

Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget

Återrapport enligt regleringsbrev år 2022 och 2023

Arbetsförmedlingen
Författare: Dijana Skeppstedt
Datum: 2023-06-15
Diarienummer: Af-2022/0082 5659

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av uppdrag om Arbetsförmedlingens anvisningar av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga till skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag enligt uppdrag i regleringsbrev för år 2022:

9. Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i anställning hos Samhall Aktiebolag

”... Minst hälften av rekryteringen till skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag ska komma från de prioriterade grupper som Samhall Aktiebolag och Arbetsförmedlingen gemensamt definierat. Arbetsförmedlingen ska analysera hur ökningen av andelen som ska anvisas från de prioriterade grupperna jämfört med 2021 påverkat vilka som anvisats till bolaget samt om det påverkat kvaliteten i besluten i relation till vad som framgår av 37 § i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Analysen ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 juni 2023.”

Samt uppdrag i regleringsbrev för år 2023:

8. Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i anställning hos Samhall Aktiebolag

Arbetsförmedlingen ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av de utvecklingsbehov som myndigheten identifierade i sin återrapport den 28 februari 2022 om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag. Arbetsförmedlingen ska också redovisa en bedömning av om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 juni 2023.”

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av Dijana Skeppstedt, kvalificerad handläggare. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är avdelningschef Maria Kindahl, enhetschef Emil Johansson och sektionschef Johanna Ellung. I arbetet har även kvalificerade handläggare Cornelia Gunnarsen och Emanuel Mörk deltagit.

Beslutet är fastställt digitalt i diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Dijana Skeppstedt
Kvalificerad handläggare

Sammanfattning

Åtterrapporten ”Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget” följer av två uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2022 och år 2023.

Enligt det första uppdraget fokuseras på de prioriterade grupperna och kvaliteten i anvisningarna. Målnivån för anvisningar från prioriterade grupper höjdes år 2022 från 40 till 50 procent. Arbetsförmedlingen har studerat registerdata samt gjort en översyn av besluten till skyddat arbete hos Samhall december 2022 till och med januari 2023. Enligt det andra uppdraget beskrivs utvecklingsarbete som myndigheten bedrivit och genomfört både internt och i samverkan med Samhall under 2022 samt de ytterligare behov av åtgärder som identifierats.

Utvecklingen av de prioriterade grupperna samt dess påverkan på kvaliteten i besluten

Arbetsförmedlingens data på en aggregerad nivå visar att arbetssökande med psykisk funktionsnedsättning och generella inlärningssvårigheter har det svårast att få ett arbete bland personer med funktionsnedsättning. Därför bedömer Arbetsförmedlingen att det är motiverat att personer med dessa funktionsnedsättningar prioriteras vid en anvisning till skyddat arbete. Arbetsförmedlingen gör också bedömningen att det är rimligt att prioritera personer till skyddat arbete som har flera funktionsnedsättningar i kombination som medför en omfattande påverkan på arbetsförmågan.

Det bör i sammanhanget påpekas att arbetsförmedlarens bedömning att anvisa till skyddat arbete alltid är en individuell bedömning utifrån behov, oavsett om en individ tillhör en prioriterad grupp utifrån en specifik funktionsnedsättning eller inte. Skyddat arbete är inte aktuellt för en individ vars behov kan tillgodoses genom anpassning i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden även om personen har en funktionsnedsättning som tillhör de prioriterade grupperna.

Under år 2022 var det en högre andel från de prioriterade grupperna som anvisades till skyddat arbete hos Samhall. Myndigheten bedömer det som positivt att de prioriterade grupperna i större utsträckning fått ta del av skyddat arbete. Framför allt har det påverkat vilka som anvisats i den bemärkelsen att personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga och personer med psykisk funktionsnedsättning ökat jämfört med 2021.

Samhall och Arbetsförmedlingen prioriterar dessa grupper baserat på att de på aggregerad nivå har en svårare situation på arbetsmarknaden. Det bedöms således vara ett kvalitativt egenvärde i sig i besluten att de prioriterade grupperna i högre utsträckning anvisas. Däremot bör kvaliteten i besluten definieras bredare än så och en analys av dessa beslut har även gjorts.

Införande av digitalt beslut och granskning av dessa

Under 2022 genomförde myndigheten ett utvecklingsarbete i syfte att ta fram ett digitalt beslut i Arbetsförmedlingens informationssystem, som skulle stödja god förvaltning och effektivare handläggning.

I denna rapport har en granskning av dessa beslut redovisats. Den granskning av ärenden som myndigheten genomfört visar på att en majoritet av dessa har en beslutsmotivering och arbetsförmedlarens bedömning att anvisa till skyddat arbete

grundas på de krav som regelverket ställer för att anvisa. Ärendena har i hög grad genomgått en prövning om andra insatser enligt förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan tillgodose den arbetssökandes behov av stöd i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det är viktigt att beskriva att en sådan bedömning är komplex. Arbetsförmedlingen bedömer den arbetssökandes förutsättningar att få och kunna behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det är en sammantagen bedömning som utgår från de uppgifter som personen lämnat om sina arbetsförutsättningar, tidigare historik i ärendet och dokumentation om funktionsnedsättningens påverkan på arbetsförmågan. Arbetsförmedlingen bedömer i detta sammanhang således inte arbetsförmågan i en given arbetssituation, vilket beskriver komplexiteten i själva bedömningen om att anvisa. Arbetsförmågan hos en individ är inte statisk. Den varierar utifrån den givna arbetssituationen, vilka arbetsuppgifter som personen ska utföra och förhållanden i miljön på arbetsplatsen.

Ökad kvalitet och enhetlighet

En sammantagen bedömning är att det digitala beslutet medfört en övergripande kvalitetshöjning avseende dokumentation, men även andra moment i handläggningen visar på ökad kvalitet och enhetlighet. Jämfört med tidigare granskningar har myndigheten gjort en stor förflyttning. Resultatet av utvecklingsarbetet bedöms således som lyckat.

Nationell överenskommelse och kvalitetskriterier för samarbetet

Myndigheten och Samhall har tagit fram en ny överenskommelse och utformat kvalitetskriterier. Dessa bedöms kunna utgöra en god grund för vidare samarbete med avseende på Samhalls respektive Arbetsförmedlingens uppgifter och ansvar.

Behov av fortsatt utvecklingsarbete

Arbetsförmedlingen har identifierat behov av fortsatt utvecklingsarbete både internt och i samverkan med Samhall. Kompetenshöjande insatser är en del som ytterligare behöver och kommer att omhändertas. En annan del är att införa kriterierna för anvisningar till Samhall till stöd för de regionala teamen att bedöma vilka arbetssökande som uppfyller villkoren för skyddat arbete och lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall. Myndigheten ska också omhänderta de lärdomar och insikter man fått under testarbetet med Samhalls lediga platser.

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning.....	9
1.1 Avgränsning.....	9
2 Anvisningar till skyddat arbete hos Samhall.....	10
2.1 Förändringar i regelverket för skyddat arbete.....	10
2.2 Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall.....	10
2.2.1 Sökandesammansättningen hos personer med funktionsnedsättning.....	11
2.2.2 Bakgrund till att vissa grupper blev prioriterade.....	16
2.2.3 Prioriterade grupper	16
3 Fördelning av prioriterade grupper vid anvisningar till skyddat arbete	17
3.1 Arbetssökande som tillhör prioriterad grupp.....	17
3.1.1 Anvisningar utifrån olika funktionsnedsättningar	18
3.1.2 Fördelning av funktionshinderkategori utifrån kön	19
3.1.3 Fördelning av funktionshinderkategori utifrån födelseland.....	20
3.1.4 Fördelning funktionshinderkategori utifrån kön och födelseland..	21
3.1.5 Skillnad mellan inrikes och utrikes födda.....	23
3.2 Har ökningen av andelen påverkat de som anvisats samt kvaliteten i besluten jämfört med 2021?	24
4 Uppföljning av kvaliteten i beslut till skyddat arbete hos Samhall.....	24
4.1 Från manuellt till digitalt beslut	24
4.2 Kvalitet i beslut och handläggning.....	25
4.3 Granskning av beslut Skyddat arbete hos Samhall (SKS)	25
4.3.1 Dokumentation om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och prioriterad grupp.....	26
4.3.2 Överenskommelse om anpassning och stöd	26
4.3.3 Beslutsmotivering	27
5 Utvecklingsarbete under 2022.....	28
5.1 Beslut om skyddat arbete i Arbetsförmedlingens informationssystem	28
5.2 Nationell överenskommelse och kvalitetskriterier för samarbetet.....	29
5.3 Samhalls anmälan av lediga platser.....	29
5.3.1 Lärdomar	30
5.4 Övergångar från Samhall.....	30
5.5 Planering av behov och prognos	31
5.5.1 Månatliga prognoser från Samhall	31
6 Uppföljning av anvisningar	32
6.1 Orsaker till att en anställning inte kommer till stånd.....	32

7	Behov av ytterligare utveckling inom ramen för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall	34
7.1	Kompetensinsatser	34
7.2	Samhall i den kompletterande bedömningen i förhållande till ohälsa och/eller funktionsnedsättning	34
7.3	Fortsatt utvecklingsarbete av arbetsätt.....	35
7.4	Fortsatt utvecklingsarbete i samverkan.....	35
8	Slutsatser och diskussion	36
9	Referenser	38

1 Inledning

Denna återrapport följer av två uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2022 och år 2023.

Det första uppdraget fokuserar på de prioriterade grupperna och om kvaliteten i anvisningarna påverkats av att målnivån för anvisningar från prioriterade grupper, höjdes år 2022 från 40 till 50 procent. Arbetsförmedlingen har studerat registerdata samt gjort en översyn av besluten till skyddat arbete hos Samhall december 2022 till och med januari 2023 i syfte att besvara den frågan.

Det andra uppdraget som i förestående rapport återfinns från kapitel fem och framåt, beskriver det utvecklingsarbete som myndigheten bedrivit och genomfört både internt och i samverkan med Samhall under 2022. Här tas också de ytterligare behov av åtgärder som identifierats upp.

Resultat av arbetet från bägge uppdragen ligger till grund för denna återrapport.

1.1 Avgränsning

Samhall erbjuder arbete till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga med stöd genom två insatser:

- lönebidrag för utveckling i anställning, som är en tidsbegränsad anställning prioriterad för unga under 30 år,
- skyddat arbete som är en tillsvidareanställning och vänder sig till personer vars behov Arbetsförmedlingen bedömer inte kan tillgodoses genom andra stöd på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till båda dessa insatser. Personer som i sin anställning hos Samhall utvecklats och är aktuella för en anställning hos en annan arbetsgivare kan också göra en så kallad övergång, som sker när medarbetare erbjuds anställning hos en annan arbetsgivare.

Inom ramen för skyddat arbete ingår anvisningar av arbetssökande med trefjärdedels sjuk- eller aktivitetsersättning. Under arbetstoppar kan Samhall även anställa personer på visstid. Anvisningarna ska alltid följa regelverket och kriterierna för skyddat arbete.

Redovisningen i denna återrapportering avgränsas till anvisningar till skyddat arbete. Dock har varken visstidsanställningar eller anvisningar av personer som har trefjärdedels sjuk- eller aktivitetsersättning beaktats.

2 Anvisningar till skyddat arbete hos Samhall

Detta kapitel beskriver förändringar i regelverket för skyddat arbete, målgruppen för insatsen samt hur sökandesammansättningen hos personer med funktionsnedsättning förändrats de senaste åren.

2.1 Förändringar i regelverket för skyddat arbete

År 2021 beslutade regeringen om ändringar i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Regelverket för anvisningarna till skyddat arbete förtydligades genom ett tillägg i skrivningen att grunden för anvisningen är att arbetsförmågan är nedsatt ”till följd av en funktionsnedsättning”. Det vill säga att det är funktionsnedsättningen och dess påverkan på arbetsförmågan, och inte någon annan orsak, som ska ligga till grund för anvisningen. För att anvisas till skyddat arbete ska en persons arbetsförmåga vara så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och att behoven inte kan tillgodoses genom andra insatser som Arbetsförmedlingen har att tillgå.

2.2 Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall

Arbetsförmedlingen förfogar över samtliga Samhalls platser inom det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Samhall kan endast anställa personer som Arbetsförmedlingen har bedömt tillhör målgruppen för Samhalls insatser och anvisat till anställning.

För att anvisa en arbetssökande till skyddat arbete hos Samhall skall det finnas dokumentation i den arbetssökandes ärende som styrker att hen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Bedömningen ska innefatta en prövning att inga andra insatser kan tillgodose den arbetssökandes behov i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Därför ska Arbetsförmedlingen först pröva om behoven kan tillgodoses genom någon av insatserna;

- bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen,
- bidrag till litteratur och tolk för personer med syn-eller hörselnedsättning,
- bidrag till personligt biträde eller
- särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS).

Därefter bör Arbetsförmedlingen pröva personens behov av insatser i följande ordning:

1. Lönebidrag för utveckling i anställning

2. Lönebidrag för anställning
3. Lönebidrag för trygghet i anställning
4. Skyddat arbete

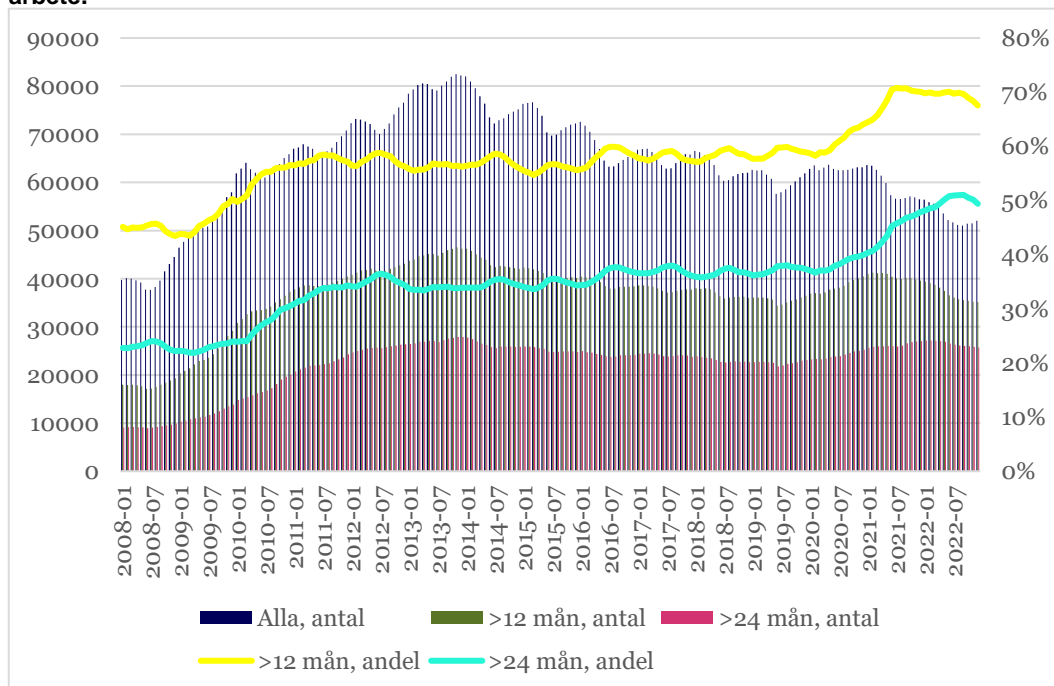
2.2.1 Sökandesammansättningen hos personer med funktionsnedsättning

Eftersom målgruppen för skyddat arbete är arbetslösa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är det intressant att se hur sökandesammansättningen hos de arbetslösa utvecklats över tid. Det är intressant då det är från denna målgrupp som anvisningar till skyddat arbete hos Samhall görs. Förändringar i denna grupp kommer sannolikt att avspeglar sig på vilka som tar del av insatsen skyddat arbete hos Samhall. Det är därför en viktig bakgrundsinformation som kan ge större förståelse för eventuella förändringar hos de som anvisas till Samhall.

Kvarstående arbetslösa med funktionsnedsättning

Nedan redovisas några diagram som beskriver hur sökandesammansättningen hos personer med funktionsnedsättning utvecklats sedan år 2008 utifrån ett antal variabler. Diagram 1 visar utvecklingen över tid för inskrivna arbetslösa och tiden i arbetslöshet. Andelen av de arbetslösa som varit det en längre tid ökade markant efter finanskrisen år 2008, planade sedan ut till att återigen öka efter pandemin. I slutet av år 2022 var det en historiskt hög andel av de arbetslösa som varit arbetslösa över två år, cirka 50 procent.

Diagram 1. Kvarstående arbetslösa¹ med funktionsnedsättning, 16–64 år, samt tid utan arbete.²



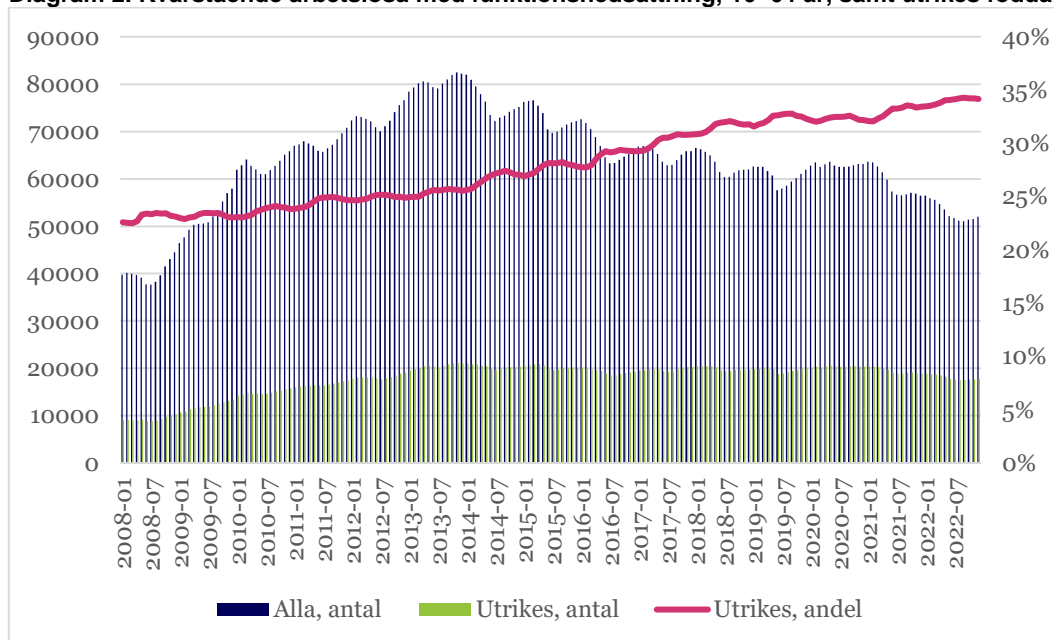
¹ Med arbetslösa avses öppet arbetslösa och sökande i program.

² Källan till alla diagram är Arbetsförmedlingens datalager om inget annat anges.

Utrikesfödda med funktionsnedsättning

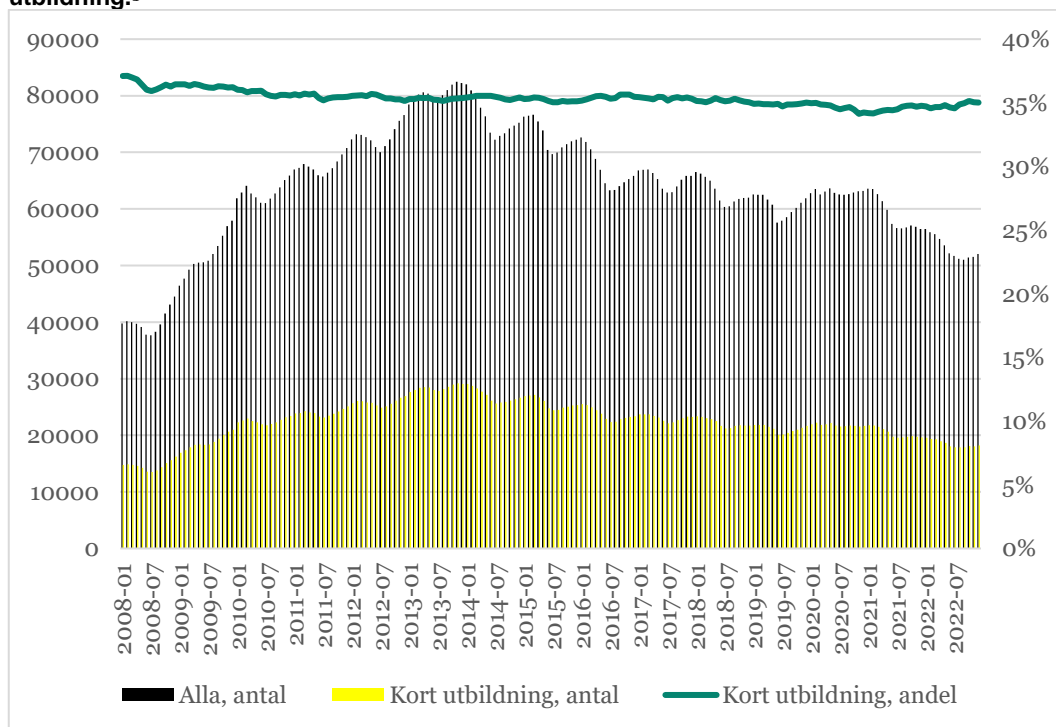
Diagram 2 redovisar att andelen utrikes födda hos de arbetslösa med funktionsnedsättning har ökat kontinuerligt sedan år 2008 och var i slutet av 2022 34 procent av de arbetslösa vilket är en ökning med cirka 11 procentenheter av den totala gruppen som kan vara aktuella för skyddat arbete.

Diagram 2. Kvarstående arbetslösa med funktionsnedsättning, 16–64 år, samt utrikes födda.



Andelen personer med kort utbildning har under lång tid legat relativt konstant på cirka 35 procent av de arbetslösa, vilket kan ses i diagram 3.

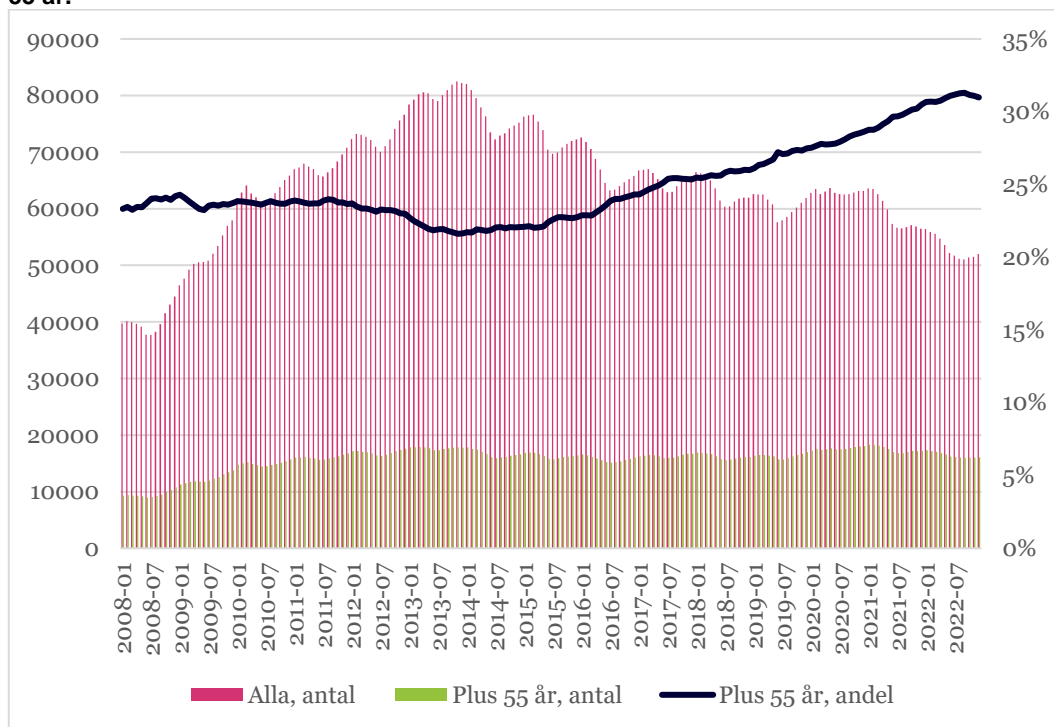
Diagram 3. Kvarstående arbetslösa med funktionsnedsättning, 16–64 år, personer med kort utbildning.³



Däremot har andelen som är över 55 år ökat sedan år 2015 och uppgår 2022 till 31 procent vilket är en ökning med 8 procentenheter av den totala gruppen, det visas i diagram 4.

³ Här avses personer med högst förgymnasial utbildning. Kategorin "Saknar formell utbildning" har tillkommit under senare år.

Diagram 4. Kvarstående arbetslösa med funktionsnedsättning, 16–64 år, personer äldre än 55 år.



Sammantaget görs bedömning att sökandesammansättningen hos personer med funktionsnedsättning förändrats mot att en högre andel står längre ifrån arbetsmarknaden de senaste åren jämfört med tidigare år. Detta eftersom ett antal faktorer som var för sig, på aggregerad nivå, påverkar möjligheten till arbete negativt, har ökat i andel hos personer med funktionsnedsättning, både vad gäller högre ålder och att vara utrikes född.⁴ Vilket kan vara en delförklaring till de längre arbetslöshetstider som också kan ses i diagram 1. Det kan även tilläggas att det är en högre andel utrikes födda med funktionsnedsättning som varit arbetslösa mer än 24 månader, 39 procent jämfört med arbetslösa personer med funktionsnedsättning i stort där andelen var 34 procent år 2022.

Förändring av olika funktionshinderkategorier

Eftersom personer med olika typer av funktionsnedsättningar är målgrupp för skyddat arbete är det intressant att se eventuella förändringar av funktionshinderkategorier hos de arbetslösa. Detta eftersom det sannolikt kommer att återspegla hur sammansättningen ser ut vid anvisningar till Samhall.

Tabell 1 visar förändringen över tid. Kategorier där det står utgått inom parentes har avskaffats och ersatts av någon annan, bortsett från socialmedicinsk funktionsnedsättning som avskaffades år 2015 som en anpassning av Socialstyrelsens

⁴ Arbetsförmedlingen (2021)

definition av funktionsnedsättning. I samband med avskaffandet infördes kategorin missbruks- eller beroendeproblematik.

Tabell 1. Procentuell fördelning av funktionshinderkategorier, arbetslösa, 16–64 år. År 2012 jämfört med år 2022.⁵

Funktionshinderkategori	2012	2022
11 Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor	2%	2%
20 Hörselskada dövhet (utgått)	0%	*
21 Barndomsdöv och/eller teckenspråkig	1%	1%
22 Hörselskada	2%	2%
31 Grav synskada (utgått)	0%	0%
32 Synsvaghet (utgått)	1%	0%
33 Synnedsättning	*	2%
40 Rörelsehinder (utgått)	0%	*
41 Funktionsnedsättning som kräver förflyttningshjälpmedel (utgått)	1%	0%
42 Övriga rörelsenedsättningar (utgått)	32%	2%
43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga	*	28%
51 Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar	9%	6%
61 Psykisk funktionsnedsättning	23%	24%
71 Generellt nedsatt inlärningsförmåga	6%	8%
81 Socialmedicinsk problematik (utgått)	10%	*
82 Missbruks- eller beroendeproblematik	*	3%
91 Allergi eller överkänslighet	2%	1%
92 Specifik kognitiv funktionsnedsättning	10%	21%
93 Förvärvad hjärnskada (utgått)	1%	0%
Totalt	100%	100%

Den största förändringen som skett sett över en tioårsperiod är att specifik kognitiv funktionsnedsättning ökat sin andel från 10 till 21 procent av de arbetslösa. Här görs bedömningen att den stora förklaringen har med ökad kunskap och prevalens av de funktionsnedsättningar som ingår i denna funktionshinderkategori i samhället i

⁵ Källan till alla tabeller är Arbetsförmedlingens datalager om inget annat anges.

stort.⁶ Som nämndes ovan är även avskaffandet av socialmedicinsk funktionsnedsättning en betydande förändring i och med att de stod för 10 procent av de arbetslösa med en registrerad funktionsnedsättning år 2012.

2.2.2 Bakgrund till att vissa grupper blev prioriterade

När Samhall AB ombildades till ett aktiebolag i början av nittiotalet var bedömningen att personer med intellektuell funktionsnedsättning, psykisk funktionsnedsättning och personer med flera funktionsnedsättningar i kombination skulle prioriteras vid anställning på företaget. En särskild anledning till det var utvecklingen av institutionsboenden som antogs medföra ett behov av daglig verksamhet eller arbeten med behov av anpassning. Samhall nämns i propositionen som ett sådant alternativ och att Samhall även skulle vara ett alternativ som steget efter att man utvecklat sin förmåga på daglig verksamhet. Det nämns också att intentionen var att unga personer med funktionsnedsättningar som medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan skulle kunna få ta del av ett arbete i stället för förtidspension.⁷

2.2.3 Prioriterade grupper

I regleringsbrev för år 2021 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att se över definitionen och målnivån för prioriterade grupper att anvisa till skyddat arbete hos Samhall, så att den motsvarar och stödjer dem i målgruppen för Samhall som har störst behov av stöd från arbetsmarknadspolitiken. Myndigheten konstaterade att de dåvarande prioriterade grupperna fortsatt var relevanta att prioritera mot bakgrund av att de på aggregerad nivå har det svårare att få ett arbete.

Från år 2022 är målnivån att minst 50 procent av rekryteringen till Samhall ska vara personer som tillhör prioriterad grupp. Fram till 2021 var den siffran 40 procent i flera år.

De grupper som är prioriterade för skyddat arbete hos Samhall är;

- Personer med psykisk funktionsnedsättning
- Personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga
- Personer som har flera funktionsnedsättningar i kombination som tillsammans medför omfattande behov av att anpassa arbetssituationen.⁸

⁶ Jablonska B, Ohlis A, Dal H. (2022). Till exempel konstateras i rapporten att drygt sex procent av alla barn och ungdomar som är folkbokförda i Stockholms län har fått en adhd-diagnos, autismsdiagnos eller båda någon gång under perioden 2015–2020. Det är en ökning med en procentenhet jämfört med den tidigare mätperioden 2013–2018.

⁷ Arbetsförmedlingen (2021)

⁸ År 2022 ändrade Arbetsförmedlingen formulering genom att slå ihop två grupperingar som innebär att funktionsnedsättningarna i kombination ska utgöra ett omfattande behov av anpassning hos personen oavsett vilka funktionsnedsättningarna är. De sammanslagna grupperingarna var: Personer med specifik kognitiv funktionsnedsättning i kombination med hörselskada, synnedsättning eller psykisk funktionsnedsättning samt personer med mer än en funktionsnedsättning som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

3 Fördelning av prioriterade grupper vid anvisningar till skyddat arbete

I detta kapitel belyser vi fördelningen av funktionshinderkategorier i skyddat arbete och särskilt de prioriterade grupperna under perioden 2020 – 2022.

Tabell 2 redovisar antal och andel personer som anvisats till skyddat arbete hos Samhall utifrån om de tillhör prioriterad grupp eller ej.⁹

Tabell 2. Anvisningar per år, prioriterade grupper eller ej.

Funktionshinderkategori	2020		2021		2022	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Generell eller psykisk ¹⁰	565	33	255	30	592	35
2 funktionsnedsättningar ¹¹	260	15	105	12	260	15
3 funktionsnedsättningar ¹²	53	3	18	2	50	3
Ej prioriterad grupp ¹³	840	49	470	55	785	47
Totalt	1718	100	848	100	1 687	100

3.1 Arbetssökande som tillhör prioriterad grupp

År 2022 var andelen som anvisats till skyddat arbete hos Samhall som bedömts tillhöra en prioriterad grupp 53 procent. Det är en ökning gentemot tidigare år vilket är positivt då det ligger i linje med den nya målnivån. Lägst andel var det år 2021, en delförklaring är sannolikt att de var en hög andel som saknade en registrerad funktionsnedsättning. Det bedöms i sin tur bland annat bero på svårigheter att under pandemin utreda om funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan. Det var även

⁹ Här avses avaktualiseringsorsak 4, fått arbete hos Samhall. Personer som var i sökandekategori 35 (ombyttessökande hos Samhall) innan avaktualisering exkluderades. Här redovisas statistik om anvisningar och inte rekryteringar. Det finns en diskrepans i statistiken mellan anvisningar och rekryteringar till Samhall AB vad gäller prioriterade grupper. Statistik om rekryteringar till Samhall AB som förekommer i Arbetsförmedlingens årsredovisning bygger på uppgifter från Samhall AB om andelen prioriterade grupper som anställts under året. Dessa uppgifter bygger i sin tur på en manuell hantering där Arbetsförmedlingen vid anvisningen uppgger om den anvisade tillhör en prioriterad grupp genom ett kryss i den blankett som utgör dokumentation inför en anställning vid Samhall. Statistiken över anvisningar kring prioriterade grupper bygger på data från Arbetsförmedlingens datalager över individer som avaktualiseras för anställning till Samhall AB och om de tillhör en prioriterad grupp utifrån registrerad funktionshinderkod. Dock ska tilläggas att det sedan skyddat arbete infördes som ett beslut i myndighetens informationssystem anges om en individ tillhör prioriterad grupp i det digitala beslutet.

¹⁰ Här avses de som hade generellt nedsatt inlärningsförmåga och psykisk funktionsnedsättning.

¹¹ Här avses de som hade två registrerade funktionshinderkategorier och som inte hade generellt nedsatt inlärningsförmåga och psykisk funktionsnedsättning.

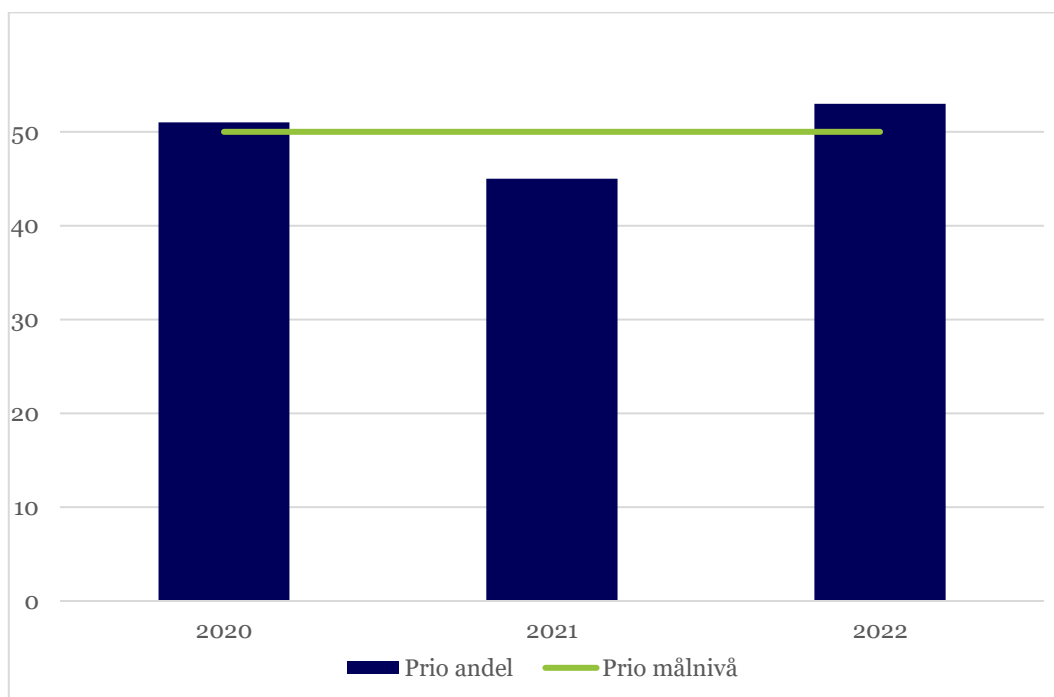
¹² Här avses de som hade tre registrerade funktionshinderkategorier men inte generellt nedsatt inlärningsförmåga och psykisk funktionsnedsättning.

¹³ Här avses de som hade högst en registrerad funktionsnedsättning och inte generellt nedsatt inlärningsförmåga och psykisk funktionsnedsättning.

ett betydligt lägre antal anvisningar jämfört med övriga år, där en viktig orsak bedöms vara svårigheter att hitta rätt kandidater med anledning av bland annat det ovan beskrivna problemet.

Vad gäller andelarna av de prioriterade grupperna är det inte nödvändigtvis så att förekomsten av fler funktionsnedsättningar hos en individ medför att individen tillhör en prioriterad grupp. Utan dessa ska tillsammans medföra omfattande behov av att anpassa arbetssituationen. Det är således en individuell bedömning som myndigheten gör. Därför är det inte möjligt att med säkerhet säga att de med flera funktionsnedsättningar tillhör en prioriterad grupp enbart utifrån data. Men det bedöms ändå ge en god uppskattning. Diagram 5 visar andelen av arbetssökande som avaktualiserats till skyddat arbete hos Samhall som bedömts tillhöra en prioriterad grupp.

Diagram 5. Andel (procent) som tillhör prioriterade grupper enligt tabell 2.¹⁴



3.1.1 Anvisningar utifrån olika funktionsnedsättningar

Anvisningarna utifrån enskilda funktionshinderkategorier redovisas i tabell 3. Positivt är att de under år 2022 var cirka 36 procent av anvisningarna som tillhörde personer med någon av de prioriterade funktionsnedsättningarna generellt nedsatt inlärningsförmåga samt psykisk funktionsnedsättning då dessa grupper visat sig ha svårare att få arbete. Detta jämfört med 33 procent år 2020 och 30 procent år 2021.

¹⁴ Målnivån på 50 procent infördes 2022 vilket var en ökning från tidigare målnivå på 40 procent.

Tabell 3. Anvisningar utifrån olika funktionsnedsättningar.

Funktionsnedsättning	2020		2021		2022	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Generellt nedsatt inlärningsförmåga	276	16	127	15	296	18
Psykisk funktionsnedsättning	289	17	128	15	296	18
Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga	496	29	242	29	474	28
Specifik kognitiv funktionsnedsättning	296	17	156	18	338	20
Övriga	361	21	195	23	283	17
Totalt	1 718	100	848	100	1 687	100

3.1.2 Fördelning av funktionshinderkategori utifrån kön

Det är fler män än kvinnor som anvisas till skyddat arbete hos Samhall. År 2022 var det 41 procent kvinnor och 59 procent män som anvisades till skyddat arbete. Vilket är en ökning med en procent för kvinnorna jämfört med föregående år. Diagram 6 visar fördelningen mellan kvinnor och män utifrån funktionshinderkategori. Det finns skillnader mellan kvinnor och män. Den tydligaste skillnaden gäller specifik kognitiv funktionsnedsättning där andelen är högre bland män. Däremot är det en högre andel kvinnor som har nedsatt eller begränsad rörelseförmåga.

Diagram 6. Andel funktionshinderkategori utifrån kön år 2022, anvisade till skyddat arbete.



3.1.3 Fördelning av funktionshinderkategori utifrån födelseland

Av de arbetssökande som år 2022 anvisades till skyddat arbete hos Samhall var ungefär hälften utrikes födda. Vilket gör att utrikes födda är överrepresenterade vid anvisningar eftersom de under år 2022 endast utgjorde cirka 34 procent av de arbetslösa med funktionsnedsättning. Diagram 7 visar att det fanns skillnader mellan inrikes och utrikes födda i avseende på vilken funktionshinderskategori individen tillhörde. Det var betydligt vanligare att utrikes födda hade nedsatt eller begränsad rörelseförmåga jämfört med inrikes födda. Det var tvärtom betydligt fler inrikes födda som hade specifik kognitiv funktionsnedsättning, såsom autism eller ADHD, än hos utrikes födda.

Det var endast 24 procent av de födda utanför Europa som tillhörde någon av de prioriterade grupperna generellt nedsatt inlärningsförmåga eller psykisk funktionsnedsättning. Hos personer födda i Europa exklusive Sverige var det 35 procent. Detta jämfört med 44 procent hos de inrikes födda. Det var framför allt en låg andel av de anvisade som var födda utanför Europa som tillhörde kategorin generellt nedsatt inlärningsförmåga jämfört med inrikes födda.

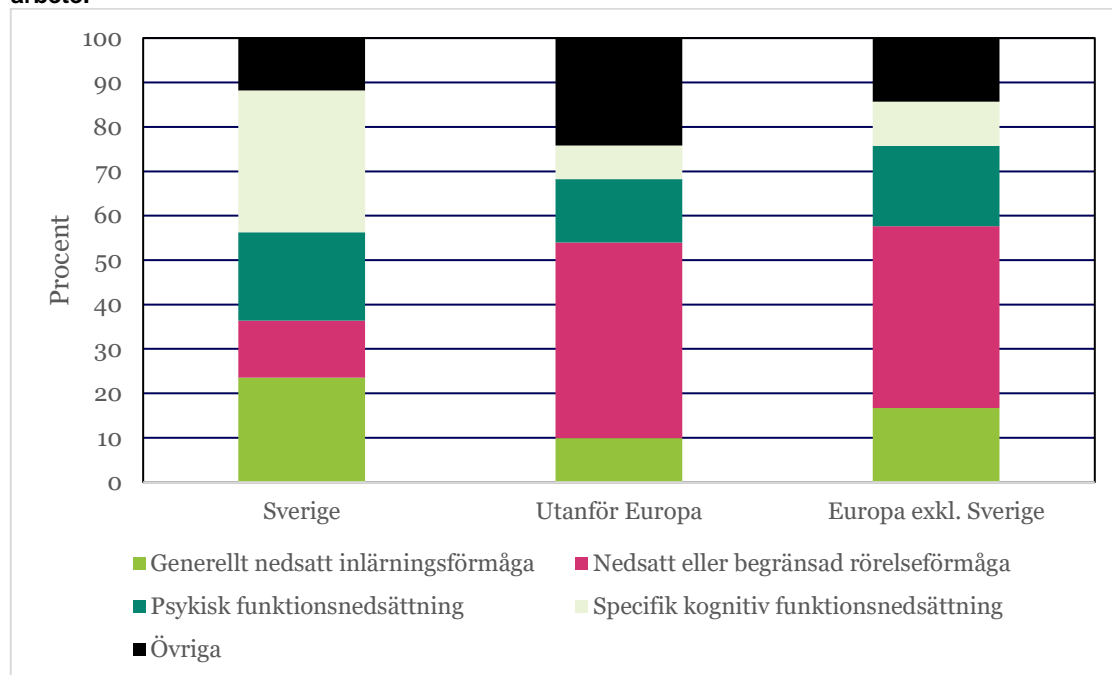
Det var en betydlig högre andel i kategorin övrigt hos personer födda utanför Europa. Det kan därför vara intressant att se närmare på vad den innehåller. Den största gruppen inom övrigt kategorin hos personer födda utanför Europa var övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar, 28 procent.¹⁵ Efter det kom kategorin

¹⁵ Innebär kroppslig sjukdom eller skada med påverkan på matsmältning, ämnesomsättning eller endokrina funktioner som medför nedsatt arbetsförmåga. Hit kan även epilepsi, kronisk migrän och psoriasis räknas.

nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor, 20 procent, tätt följd av hörselskada, 18 procent. Det var även 15 procent av gruppen övrigt som hade en synnedsättning.

I sammanhanget kan nämnas att det var en betydligt högre andel av de arbetslösa utrikes födda som år 2022 hade nedsatt eller begränsad rörelseförmåga (42 procent) jämfört med inrikes födda (21 procent).

Diagram 7. Andel funktionshinderkategori utifrån födelseland år 2022, anvisade till skyddat arbete.



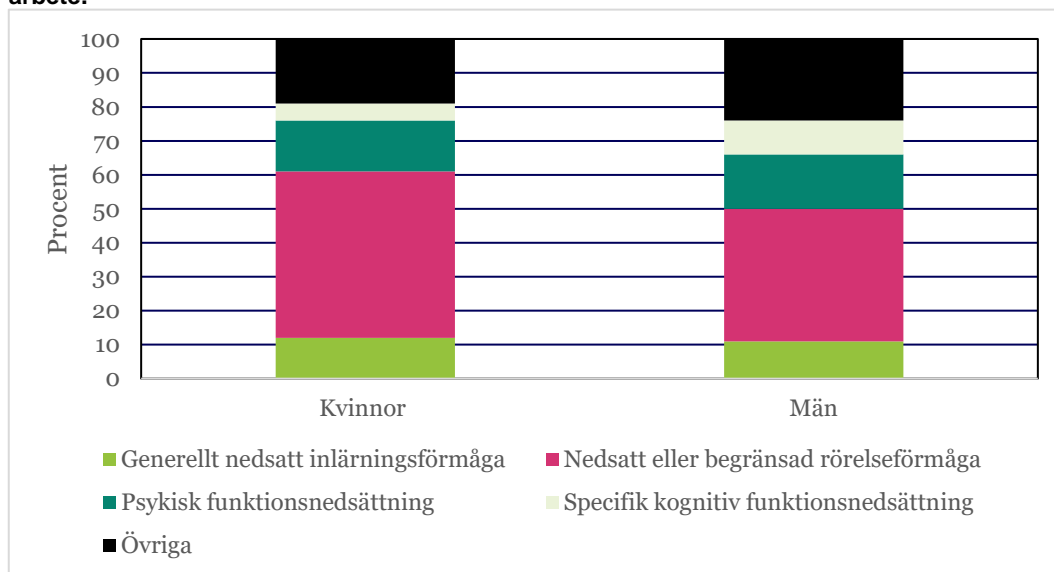
3.1.4 Fördelning funktionshinderkategori utifrån kön och födelseland

Hos utrikes födda var det inte stora skillnader utifrån kön men liksom för inrikes födda, vilket kan ses i diagram 8 och 9, var det en högre andel kvinnor som hade nedsatt eller begränsad rörelseförmåga. En parallell kan dras till sjukersättningen år 2021 där det framkommer att rörelseorganens sjukdomar utgjorde 12 procent bland kvinnor som nybeviljats ersättningen, motsvarande siffra för män var 7 procent.^{16 17}

¹⁶ Detta mönster gällde dock inte sjukpenning där rörelseorganens sjukdomar var 15 respektive 19 procent för kvinnor och män år 2021.

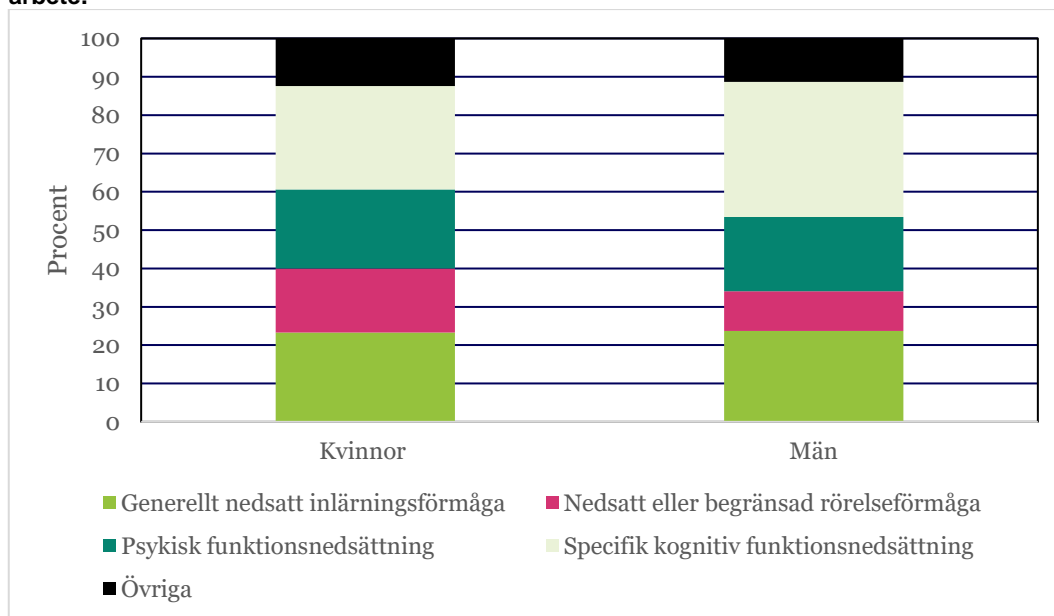
¹⁷ Försäkringskassan (2022)

Diagram 8. Andel funktionshinderkategori, utrikes födda, utifrån kön, anvisade till skyddat arbete.



Även hos inrikes födda var det en högre andel män som hade specifik kognitiv funktionsnedsättning.

Diagram 9. Andel funktionshinderkategori, inrikes födda, utifrån kön, anvisade till skyddat arbete.



3.1.5 Skillnad mellan inrikes och utrikes födda

Som påvisat tidigare finns en skillnad mellan inrikes och utrikes födda vad gäller funktionshinderskategorier. Det var vanligare att inrikes födda hade funktionsnedsättningar som tillhör någon av de prioriterade grupperna än utrikes födda. Det innebär att utrikes födda som anvisats till skyddat arbete oftare hade andra funktionsnedsättningar än de som är prioriterade. Varför det förhåller sig så finns idag inte klara belägg för. Insikter från verksamheten säger oss att det kan handla om att arbetssökande försöker dölja psykiska funktionshinder och kognitiva svårigheter då detta är stigmatiserande i vissa kulturer och därmed försvåras Arbetsförmedlingens eller hälso- och sjukvårdens förutsättningar att utreda och dokumentera funktionsnedsättning samt behov av stöd. Vidare kommer de arbetssökande många gånger från en tillvaro som inneburit svåra fysiska och psykiska påfrestningar och där hälso- och sjukvårdens utredning primärt fokuserar på att behandla de hälsoproblem individen sökt vård för. Detta är dock antaganden som utgår från dialoger inom Arbetsförmedlingen. För att bättre förstå sambanden mellan typ av funktionsnedsättning, födelseland och anvisning behöver frågan utredas ytterligare.

Arbetsförmedlarens bedömning att anvisa till skyddat arbete är alltid en individuell bedömning utifrån behov, oavsett om en individ tillhör en prioriterad grupp utifrån en specifik funktionsnedsättning eller inte. Skyddat arbete är inte aktuellt för en individ vars behov kan mötas genom anpassningar i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Detta gäller även om personen har en funktionsnedsättning som tillhör de prioriterade grupperna. Och tvärtom, behoven hos den arbetssökande kan vara så stora att skyddat arbete är motiverat även då man har funktionsnedsättning som inte ingår i de prioriterade grupperna.

Myndigheten har tidigare sett, att på en aggregerad nivå, så hade utrikesfödda med funktionsnedsättning lägre sannolikhet att få ett arbete jämfört med inrikes födda med funktionsnedsättning.¹⁸ Det är dock alltid funktionsnedsättningens påverkan på arbetsförmågan som ska vara avgörande för bedömningen av skyddat arbete. Skyddat arbete hos Samhall är inte arbetsmarknadspolitiskt motiverat baserat på att en arbetssökande med funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden med anledning av kombinationen nedsatt arbetsförmåga och bristande kunskaper i svenska. Dessa individer ska först ta del av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för att lära sig språket och liksom alla arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga prövas mot andra insatser enligt regelverket innan skyddat arbete är aktuellt.

Sammantaget kan det konstateras utifrån ovanstående analys att utrikes födda är överrepresenterade bland anvisade till skyddat arbete, utifrån sin del av den teoretiska målgruppen. Samt att utrikes födda i lägre utsträckning ingår i prioriterade

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2021). I en regressionsanalys som myndigheten genomfört i ett annat uppdrag visade det sig att utrikes födda med funktionsnedsättning hade lägre sannolikhet att få arbete jämfört inrikes födda med funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning i åldersgruppen 46–64 år hade lägre sannolikhet att få arbete jämfört med yngre åldersgrupper.

grupper. Det finns antaganden som till delar förklarar detta, men det saknas en samlad kunskap i nuläget för att i grunden förstå sambanden.

3.2 Har ökningen av andelen påverkat de som anvisats samt kvaliteten i besluten jämfört med 2021?

Det var under år 2022 en högre andel från de prioriterade grupperna som anvisades till skyddat arbete, 53 procent jämfört 45 procent. Myndigheten bedömer det som positivt att de prioriterade grupperna i större utsträckning fått ta del av skyddat arbete. Framför allt har det påverkat vilka som anvisats i den bemärkelsen att personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga och personer med psykisk funktionsnedsättning ökat med cirka fem procentenheter jämfört med 2021.

Samhall och Arbetsförmedlingen prioriterar dessa funktionshindersgrupper baserat på att de på aggregerad nivå har en svårare situation på arbetsmarknaden. Därför görs ett antagande att om en högre andel anvisas från dessa grupper, bidrar det till högre kvalitet i besluten i relation till vad som framgår av 37 § i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt en ökad medvetenhet om att intentionen med skyddat arbete hos Samhall är att det ska beviljas dem med störst behov. Med störst behov avses de som har så pass nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Det bedöms således vara ett kvalitativt egenvärde i sig i besluten att de prioriterade grupperna i högre utsträckning anvisas. Däremot bör kvaliteten i besluten definieras bredare än så och en analys av dessa beslut görs i kapitel 4.

4 Uppföljning av kvaliteten i beslut till skyddat arbete hos Samhall

4.1 Från manuellt till digitalt beslut

I Arbetsförmedlingens återrappport uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall konstaterade myndigheten brister i dokumentation och god förvaltning vid anvisningarna till skyddat arbete hos Samhall.¹⁹ I jämförelse med övriga beslut om lönestöd saknade anvisningarna till skyddat arbete hos Samhall i många fall beslutsmotivering. Det var därför inte möjligt att bedöma lämpligheten eller

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2022)

kvaliteten i anvisningen även om det gick att sluta sig till grunderna till anvisningen genom att granska ärendegången långt bak i tiden.

Under 2022 genomförde myndigheten ett utvecklingsarbete i syfte att ta fram ett digitalt beslut i Arbetsförmedlingens informationssystem, som skulle stödja god förvaltning, effektivare handläggning och ge förutsättningar för myndighetens uppföljning. Beslutet fick namnet skyddat arbete hos Samhall och lanserades den 1 december 2022. Mer om utvecklingen av beslutet finns under kapitel 5.

4.2 Kvalitet i beslut och handläggning

I föregående kapitel 3 görs bedömningen att myndigheten har en högre kvalitet i besluten till skyddat arbete i relation till 37 § i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Men som också nämns finns flera aspekter att ta i beaktande.

En förutsättning för att bedöma om ett beslut håller god kvalitet är att handläggningen är tydligt dokumenterad och att den går att följa, från bedömning om specifik insats, till beslut. Det digitala beslutet för skyddat arbete hos Samhall som infördes i december 2022 underlättar och stödjer detta. Samtliga delar som behöver finnas med i handläggningen ligger nu i beslutet som obligatoriska fält som ska registreras eller besvaras. Även beslutsmotivering som ska innehålla den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ligger i beslutet. Till stöd för arbetsförmedlare finns även ett nytt handläggarstöd och ett användarstöd. De tekniska och praktiska förutsättningarna för att göra kvalitativa beslut och uppfylla god förvaltning finns nu på plats.

4.3 Granskning av beslut Skyddat arbete hos Samhall (SKS)

Myndigheten har granskat samtliga 116 digitala beslut till skyddat arbete hos Samhall som verksamheten fattat under perioden 1 december 2022 till och med 31 januari 2023. Detta avsnitt redogör för granskningen av kvaliteten i delar av underlaget för beslut om att anvisa till insatsen skyddat arbete hos Samhall. Granskningen av beslutet avser:

- Dokumentation om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och prioriterad grupp.
- Överenskommelse om anpassning och stöd. Denna del av beslutet består av fyra delar som avser dokumentation om: arbetsuppgifter, anpassning av arbetet, arbetssökandes behov av stöd samt utvecklingsinsatser.
- Beslutsmotivering består av två delar: en arbetsmarknadspolitisk bedömning som motiverar den arbetssökandes behov av insatsen utifrån arbetsförutsättningar och att andra stöd inte tillgodoser behovet enligt förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med

funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt en bedömning om den specifika arbetsmiljön och arbetets lämplighet.

4.3.1 Dokumentation om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och prioriterad grupp

Samtliga ärenden har dokumentation om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilket är en tydlig förbättring jämfört med tidigare genomförda stickprov.

Det är obligatoriskt att vid beslut ange om ärendet tillhör de kategorier av grupperingar med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen bedömt ska prioriteras vid en anvisning: psykisk funktionsnedsättning, generella inlärningssvårigheter eller flera funktionsnedsättningar i kombination som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Registreringen av prioriterad grupp är korrekt i en majoritet av ärendena. Avvikelse har noterats i 21 fall (av 116). Liksom tidigare, är det vanligt att kategorin specifik kognitiv funktionsnedsättning felaktigt registrerats som prioriterad grupp. I dessa ärenden framgår av arbetssökandes historik mycket långa inskrivningstider, många programinsatser i följd ofta i kombination med insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering inom ramen för Jobb och utvecklingsgarantin, vilket torde förklara att arbetsförmedlaren bedömt ärendet tillhöra prioriterad grupp. Registreringen av prioriterad grupp har i dessa fall blivit inkorrekt men samtidigt förfaller en anvisning till skyddat arbete vara motiverad.

4.3.2 Överenskommelse om anpassning och stöd

En utgångspunkt för granskningen av kvaliteten i denna del av beslutet är att dokumentation ska finnas i samtliga delar. Det ska vara möjligt att tyda vilket behov av stöd den arbetssökande har utifrån givna arbetsuppgifter, vilka anpassningar som är aktuella och eventuella utvecklingsinsatser.

En majoritet, drygt 80 procent av de ärenden som är anvisade till beslut om anställning har en fullständig dokumentation. Det bör noteras att Arbetsförmedlingen och Samhall upprättar underlaget tillsammans med arbetssökande. I vissa fall kan beskrivningarna bli tydligare för såväl information om arbetsuppgifter som behovet av anpassning och stöd i relation till arbetsförutsättningarna. I en femtedel av ärendena brister dokumentationen. Det går inte att tyda den arbetssökandes behov av stöd eller anpassning i arbetssituationen. Nedan följer ett exempel från granskningen på när kvaliteten bedöms vara uppfylld och ett exempel på när kvaliteten inte bedöms uppfylla kraven på god dokumentation.

Exempel på uppfylld kvalitet

Arbetsuppgifter: Lokalvård ute hos kund, monteringsarbete (industri).

Anpassning:	Arbetsökande funktionsnedsättning innebär att hen har behov av tydlig information, instruktioner i vardagen och kontinuerlig handledning. Att lära sig nya arbetsuppgifter tar längre tid.
Behov av stöd:	Nya arbetsuppgifter introduceras en i taget i form av praktisk och muntlig instruktion. Samhall är insatt i arbetssökandes behov av en god struktur, denna avhjälpas med handledning och anpassad arbetsmiljö.
Utvecklingsinsatser:	Internutbildning.

Exempel där kvaliteten ej är uppfylld

Arbetsuppgifter:	Lokalvård.
Anpassning av arbetet:	Inga stora Anpassningar.
Behov av stöd:	Tydliga instruktioner och återkoppling.
Utvecklingsinsatser:	Utvecklas inom yrket för att kunna ta ett arbete utanför Samhall.

4.3.3 Beslutsmotivering

Beslutsmotiveringen består av två delar: en arbetsmarknadspolitisk bedömning och en bedömning om den specifika arbetsmiljön. Kvaliteten i motiveringen påverkas av kvaliteten i de övriga delarna av beslutet.

Beslutsmotiveringen visar på en större utmaning i handläggningen, 75 procent av de granskade ärendena uppfyller en accepterad kvalitet i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Det framgår varför en anvisning till skyddat arbete hos Samhall är motiverad, och att arbetsförmedlaren bedömt att andra insatser på den reguljära arbetsmarknaden inte kan tillgodose arbetssökandes behov av stöd. Myndigheten konstaterar ändå att detta är en avsevärd förbättring jämfört med iakttagelserna i föregående återsrapport där 82 av 103 granskade ärenden saknade beslutsmotivering.

Kvaliteten i dokumentation om den specifika arbetsmiljön och arbetets lämplighet utifrån den nedsatta arbetsförmågan är något lägre än för övriga delar av beslutet, 65 procent har en accepterad kvalitet. Utifrån Samhalls särskilda uppdrag att anpassa arbetssituationen och det faktum att arbetsförmedlarna inte utför en arbetsanalys på arbetsplatsen inför anställningen är bedömningen att detta är ett accepterat resultat. Myndigheten bör dock inte nöja sig med det resultatet utan sträva mot att alla beslut i samtliga delar, ska ha minst en accepterad nivå.

En sammantagen bedömning är att det digitala beslutet medfört en övergripande kvalitetshöjning avseende dokumentation som beslutsmotivering, men även andra moment i handläggningen visar på ökad kvalitet och enhetlighet. Anvisnings- och beslutsunderlag är i mycket hög utsträckning diarieförda och arbetsgivarkontroll genomförd.

5 Utvecklingsarbete under 2022

5.1 Beslut om skyddat arbete i Arbetsförmedlingens informationssystem

Föregående kapitel redovisar granskningen av beslut skyddat arbete hos Samhall. Införandet av ett beslut i Arbetsförmedlingens informationssystem var ett av de utvecklingsinitiativ som Arbetsförmedlingen vidtog för att förbättra kvaliteten i anvisningarna, öka transparens och underlätta för god förvaltning i handläggningen av ärenden. En betydande förändring är att det nu är synligt och uppföljningsbart för Arbetsförmedlingen när en anvisning inte leder till anställning. En anvisning och påbörjat beslut måste nu avslutas genom bifall, eller om anställning inte kommer till stånd, avskrivning eller nekad anvisning. Genom denna förändring är det nu möjligt att följa ärenden från ett påbörjat beslut till en fullföljd anvisning till anställning i skyddat arbete hos Samhall, vilket ger transparens i ärendegången och ger arbetssökande möjlighet att begära omprövning av ett ärende som Arbetsförmedlingen nekat.²⁰ Transparensen bidrar också till att det i samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen ges andra förutsättningar att föra en dialog om utmaningarna i anvisningsprocessen.

Dokumentationen av beslut ska vara så ändamålsenlig och tydlig att det går att följa ett ärende och förstå gången fram till att ett beslut om skyddat arbete fattas. Beslut skall vara välgrundade, tydligt dokumenterade, innehålla nödvändiga underlag och enkelt gå att följa från ett påbörjat ärende till beslut. Myndigheten bedömer att den ökade transparensen i ärendehandläggningen på sikt kommer att påverka arbetssätten i samverkan i positiv riktning.

Följande avsnitt redovisar kortfattat övriga åtgärder som myndigheten har vidtagit med anledning av de utvecklingsbehov som myndigheten identifierade i sin återrapport den 28 februari 2022 om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag.

²⁰ Arbetsförmedlingen kan neka en anvisning om det under anvisningsprocessen framkommer ny information i ärendet som ändrar Arbetsförmedlingens bedömning om insatsens lämplighet.

5.2 Nationell överenskommelse och kvalitetskriterier för samarbetet

Arbetsförmedlingen och Samhall har reviderat Nationell överenskommelse om samverkan. I en bilaga till överenskommelsen finns kriterier som beskriver målgruppen för skyddat arbete och kvalitetskriterier för samarbetet. Av dessa framgår respektive parts ansvar att dokumentera den information som är av betydelse för en anvisning. För Samhalls del innebär det att tydligare beskriva arbetet i de lediga platserna, för Arbetsförmedlingen att tydligare beskriva arbetssökandes förutsättningar. I överenskommelsen om anställning dokumenterar Arbetsförmedlingen den anpassning av arbetssituationen som man gemensamt kommer fram till att Samhall ska omhänderta i anställningen. Kvalitetskriterierna beskriver även ansvarsområden och vad som ska dokumenteras vid en medarbetares övergång från en anställning hos Samhall till en annan arbetsgivare.

5.3 Samhalls anmälan av lediga platser

Informationen om Samhalls tillgängliga platser delas mellan parterna enligt lokalt överenskomna rutiner. Arbetssätt mellan parterna är i hög grad personberoende. Detta samtidigt som myndighetens arbetssätt har en högre grad av geografiskt oberoende och digital hantering. Verksamheten har signalerat att förändringarna i myndighetens arbetssätt från att arbetssökande har en ansvarig arbetsförmedlare till ett ärendebaserat arbetssätt försvårat för urvalet av deltagare till skyddat arbete. Arbetsförmedlingen har i informationssystemet utvecklat möjligheterna att i systemet lägga in informationen om de lediga platser som Samhall har. Det möjliggör för myndigheten att få en överblick av de lediga platserna samtidigt som arbetsförmedlare verksamma i andra funktioner än samarbetet med Samhall kan lägga potentiella kandidater till urval som kan anvisas till platserna. Verksamheten hos Arbetsförmedlingen och Samhall testade i två områden att förändra arbetssätt gällande mottagande av informationen om platserna. Syfte var:

- Enhetlig och tydligare information om befintliga uppdrag/lediga platser för att göra urval och förbereda den arbetssökande och dennes anvisningsunderlag.
- Att arbetssökande aktuella för Samhall före anvisning får information om aktuellt uppdrag/arbete som hen anvisas till såsom arbetstider, arbetsuppgifter, arbetsmiljö och eventuella specifika krav.
- Informerade och förberedda personer inför anvisning, väl dokumenterade underlag om den arbetssökandes förutsättningar utifrån givna arbetsuppgifter.
- Slutmålet och visionen för arbetet: att skapa en egen ingång för Samhall på Arbetsförmedlingens hemsida för Samhall att anmäla behov/lediga platser.

5.3.1 Lärdomar

Intervjuer med medarbetare hos Samhall och Arbetsförmedlingen som deltog i arbetet visade på att vissa utmaningar i arbetssätt och processer har bekräftats och tydliggjorts. Parterna behöver ett gemensamt språk för att öka förståelsen för varandras uppdrag. Begrepp, definitioner och ordval behöver tydliggöras för att få en samsyn om det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Det handlar dels om en samsyn om begrepp som arbetsförmåga och arbetsförutsättningar hos målgruppen, vilken information Arbetsförmedlingen behöver få från Samhall om platserna för att kunna beskriva arbetssökandes behov, dels hur den arbetssökande tidigare kan delges information om arbetet hos Samhall. Samarbetet handlar inte om en regelrätt rekrytering för att tillsätta de lediga platserna i bolaget. Det är verksamheten både hos Samhall och Arbetsförmedlingen medveten om. Samtidigt, ord som order, tillgängliga platser, intervju, rekrytering väcker frågor hos medarbetare både hos Arbetsförmedlingen och Samhall. Orden tolkas och tillskrivs olika innebörd och kan uppfattas som beställning och att selektering av arbetssökande sker.

Både på strategisk och operativ nivå uppger Samhall svårigheter att ge mer detaljerad information om lediga platser utöver verksamhetsområde, geografi och antalet lediga platser. Utifrån förutsättningarna i de olika uppdragen matchar Samhall arbetssökande mot uppdrag efter anvisningsträff. Samhall uppger behov av flexibilitet och rörlighet mellan de olika arbetsplatserna, vilket innebär att de vid anvisningstillfället inte kan ge besked om vilken specifik arbetsplats den arbetssökande kommer att anställas till. Medarbetare som deltog i arbetet hade svårt att se vinster med föreslagna förändringar. För att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att Samhall ska få tillräckligt med information om behov av anpassning vid en anställning ser myndigheten ändå, utifrån ett helhetsperspektiv, behov av att fortsätta utforska detta område och det beskrivs i kapitel 7 om behov av ytterligare utveckling.

5.4 Övergångar från Samhall

I tidigare åiterrapport konstaterades att samarbetet kring övergångar är viktigt för att stödja anställda medarbetare i skyddat arbete i utvecklingen mot ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, undvika inlåsnings effekter och frigöra platser till nya arbetssökande i behov av Samhalls stöd. Det tillgodoser också anställningsbehov hos andra arbetsgivare som anställer en person som arbetat och utvecklat sin förmåga hos Samhall och som gör en övergång.

För att bidra till kortare ledtider vid en övergång från Samhall till arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden lyfte Arbetsförmedlingen det informationsmaterial som myndigheten tidigare tagit fram till stöd för Samhall vid övergång. I materialet finns beskrivet hur Samhall kan stötta medarbetaren inför en övergång och vilken dokumentation som behövs vid handläggning av stöd vid övergång till ny arbetsgivare. Den befintliga blanketten som skall fyllas i av Samhall då en

medarbetare aktualiseras hos Arbetsförmedlingen inför en övergång "Ombytessökande från Samhall" har uppdaterats med Samhalls logga med förhoppning om att det signalerar ett gemensamt ägande och i förlängningen nyttjande av den.

I bilagan till den nya nationella överenskommelsen, kvalitetskriterier, har de insatser som Arbetsförmedlingen kan gå in med vid en övergång från Samhall uppdaterats med att den anställde kan få tillgång till SIUS stöd hos den nya arbetsgivaren. Det är en insats som myndigheten ser kan ha en positiv påverkan på hållbarheten i den nya anställningen då SIUS utgör ett stöd till både den anställde och arbetsgivaren. En återgång till Samhall kan ske inom 12 månader enligt deras kollektivavtal. Det är en trygghet för personer som har en tillsvidareanställning att kunna återgå till Samhall efter en övergång till ny arbetsgivare, oavsett orsak. Ambitionen är dock att det ska bli en hållbar övergång inte minst för att frigöra platser för nya personer som har behov av skyddat arbete hos Samhall.

5.5 Planering av behov och prognos

Med syftet att möjliggöra för så många arbetssökande som möjligt med behov att få ta del av anställning hos Samhall sker en återkommande dialog i samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen. Styrningen sker utifrån uppdragsgivarens mål. Samhall har en timstyrningsbudget som utgår från ett mål om medarbetarnas arbetade lönetimmar. Arbetsförmedlingen följs upp utifrån antal personer som myndigheten anvisat till anställning hos Samhall. Antalet platser i respektive program hos Samhall planeras utifrån en budget som baseras på Arbetsförmedlingens prognos om antalet arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Samhalls mål för lönetimmar och Samhalls verksamhet. Lönetimmarna påverkas bland annat av medarbetare som är långtidssjukskrivna, gör en övergång till en anställning hos en annan arbetsgivare, slutar på grund av pension eller att anställningen upphör till exempel vid en tidsbegränsad anställning.

Skillnaden i målsättning och uppföljning innebär att Arbetsförmedlingen kan ha anvisat i enlighet med satt målsättning samtidigt som Samhall inte fyllt samtliga lönetimmar med anledning av till exempel långtidssjukskrivning och hög rörlighet med övergångar till andra arbetsgivare som skapat vakanser. Arbetsförmedlingen kan också ha anvisat arbetssökande som av olika skäl inte får anställning. Detta utmanar förståelsen för varandras situationer i samverkan på alla nivåer. Därför har det under 2022 initierats åtgärder för att skapa bättre planeringsförutsättningar, vilket redovisas i följande avsnitt.

5.5.1 Månatliga prognoser från Samhall

Ändrade förutsättningar om behovet av att anställa ställer stora krav på verksamheten både hos Arbetsförmedlingen och Samhall. För Arbetsförmedlingen att ta fram rätt personer inom målgruppen, förbereda och anvisa och för Samhall att anställa och introducera nya medarbetare, ställer krav på personella resurser. För att

tydligare åskådliggöra för verksamheten hur många personer som Arbetsförmedlingen behöver ta fram och planera för anvisning tog Arbetsförmedlingen och Samhall under 2022 initiativ till att ta fram en månatlig prognos, som kompletterar den årsbudget som finns för platserna. Samhall sammanställer prognosen. Den har testats under hösten 2022 i den gemensamma dialogen om uppföljningen av anvisningar till platserna. Samhall och Arbetsförmedlingen har gemensamt beslutat att under 2023 fortsätta använda och utveckla verktyget.

I följande kapitel 6 redovisas resultatet av ett annat gemensamt initiativ som parterna tog under 2022 i syfte att följa upp anvisningar till anställning.

6 Uppföljning av anvisningar

Tidigare undersökningar och uppföljningar med arbetsförmedlare har visat på att samarbetet inte alltid är effektivt. Samhall påtalar att det förekommer att anvisningsunderlag de får från Arbetsförmedlingen är bristfälliga medan det från Arbetsförmedlingens sida framförs att Samhall behöver en större bredd av uppdrag där arbetsmiljön i högre grad lämpar sig för dem med störst behov av skyddat arbete. Arbetsförmedlingen och Samhall beslutade under 2022 att gemensamt följa upp resultaten av anvisningar genomförda under perioden november 2022 till januari 2023. Detta för att få en bättre förståelse om de utmaningar som Arbetsförmedlingen och Samhall möter i processen att anvisa till anställning med syfte att den arbetssökande ska få ett bra bemötande och en positiv upplevelse och slutligen erhålla skyddad anställning.

6.1 Orsaker till att en anställning inte kommer till stånd

Under perioden november 2022 till och med januari 2023 redovisar Samhalls prognos ett behov av att anställa 346 personer, Samhall anställde 269 personer. Av redovisningarna framgår att 129 personer som anvisades inte fick anställning.

Arbetsförmedlingen bedömer att underlaget har ett stort värde för att öka kunskapen om hur utmaningarna i samarbetet ser ut. Nedan tabell är en sammanställning över orsaker som verksamheten i samverkan anger är orsak till att en anställning inte kommer till stånd.

Tabell 4, orsaker till avvikelser från anställning

Orsak till att en anställning inte kommit till stånd	Antal	Andel
Anpassning inte möjlig utifrån befintliga uppdrag	32	25
Arbetssökande är inte redo för att anställas	31	24
Arbetssökande tackar nej	29	22
Bristande svenska	12	9
Underlag från Arbetsförmedlingen brister	11	9
Annan orsak ²¹	10	8
Bortfall/oklar registrering	4	3
Totalt	129	100

Tre vanliga orsaker framträder till att en anställning inte blir av:

- Anpassning av arbetssituationen i arbetet som Samhall kan erbjuda är inte möjlig utifrån den arbetssökandes förutsättningar
- Samhall bedömer att arbetssökande inte är redo för en anställning. Det kan till exempel vara att arbetssökande inte klarar närvaro i aktivitet på arbetet på hela sitt arbetsutbud, har ett pågående missbruk eller deltar i pågående behandling som utgör ett hinder för arbetet.
- Arbetssökande tackar nej.

Orsakerna överensstämmer i stort med vad som framkommer i Arbetsförmedlingens granskning av beslutsärenden, där 20 påbörjade ärenden avskrevs. En framträdande skillnad är i åtta av de 20 avskrivna fallen var bristande svenska en orsak till att en anställning inte kom till stånd.

Det går inte att dra för stora slutsatser av undersökningarna eftersom det rör sig om ett begränsat antal ärenden och en kort undersökningsperiod, men bägge undersökningar ger tillsammans en bild över glappet mellan Samhalls behov och arbetsförutsättningarna hos de personer som Arbetsförmedlingen anvisar. Bilden överensstämmer med svaren i den enkätundersökning till arbetsförmedlare som redovisades i återrapport för regleringsbrev 2021 om anvisningar till skyddat arbete. Där framkommer att det finns behov av ett bredare utbud av arbetsområden hos Samhall för att möjliggöra att fler arbetssökande med stora anpassningsbehov ges förutsättningar till anställning. Det går av undersökningarna att sluta sig till att det sker en selektion av arbetssökande efter anvisningssituationen, vilket gör att det med säkerhet inte går att uttala sig om att de som erhåller anställning alltid är de med störst behov. Drygt 20 procent av de som inte gick vidare till anställning tackade nej. Några hade en annan planering på gång, studier, arbete eller annan insats. Andra

²¹ För långt pendlingsavstånd/tillgång till kollektiva färdmedel saknas, uppfyller inte ställda krav för tjänsten, misskötsel i tidigare anställning hos Samhall.

uppgav att arbetstiderna inte fungerar eller att de inte är intresserade av en anställning hos Samhall. En del av dessa avvikelser till anställning skulle kunna förhindras genom att bättre förbereda arbets sökande, genom samtal och information om arbetet hos Samhall.

7 Behov av ytterligare utveckling inom ramen för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall

Här presenteras de utvecklingsbehov som myndigheten ser fortsättningsvis finns i Samhall uppdraget.

7.1 Kompetensinsatser

Arbetsförmedlingen har identifierat ytterligare behov av att öka kompetensen om Samhall bland fler medarbetare. Det finns behov av en mer översiktlig, bred utbildning om Samhall, insatserna och målgruppen. Även arbetsförmedlare som inte jobbar med Samhall uppdraget behöver ha en grundläggande kunskap om insatserna hos Samhall för att identifiera personer i målgruppen för Samhall. Desto fler funktioner på myndigheten som har kännedom om Samhall, och målgruppen som kan vara aktuell för anställning, desto större är sannolikheten att personens behov identifieras utan dröjsmål. Detta gäller för såväl anställningen i skyddat arbete som för lönebidrag för utveckling i anställning (LFU). Det bedöms i detta också viktigt att öka den interna kunskapen kring skillnaden i målgrupp mellan de båda uppdragen.

Myndigheten och Samhall planerar också för gemensam kompetensutveckling för chefer och medarbetare i uppdraget under hösten 2023. Tanken är att genomföra det i seminarieform där utgångspunkten för dialogerna kommer att vara den nya nationella överenskommelsen, utvecklingen som genomförts samt gemensamma arbetssätt. Ambitionen är att nå så många medarbetare som arbetar inom uppdraget som möjligt.

7.2 Samhall i den kompletterande bedömningen i förhållande till ohälsa och/eller funktionsnedsättning

Inom den operativa verksamheten har under 2022 den kompletterande bedömningen i förhållande till ohälsa och/eller funktionsnedsättning införts i hela landet. Den utgör ett komplement till den arbetsmarknadspolitiska bedömning som görs för alla arbets sökande. Den innebär ett enhetligt arbetssätt som syftar till att arbets sökande som uppger, eller där Arbetsförmedlingen uppmärksammar att ohälsa och/eller funktionsnedsättning kan påverka möjligheterna till arbete eller studier, får en likvärdig arbetsmarknadspolitisk bedömning i förhållande till den

ohälsa/funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan och det stödbehov individen har, oavsett var i landet hen bor. Myndigheten avser att införa kriterierna för anvisningar till Samhall till stöd för de regionala teamen att bedöma vilka arbetssökande som uppfyller villkoren för skyddat arbete och lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall. Det beräknas att bli implementerat under 2023. Myndigheten ser att detta tillsammans med en markering i Arbetsförmedlingens systemstöd som ska tillämpas i samband med att arbetssökandes behov av skyddat arbete fastställs, kommer att underlätta för verksamheten att ta fram lämpliga förslag på arbetssökande som tillhör målgruppen för Samhall.

7.3 Fortsatt utvecklingsarbete av arbetssätt

Myndigheten vill dra nytta av de lärdomar som beskrivs i kapitel 5.3 i arbetet som Samhall och Arbetsförmedlingen gjorde om anmälan av Samhalls lediga platser. Grundläggande för samarbetet är att arbetssökande som anvisas i målgruppen för Samhall också anställs. Myndigheten gör samma bedömning som tidigare att informationen om arbetet hos Samhall behöver bli tydligare både för den arbetssökande och för Arbetsförmedlingen för att anvisningarna ska bli mer träffsäkra. Ett fortsatt utvecklingsarbete innebär för båda verksamheterna att förändra både beteenden och arbetssätt som finns i samarbetet sedan många år.

7.4 Fortsatt utvecklingsarbete i samverkan

Den uppföljning av anvisade ärenden som Samhall och Arbetsförmedlingen gemensamt genomfört visar på att Arbetsförmedlingen anvisar fler arbetssökande än vad Samhall anställer. En alltför hög andel av de som anvisas går inte vidare till anställning. Myndigheten gör även fortsättningsvis bedömningen att samverkan med Samhall behöver utvecklas mera för att det i högre utsträckning än idag kan anvisas fler personer med stora och komplexa behov av anpassningar och att dessa personer också anställs. Utifrån myndighetens perspektiv är det självklart att ju större variation på arbetsuppgifter och arbetsmiljö och ju högre grad av anpassningar som är möjliga i arbetet desto bättre förutsättningar blir det för den avsedda målgruppen.

I mars 2023 togs ett beslut i samrådet om att fortsätta med den tidigare beskrivna månatliga prognosen som också inbegriper ett utvecklingsarbete i syfte att göra den mer träffsäker och användarvänlig.

8 Slutsatser och diskussion

I detta kapitel redovisas de sammantagna slutsatserna för arbetet med återrapporten.

Ett komplext uppdrag

Anvisningsprocessen är resurskrävande. Arbets sökande behöver förberedas vilket förutsätter att myndigheten har information om arbetet som personen ska anvisas till. Samhall behöver väl dokumenterade anvisningsunderlag där det framgår vilka förutsättningar personen har för det lediga arbetet som hen anvisas till. Samhall behöver å sin sida rimliga förutsättningar att arbetsleda och handleda medarbetare i sina uppdrag och anpassa arbetssituationen utifrån enskilda arbetssökandes förutsättningar. Det handlar såväl om att det finns en bredd av olika arbetsuppgifter i de uppdrag som bolaget har som en bred kompetens om hur arbetssituationen kan anpassas samt att säkra en god arbetsmiljö för alla medarbetare. Myndigheten är positiv till de förändringar som Samhall nu vidtar för att förbättra förutsättningarna för de personer som Samhall anställer och Arbetsförmedlingen anvisar. För att Arbetsförmedlingen ska få full effekt av det förbättringsarbete som krävs för att stärka kvaliteten i urval och beslut förutsätts långsiktiga ekonomiska förutsättningar.

Ett viktigt uppdrag

Det är ingen tvekan om att Samhall fyller en viktig funktion för de personer som har behov av en anställning där man ges möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och förmågor. En fråga som inte ställts men följer av det arbete som gjorts, är vad som händer med de personer som inte ges den möjligheten, trots att Arbetsförmedlingen bedömt att de har behov av en skyddad anställning, oavsett om det handlar om att bibehålla eller utveckla sin arbetsförmåga. Var kan det ske om allt annat är uttömt och Samhall inte har förutsättningar att anställa? Det finns inget enkelt svar på den frågan. Arbetsförmåga är inte något statiskt, den kan förändras över tid och i förhållande till omgivningen. Det är Arbetsförmedlingens uppdrag att söka och finna möjliga lösningar tillsammans med den arbetssökande som har behov av myndighetens stöd. Ibland kan det vara att fortsätta med rustande insatser för att stärka individens förutsättningar och i andra fall kan det vara insatser från andra samhällsaktörer som behöver föregå ett arbete.

Ett gemensamt språk

I det beskrivna utvecklingsarbetet om anmälan om ledig plats blev Arbetsförmedlingens och Samhalls olika ingångar och perspektiv i arbetet tydliga och diskussionerna kunde ibland låsa sig vid vissa ordval och definitioner. Det kan ses som onödiga hinder och behöver gemensamt överbryggas. Parterna skulle behöva ett gemensamt språk för att öka förståelsen för varandras uppdrag och behov. En samsyn kring innebörden av ord som order, beställning, rekrytering, arbetsförmåga, anpassning, underlag, anställningsintervju behövs. Det skulle gynna både samverkan, målen och framför allt personerna i den avsedda målgruppen.

Ett gemensamt mål

Det finns också en diskrepans i parternas förutsättningar i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget som behöver belysas. Arbetsförmedlingen ska anvisa de personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra stöd eller insatser i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden enligt förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. Samhall anställer personer i målgruppen som kan utföra arbete i uppdrag som Samhall har på den reguljära arbetsmarknaden. Samhalls uppdrag är att anpassa arbetssituationen utifrån personens behov. Ibland uppstår ett gap mellan personers behov och möjliga tillgängliga platser hos Samhall. Målet för både Arbetsförmedlingen och Samhall måste vara att minimera det gapet så mycket som möjligt så att de personer som har behov av skyddat arbete också får ta del av det.

Avslutningsvis

Arbetsförmedlingen har genomfört ett internt utvecklingsarbete som möjliggör kvalitativa anvisningar. Myndigheten har nu också möjligheter till uppföljning av exempelvis prioriterad grupp och avvikelser i besluten utifrån det nya digitala beslutet i Arbetsförmedlingens informationssystem. Genom att följa de givna arbetsprocesserna och använda framtagna verktyg har Arbetsförmedlingen fått bättre förutsättningar att uppfylla målen och intentionerna med skyddat arbete hos Samhall. Det är ännu för tidigt att med säkerhet säga något om utfallet av förändringarna och i hur hög grad vi lyckas förflytta utförandet av uppdraget så att insatserna hos Samhall kommer de personer till del som behöver dem mest.

9 Referenser

Arbetsförmedlingen (2021). Översyn av prioriterade grupper och dess målnivå. Återrapport om prioriterade grupper för anställning på Samhall AB. Diarienummer: Af-2021/0021 4140

Arbetsförmedlingen (2022). Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall, återrapport enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2021. Diarienummer: Af-2021/0100 3604.

Jablonska B, Ohlis A, Dal H. Autismspektrumtillstånd och adhd bland barn och ungdomar i Stockholms län: förekomst i befolkningen samt vårdkonsumtion. En uppföljningsrapport. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2022. Rapport 2022:5.

Försäkringskassan (2022). Socialförsäkringen i siffror 2022.