivsinriktad rehabilitering
TGRUPP=76	Föregående sökandekategori= Fördjupad kartläggning och vägledning
(TTGRUPP=11)	(Näst senaste sökandekategori= arbetslös, referenskategori)
TTGRUPP=14	Näst senaste sökandekategori= arbetssökande med förhinder
TTGRUPP=20	Näst senaste sökandekategori= Tillfälligt arbete, deltidsarbetslös mm, kvarst vid arbetsförmedlingen
TTGRUPP=35	Näst senaste sökandekategori= Ombytessökande Samhall
TTGRUPP=42	Näst senaste sökandekategori= Lönebidrag
TTGRUPP=43	Näst senaste sökandekategori= Offentligt skyddat arbete, OSA
TTGRUPP=60	Näst senaste sökandekategori= Övriga program
TTGRUPP=71	Näst senaste sökandekategori= Arbetslivsinriktad rehabilitering
TTGRUPP=-99	Näst senaste sökandekategori saknas (ny- eller återinskriven)
TARBINRREH>0	Antal dagar i Arbetslivsinriktad rehabilitering under de senaste femåren>0
TARBUSTOD>0	Antal dagar i Tillfälligt arbete, deltidsarbetslös mm under de senaste femåren>0
TFKARTL>0	Antal dagar i Fördjupad kartläggning och vägledning rehabilitering under de senaste femåren>0
TOSA>0	Antal dagar i Offentligt skyddat arbete, OSA, under de senaste femåren>0
TARBL>0	Antal dagar i Arbeteslöshet under de senaste femåren>0
TARBL	Antal dagar i Arbeteslöshet under de senaste femåren
TARBINRREH	Antal dagar i Arbetslivsinriktad rehabilitering under de senaste femåren
TARBUSTOD	Antal dagar i Tillfälligt arbete, deltidsarbetslös mm under de senaste femåren
INSKRAR	Antal år sedan man första gången anmälde sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen

Variabelbeteckning	Variabel
FEMARSDGR	Sammanlagda antalet dagar man varit inskriven vid arbetsförmedlingen de senaste fem åren (2002 – 2006 för 2007 års population)
UA	I utvecklingsanställning den 1 januari 2007
UTLFODD	Född utomlands
AHKPDAT	Antal dagar sedan kod för funktionshinder sattes
SSYK1=1	Ledningsarbete
SSYK1=2	Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens
SSYK1=3	Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsvarande kunskaper
(SSYK1=4)	(Kontors- och kundservicearbete, referenskategori)
SSYK1=5	Service-, omsorgs- och försäljningsarbete
SSYK1=6	Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske
SSYK1=7	Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning
SSYK1=8	Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m.m.
SSYK1=9	Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning
SSYK1=10	Personer med ej identifierbara yrken/ Kan inte återgå till tidigare yrke
UTBNIV=1	Utbildning kortare än 9-årig grundskola
UTBNIV=3	Gymnasieutbildning
UTBNIV=4	Eftergymnasial utbildning
(LAN=1)	(Stockholms län, referenslän)
LAN=3	Uppsala län
LAN=4	Södermanlands län
LAN=5	Östergötlands län
LAN=6	Jönköpings län
LAN=7	Kronobergs län
LAN=8	Kalmar län
LAN=9	Gotlands län
LAN=10	Blekinge län
LAN=12	Skåne län
LAN=13	Hallands län
LAN=14	Västra Götaland

Variabelbeteckning	Variabel
LAN=17	Värmlands län
LAN=18	Örebro län
LAN=19	Västmanlands län
LAN=20	Dalarnas län
LAN=21	Gävleborgs län
LAN=22	Västernorrlands län
LAN=23	Jämtlands län
LAN=24	Västerbottens län
LAN=25	Norrbottens län

Bilaga 6:2

Tabeller

Tabell A. Resultat av regressionsanalys (probit) för att beräkna propensity score. Beroende variabel: har utvecklingsanställning den 1 januari 2007.

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
ALDER	-0.0015	0.0022	-0.69	0.4926
(ALDER-50)*(ALDER>=50)	-0.0126	0.0079	-1.59	0.1117
(ALDER-60)*(ALDER>=60)	-0.2008	0.0482	-4.17	0.0000
KOEN	-0.1092	0.0329	-3.32	0.0009
AVARBX>1	-0.2139	0.0764	-2.80	0.0051
AVSAMHX>0	0.6404	0.1064	6.02	0.0000
HKP21	0.2714	0.1375	1.97	0.0485
HKP32	0.2259	0.1159	1.95	0.0512
HKP61	0.1523	0.0382	3.99	0.0001
HKP71	0.2824	0.0579	4.88	0.0000
HKP81	0.3472	0.0461	7.54	0.0000
HKP92	0.1061	0.0524	2.02	0.0430
HKP93	0.2755	0.1413	1.95	0.0512
ILOKS	-0.1115	0.0498	-2.24	0.0251
C	-1.3371	0.1252	-10.7	0.0000
TGRUPP=14	-0.4305	0.0556	-7.74	0.0000
TGRUPP=20	-0.2672	0.0686	-3.90	0.0001
TGRUPP=35	1.0301	0.1018	10.1	0.0000
TGRUPP=42	-1.0030	0.1020	-9.83	0.0000
TGRUPP=43	0.2540	0.1425	1.78	0.0747
TGRUPP=60	-0.1800	0.0534	-3.37	0.0008
TGRUPP=71	0.9668	0.0535	18.1	0.0000
TGRUPP=76	0.7192	0.2363	3.04	0.0023
TTGRUPP=14	-0.0895	0.0596	-1.50	0.1335
TTGRUPP=20	0.1286	0.0823	1.56	0.1181
TTGRUPP=35	0.5210	0.2210	2.36	0.0184
TTGRUPP=42	-0.7251	0.0976	-7.43	0.0000
TTGRUPP=60	-0.4956	0.0501	-9.90	0.0000
TTGRUPP=71	0.2315	0.0551	4.20	0.0000
TTGRUPP=-99	0.1980	0.0570	3.47	0.0005
TARBINRREH>0	-0.0908	0.0420	-2.16	0.0307
TARBUSTOD>0	0.0934	0.0393	2.38	0.0174
TFKARTL>0	0.4342	0.1483	2.93	0.0034
TOSA>0	-0.1688	0.0850	-1.99	0.0471
TARBINRREH	-0.0005	0.0001	-3.75	0.0002
TARBUSTOD	-0.0006	0.0001	-5.76	0.0000

INSKRAR	-0.0083	0.0034	-2.46	0.0139
TARBL>0	-0.4470	0.0643	-6.96	0.0000
TARBL	-0.0006	6.E-05	-9.34	0.0000
FEMARSDGR	0.0009	0.0001	6.01	0.0000
FEMARSDGR^2	-3.E-07	6.E-08	-4.79	0.0000
SSYKX=7	0.1231	0.0525	2.34	0.0190
SSYKX=8	0.1859	0.0473	3.93	0.0001
SSYKX=9	0.2131	0.0420	5.07	0.0000
SSYKX=10	-0.3188	0.0512	-6.22	0.0000
UTBNIV=1	0.1151	0.0434	2.65	0.0080
UTBNIV=4	-0.1242	0.0490	-2.53	0.0113
LAN=3	0.3562	0.0637	5.59	0.0000
LAN=4	-0.1834	0.0865	-2.12	0.0340
LAN=6	-0.1670	0.0916	-1.82	0.0684
LAN=7	0.2417	0.1025	2.36	0.0183
LAN=8	-0.2463	0.0983	-2.51	0.0122
LAN=10	0.1813	0.1016	1.78	0.0743
LAN=12	-0.1058	0.0464	-2.28	0.0227
LAN=17	-0.4054	0.0908	-4.47	0.0000
LAN=18	0.3107	0.0717	4.33	0.0000
LAN=20	-0.3325	0.0973	-3.42	0.0006
LAN=21	-0.2374	0.0851	-2.79	0.0053
LAN=22	-0.3185	0.0993	-3.21	0.0013
LAN=23	-0.2452	0.1244	-1.97	0.0487
LAN=24	-0.6144	0.1297	-4.74	0.0000
LAN=25	-0.1744	0.0716	-2.44	0.0148
McFadden R-squared	0.201269	Mean dependent var	0.038285	
S.D. dependent var	0.191886	S.E. of regression	0.181326	
LR statistic	2123.155	Sum squared resid	1065.452	
Prob(LR statistic)	0.000000	Log likelihood	-4212.850	
		Restr. log likelihood	-5274.428	
		Avg. log likelihood	-0.129758	

Tabell B. Medelvärden för de variabler som ingår i regressionen för propensity score, för samtliga ej i utvecklingsanställning, därav jämförelsegruppen och UA-gruppen.

Variabel	Ej i utvecklingsanställning	Jämförelsegrupp	UA-grupp	Standardavvikelse, jämförelsegrupp	Standardavvikelse, UA-grupp
ALDER	44.481	40.341	40.944	11.5254	11.4094
KOEN	0.496	0.426	0.419	0.4936	0.4947
AVARBX>1	0.057	0.031	0.035	0.1850	0.1745
AVSAMHX>0	0.008	0.042	0.035	0.1850	0.2004
HKP21	0.008	0.018	0.014	0.1163	0.1320
HKP32	0.014	0.017	0.017	0.1290	0.1290
HKP61	0.190	0.236	0.234	0.4233	0.4249
HKP71	0.051	0.105	0.110	0.3125	0.3064
HKP81	0.098	0.186	0.181	0.3854	0.3894
HKP92	0.082	0.111	0.107	0.3095	0.3145
HKP93	0.007	0.017	0.014	0.1163	0.1290
ILOKS	0.127	0.088	0.093	0.2912	0.2832
TGRUPP=14	0.180	0.099	0.099	0.2989	0.2989
TGRUPP=20	0.092	0.051	0.052	0.2229	0.2196
TGRUPP=35	0.005	0.045	0.049	0.2163	0.2077
TGRUPP=42	0.072	0.020	0.015	0.1196	0.1406
TGRUPP=43	0.006	0.019	0.020	0.1406	0.1378
TGRUPP=60	0.139	0.099	0.092	0.2889	0.2989
TGRUPP=71	0.060	0.299	0.304	0.4601	0.4580
TGRUPP=76	0.002	0.014	0.012	0.1093	0.1163
TTGRUPP=14	0.057	0.068	0.089	0.285	0.251
TTGRUPP=20	0.037	0.029	0.036	0.187	0.168
TTGRUPP=35	0.002	0.006	0.006	0.080	0.080
TTGRUPP=42	0.064	0.016	0.018	0.132	0.126
TTGRUPP=60	0.246	0.110	0.110	0.314	0.314
TTGRUPP=71	0.124	0.168	0.170	0.376	0.374
TTGRUPP=-99	0.099	0.122	0.114	0.318	0.328
TARBINRREH >0	0.510	0.670	0.660	0.474	0.471
TARBUSTOD >0	0.421	0.372	0.373	0.484	0.484

TFKARTL>0	0.007	0.027	0.024	0.154	0.161
TOSA>0	0.037	0.057	0.056	0.229	0.232
TARBINRREH	84.714	107	110	153	146
TARBUSTOD	104.886	71	67	155	162
INSKRAR	11.481	10.698	10.753	5.334	5.335
TARBL>0	0.953	0.902	0.907	0.291	0.297
TARBL	409.933	341	339	288	286
FEMARSDGR	1198.957	1125	1134	529	542
SSYKX=7	0.094	0.122	0.114	0.318	0.327
SSYKX=8	0.104	0.148	0.153	0.360	0.356
SSYKX=9	0.128	0.228	0.214	0.410	0.420
SSYKX=10	0.155	0.073	0.091	0.288	0.259
UTBNIV=1	0.130	0.157	0.160	0.366	0.364
UTBNIV=4	0.141	0.097	0.096	0.295	0.296
LAN=3	0.034	0.075	0.075	0.263	0.263
LAN=4	0.036	0.033	0.028	0.166	0.179
LAN=6	0.029	0.027	0.027	0.163	0.163
LAN=7	0.014	0.031	0.028	0.166	0.175
LAN=8	0.029	0.022	0.021	0.143	0.146
LAN=10	0.016	0.031	0.026	0.159	0.172
LAN=12	0.133	0.131	0.143	0.351	0.337
LAN=17	0.044	0.020	0.023	0.151	0.141
LAN=18	0.030	0.046	0.056	0.231	0.209
LAN=20	0.034	0.024	0.023	0.151	0.154
LAN=21	0.039	0.033	0.028	0.166	0.179
LAN=22	0.035	0.022	0.018	0.132	0.146
LAN=23	0.016	0.012	0.013	0.113	0.109
LAN=24	0.036	0.010	0.008	0.089	0.098
LAN=25	0.058	0.044	0.044	0.206	0.204
Antal personer	31378	1241	1241	1241	1241

Tabell C. Resultat av regressionsanalys (logit). Beroende variabel: har skyddad anställning den 31 december 2007.

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
ALDER	0.0115	0.0025	4.63	0.0000
(ALDER-50)*(ALDER>=50)	-0.0233	0.0082	-2.85	0.0044
(ALDER-60)*(ALDER>=60)	-0.1829	0.0372	-4.92	0.0000
KOEN	-0.3079	0.0365	-8.43	0.0000
AVARBX>0	-0.0655	0.0445	-1.47	0.1410
AVOVRX>0	-0.1183	0.0606	-1.95	0.0511
HKP11	0.0138	0.0927	0.15	0.8814
HKP21	0.4407	0.1614	2.73	0.0063
HKP22	0.2026	0.0865	2.34	0.0192
HKP31	0.6413	0.1782	3.60	0.0003
HKP32	0.2802	0.1274	2.20	0.0279
HKP41	0.0833	0.2113	0.39	0.6936
HKP51	0.0271	0.0470	0.58	0.5643
HKP61	0.0768	0.0432	1.78	0.0755
HKP71	0.5567	0.0674	8.26	0.0000
HKP81	-0.1674	0.0610	-2.74	0.0061
HKP91	-0.2658	0.0898	-2.96	0.0031
HKP92	0.0621	0.0632	0.98	0.3263
HKP93	0.3134	0.1602	1.96	0.0505
ILOKS	-0.1836	0.0532	-3.45	0.0006
C	-1.2654	0.1557	-8.13	0.0000
TGRUPP=14	-0.2853	0.0561	-5.09	0.0000
TGRUPP=20	-0.4865	0.0763	-6.38	0.0000
TGRUPP=35	0.0935	0.1748	0.53	0.5929
TGRUPP=42	0.1795	0.0678	2.65	0.0081
TGRUPP=43	-0.2967	0.2298	-1.29	0.1967
TGRUPP=60	-0.3059	0.0588	-5.20	0.0000
TGRUPP=71	-0.2570	0.0711	-3.61	0.0003
TGRUPP=76	0.3183	0.3600	0.88	0.3765
TTGRUPP=14	-0.0431	0.0702	-0.61	0.5399
TTGRUPP=20	-0.0573	0.0935	-0.61	0.5398
TTGRUPP=35	0.7898	0.2435	3.24	0.0012
TTGRUPP=42	0.0288	0.0758	0.38	0.7036
TTGRUPP=43	0.0671	0.2194	0.31	0.7598
TTGRUPP=60	-0.3650	0.0535	-6.83	0.0000
TTGRUPP=71	-0.1106	0.0594	-1.86	0.0624
TTGRUPP=-99	0.2567	0.0603	4.26	0.0000

TARBINRREH>0	0.4311	0.0419	10.3	0.0000
TARBUSTOD>0	0.0036	0.0433	0.08	0.9339
TFKARTL>0	0.1314	0.2069	0.64	0.5252
TOSA>0	-0.0581	0.1084	-0.54	0.5922
TARBINRREH	0.0004	0.0001	3.45	0.0006
TARBUSTOD	-3.E-05	0.0001	-0.33	0.7418
INSKRAR	-0.0046	0.0039	-1.16	0.2451
TARBL>0	-0.3287	0.0704	-4.67	0.0000
TARBL	-0.0005	7.E-05	-7.69	0.0000
FEMARSDGR	-0.0003	0.0002	-1.65	0.0985
FEMARSDGR^2	7.E-08	7.E-08	1.07	0.2849
UA	1.4040	0.0651	21.6	0.0000
UTLFODD	-0.1270	0.0432	-2.94	0.0033
AHKPDAT	-4.E-05	4.E-05	-1.00	0.3168
AHKPDAT^2	1.E-08	7.E-09	1.52	0.1274
SSYK1=1	-0.2631	0.2523	-1.04	0.2970
SSYK1=2	-0.1857	0.0929	-2.00	0.0455
SSYK1=3	-0.0194	0.0735	-0.26	0.7918
SSYK1=5	-0.0772	0.0571	-1.35	0.1759
SSYK1=6	-0.1034	0.0940	-1.10	0.2713
SSYK1=7	0.0760	0.0682	1.11	0.2652
SSYK1=8	0.0242	0.0666	0.36	0.7167
SSYK1=9	0.0265	0.0621	0.43	0.6689
SSYK1=10	-0.1587	0.0614	-2.59	0.0097
UTBNIV=1	0.0004	0.0561	0.01	0.9942
UTBNIV=3	-0.0065	0.0398	-0.16	0.8698
UTBNIV=4	-0.0198	0.0587	-0.34	0.7357
LAN=3	-0.2288	0.0982	-2.33	0.0198
LAN=4	-0.2708	0.1018	-2.66	0.0078
LAN=5	-0.1067	0.0852	-1.25	0.2105
LAN=6	-0.2046	0.1069	-1.91	0.0556
LAN=7	0.1591	0.1323	1.20	0.2290
LAN=8	-0.0326	0.1020	-0.32	0.7493
LAN=9	0.0389	0.1602	0.24	0.8081
LAN=10	-0.1152	0.1358	-0.85	0.3963
LAN=12	-0.2000	0.0634	-3.15	0.0016
LAN=13	-0.0705	0.1115	-0.63	0.5271
LAN=14	-0.0803	0.0602	-1.33	0.1819
LAN=17	0.2588	0.0836	3.09	0.0020
LAN=18	0.1567	0.0978	1.60	0.1089
LAN=19	0.0518	0.0899	0.58	0.5640
LAN=20	-0.4374	0.1073	-4.08	0.0000
LAN=21	-0.0191	0.0924	-0.21	0.8366

LAN=22	0.1677	0.0909	1.85	0.0650
LAN=23	0.0560	0.1256	0.45	0.6558
LAN=24	0.2742	0.0909	3.02	0.0026
LAN=25	-0.2434	0.0876	-2.78	0.0054
McFadden R-squared	0.069362	Mean dependent var		0.156651
S.D. dependent var	0.363477	S.E. of regression		0.351463
LR statistic	1955.061	Sum squared resid		4000.156
				-
Prob(LR statistic)	0.000000	Log likelihood		13115.59
				-
		Restr. log likelihood		14093.12
				-
		Avg. log likelihood		0.403967

Källor och litteratur

Lagar förordningar och föreskrifter

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

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2004:11) om individuella handlingsplaner

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Lag (1982:80) om anställningsskydd

SOU

SOU 2003:56 *Inte bara Samhall*

SOU 2003:95 *Arbetskraft*

SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*

Propositioner

Proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en handlingsplan för handikappolitiken*

Proposition 2005/06:1, utgiftsområde 13 *Budgetpropositionen för 2006*

Proposition 2007/08:1, utg.omr.13 *Budgetpropositionen för 2008*

Rapporter och skrifter från myndigheter

Arbetsförmedlingen (december 2007) Faktablad *Förberedande insatser*

Arbetsförmedlingen (2006-02-28) *Handläggarsöd vid Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV)*

Arbetsförmedlingen (2008-02-22) *Handläggarstöd för handlingsplan*

Arbetsförmedlingen (2007-04-26) *Handläggarstöd för Utvecklingsanställning*

Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarstöd för Lönebidragsärenden*

Arbetsförmedlingen (2008-04-03) *Handläggarstöd för Trygghetsanställning*

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen (2008) *Strategi för fler personer med funktionshinder i arbete - Rapport till arbetsmarknadsdepartementet*

Arbetsmarknadsstyrelsen och Samhall (2006) *Samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och Samhall AB*

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2006 (Ure 2007:1)*

Arbetsmarknadsverket *Årsredovisning för 2006*

Arbetsmarknadsverket *Årsredovisning för 2007*

Riksrevisionen *Utanhörskap på arbetsmarknaden (RiR 2007:24)*

Riksrevisionen (2007) *Löpande granskning av lönebidrag (Dnr.32-2007-0713)*

SCB Statistiska meddelanden AM 33 SM 0801 *Yrkesstrukturen i Sverige 2006*

SCB *Preliminära resultaträkningsposter enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI 2002, 2-siffernivå, år 2006*

Statskontoret (2007) *De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – En inledande kartläggning. (Dnr. 2006/255-5).*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2007-11-22 *Uppdrag att utarbeta förslag till program för sociala företag*