

Intellektuellt funktionshindrades etablering på arbetsmarknaden – kommunerna kan göra mycket mer

En stor andel av de ungdomar som går på särgymnasiet hamnar utanför arbetsmarknaden trots statliga lönebidrag. I stället blir de sysselsatta i kommunernas ”daglig verksamhet”, som sällan leder vidare. Enligt flera studier som här sammanfattas konstaterar jag att detta i hög grad beror på brister i den ekonomiska styrningen. Det finns beprövade arbetsätt som väsentligt ökar chanserna till arbete efter examen. Trots att dessa kostar rätt mycket är den samhällsekonomiska lönsamheten hög och kan även vara kostnadsbesparande för kommunerna. Vidare är det de kommuner som har systematiska rutiner för att få brukarna av ”daglig verksamhet” i arbete som lyckas med detta.

LARS HULTKRANTZ

är professor i nationalekonomi vid Örebro universitet och forskar inom offentlig ekonomi och transportekonomi.
lars.hultkrantz@oru.se

Ungefär 1,5 procent av individerna i varje årskull har sådana inlärnings-svårigheter att de bedöms behöva den särskilda skolform som erbjuds i först den obligatoriska särgrundskolan och sedan det frivilliga särgymnasiet.¹ Få av dem kommer att erbjudas ett arbete. Arvidsson m fl (2015) visade att av de ungdomar som gick ut särgymnasiet åren 2001–11 var det bara 22 procent som var i arbete i november 2011 enligt SCB:s klassificering.² Några procentenheter studerade, men knappt hälften var sysselsatta i de kommunala program som kallas ”daglig verksamhet” och nästan en fjärdedel stod helt utan någon aktivitet.

Trots att Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilket innebär ett åtagande att förverkliga personer med funktionsnedsättnings rätt till arbete och sysselsättning, är denna grupp till stor del utestängd från den delaktighet i samhället som det innebär att ha ett arbete. Frågan är emellertid vad som skulle kunna ändra det. Det finns redan en möjlighet för arbetsgivare att anställa med ett statligt lönebidrag på upp till 16 700 kr per månad i upp till fyra år. Av den dryga femtedel av de tidigare särgymnasieeleverna som var i arbete hade 96 procent en sådan anställning med lönebidrag. Kanske vore en utökning av detta bidrag en framgångsväg?³ En annan möjlig åtgärd, som är den som dåvarande gymnasieminister Aida Hadzialic framhöll när hon diskuterade

Denna artikel sammanfattar resultat från ett forskningsprojekt som har finansierats av Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse samt Tore Browalds Stiftelse. Övriga forskare i projektet är Susanna Larsson Tholén, Mattias Persson, Mikael Svensson och Emelie Värja.

¹ Denna andel gäller årskurs 9 läsåret 2014/15 (statistik från Skolverkets hemsida). Andelen är lägre i tidigare årskurser. Särgymnasiets andel av alla gymnasieelever samma läsår var 2,1 procent.

² Personen ska ha arbetat minst en timme i veckan under denna månad (detta kriterium har ändrats senare). Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning var 57 respektive 81 procent av befolkningen i åldersgrupperna 20–24 och 25–34 år i arbete i november 2011.

³ Angelov och Eliason (2014) visar att bl a lönebidragen till arbetssökande med funktionsnedsättning har stora positiva effekter för programdeltagarna med avseende på förvärvsinkomst, disponibel inkomst och sysselsättning på både kort och lång sikt.

den låga sysselsättningsgraden för denna grupp på DN Debatt (Hadzialic 2016), är att byta namn på gymnasiesärskolan för att motverka stigmatisering på arbetsmarknaden.

Men frågan är om det inte i stället är kommunernas agerande, eller brist på agerande, som särskilt borde uppmärksammas: Det är kommunerna som är huvudman för särgymnasierna, och de har därmed ett stort ansvar för att förbereda dessa elever för övergången till arbetslivet. Uppenbarligen lyckas de inte särskilt väl. Det är också kommunerna som är ansvariga för ”daglig verksamhet”. I dessa program deltar i dag 32 000 personer till en total kostnad på över sex miljarder kr. Trots att dessa program ursprungligen var tänkta att fungera som förberedelse för övergång till arbete är de i dag mer ett av arbetsmarknadens svarta hål: Den som en gång hamnat där blir (nästan alltid) kvar. Det finns, upprörande nog, ingen statistik på hur många personer som lämnar daglig verksamhet för att börja arbeta, men i 57 procent av landets kommuner var antalet noll under en tolv månaders period 2011–12 (Socialstyrelsen 2013).⁴

I en artikel om kommunala sociala investeringsfonder i *Ekonomisk Debatt* (Hultkrantz 2016) konstaterade jag att den svenska välfärdsproduktionen i dag hämmas av att kommunernas ekonomiska styrning i liten utsträckning lägger investeringsperspektiv på verksamheterna. Budgetstyrningen må ha många fördelar men tenderar att leda till kortsiktighet, stuprörstänkande och möjligen även låg innovationsbenägenhet. I ett forskningsprojekt vid Örebro universitet med fokus på kommunernas insatser för personer med inlärningssvårigheter har vi därför studerat olika aspekter på om resurserna styrs på de sätt lagstiftaren har velat och/eller så som vore samhälls- eller kommunekonomiskt effektivt. I detta projekt har vi tagit de statliga regelverken och bidragssystemen för givna och koncentrerat oss på vad kommunerna gör eller inte gör. Här sammanfattar jag de viktigaste resultaten av dessa studier.

1. Vad kan och bör kommunerna göra för att eleverna ska få jobb efter särgymnasiet?

Supported Employment

Arbetsmarknaden kan ses som en arena där arbetsgivare söker efter arbetskraft och arbetssökande söker efter arbete. För den arbetssökande dyker nya erbjudanden upp efterhand och denne får då ta ställning till om de erbjudna villkoren kan accepteras. Med detta synsätt kan det krävas en sökprocess för att hitta sådana erbjudanden, men när de väl finns där har den arbetssökande tillräcklig information för att ta beslut. Motsvarande gäller för arbetsgivaren när denna väljer mellan olika arbetssökanden. Man kan dra

⁴ I de kommuner där övergångar skett verkar det oftast ha handlat om en eller någon enstaka person. Om vi därför antar att det i genomsnitt handlar om 1,5 person per kommun innebär det att övergångssannolikheten från daglig verksamhet till arbete på årsbasis är omkring en halv procent.

en parallell till vad som i konsumtionsteori kallas för en sökvara, när konsumenter söker i olika butiker efter den vara som ger bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Det arbetsmarknadspolitiken kan göra för att underlätta matchningen på arbetsmarknaden (skifta Beveridgekurvan inåt) är därför att sänka sökkostnaderna, t ex med en elektronisk platsbank.

Men bl a för personer med inlärningssvårigheter utgör en erfarenhetsvara en bättre analogi, där kunskap om varans verkliga kvalitet inte uppenbarar sig förrän efter att varan redan har köpts och använts ett tag (som för en begagnad bil). På ett liknande sätt kan både den arbetssökande och arbetsgivaren ha behov av att pröva varandra en tid innan man vet om relationen kommer att fungera väl. På båda sidor finns asymmetrisk information som inte uppenbaras för den andra parten förrän man redan har fått en tids praktisk erfarenhet av den andre. Dessa aspekter i detta sammanhang har studerats i en serie studier av Johanna Gustafsson med kollegor vid Institutet för handikappvetenskap vid Örebro universitet. I dessa intervjuades både arbetsgivare och arbetssökande som deltagit i ett arbetsmarknadsprojekt som framgångsrikt matchade arbetssökande med olika typer av funktionshinder till arbetsgivare som var beredda att ge lönebidragsanställningar.

Av intervjuerna framgår att många arbetsgivare hade mycket låga förväntningar om produktiviteten hos personer med funktionshinder och att de ofta blev mycket överraskade över arbetskapaciteten hos de personer de anställde. Rätt många arbetsgivare uppfattade sig ha haft turen att kunna anställa en ”extraordinär” person, vilket tyder på att de haft låga, och felaktiga, förväntningar om den generella arbetsförmågan hos de personer som deltog i programmet (Gustafsson m fl 2013a, s 260). För många arbetsgivare var en avgörande förutsättning för anställningsbeslutet att programmet gav dem möjlighet att testa personen i arbete innan anställning och även gav möjlighet att byta mot en annan person om utfallet av detta test visade att matchningen mellan arbetsförmåga och arbetsuppgifter var bristfällig (Gustafsson m fl 2013b, s 105). Av intervjuerna med de arbetssökande framgår att för dessa var sociala aspekter på den roll de tilldelades i företaget mycket viktiga, vilket bl a sammanhänger med vilka förväntningar och krav som de mötte hos arbetsgivare och arbetskamrater i sitt arbete (Gustafsson m fl 2015). Även detta är förhållanden som inte alltid är uppenbara vid en anställnings början.

Att matchningen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning i allmänhet och personer med inlärningssvårigheter i synnerhet är särskilt utmanande är ingen nyhet. En naturlig slutsats är att för dessa personer behövs särskilda insatser utöver en ren arbetsförmedlingsfunktion som innebär att varje individs arbetsförmågor identifieras och utvecklas med koppling till specifika arbetsuppgifter och särskilda anpassningsåtgärder som behövs för att individens arbetskapacitet ska komma till sin rätt. Vidare behöver både arbetsgivare och arbetssökande få möjlighet att pröva på arbetet, t ex genom en praktikperiod och båda parter kan behöva stöd av en professionell ”mäklare”, inte bara i samband med anställningen utan

även senare för att lösa problem som visar sig först efter att anställningen pågått en tid. Sådana slutsatser har lett fram till en familj av metoder som brukar kallas *Supported Employment* (SE).⁵ Sedan 1980-talet har ett särskilt manualbaserat program av denna typ utvecklats som går under namnet *Individual Placement and Support* (IPS). Dessa metoder har visats vara verk-samma i ett stort antal studier (en aktuell översikt ges i Marshall m fl 2014). Flertalet av dessa har utförts i USA, där arbetsgivare är skyldiga att fylla en viss kvot av personer med funktionsnedsättning. Men det har även rätt nyligen gjorts en studie i Sverige, där jobbpolitiken för denna grupp baseras på lönebidragsmorötter i stället för kvotpiska, som visar att personer som fått stöd av SE-metodik i etableringen på arbetsmarknaden i högre grad når anställning och får högre disponibel inkomst än personer som har fått konventionellt stöd (Germundsson m fl 2012).

De nationella programmen inom särgymnasiet har en tydlig inriktning mot att möjliggöra övergång från skola till arbete. En bas för detta är praktiken, eller arbetsplatsförlagt lärande, som ges under minst 22 veckor. Det ges även viss yrkesvägledning. Däremot brukar man inte göra insatser med SE-metodik trots att denna alltså är både evidensbaserad och väl beprövad. Skälet för det är inte svårt att förstå. Ett SE-program kräver betydande extra personalinsatser och innebär en väsentlig fördyring av gymnasiets kostnader (mer om det nedan). Sett i en kommunal gymnasieförvaltnings perspektiv är en sådan åtgärd ingenting som läroplanen kräver, mycket kostsamt och medför inga intäkter. Men i ett bredare samhällsperspektiv handlar det uppenbart om en investering och det är därför med de ögonen kostnaden borde bedömas.

Effektutvärdering av en SE-insats

För att göra en sådan bedömning har vi studerat en SE-insats som kallades Jobb i Sikte (JiS) och som genomfördes från höstterminen 2009 t o m vårterminen 2013 i tre särgymnasieskolor i Örebro. Insatsen omfattade alla elever, vilket var 69 stycken, och kostade 20 miljoner kr, vilket innebär en kostnad per elev på 290 000 kr. Det är 114 procent av vad ett extra skolår på särgymnasiet i Örebro kostar och skulle således ha varit en mycket stor kostnad för gymnasieförvaltningen. Att insatsen ändå blev av berodde på att projektet genomfördes som ett försök med finansiering från Europeiska socialfonden (ESF), Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Här finns det anledning att göra en utvikning. Om man satsar stora pengar på att göra ett försök med en ny arbetsmetod är man förstås intresserad av att mäta försökets effekter, vilket i allmänhet görs genom att jämföra en försöksgrupp med en kontrollgrupp. Men här fanns det ingen kontrollgrupp. Vad värre är, det var inget undantag. Projektet var storleksmässigt ett standardprojekt bland de 496 projekt som under ESF:s programperiod

⁵ För en nationalekonom är det intressant att se att litteraturen på detta område använder begrepp som uppenbart är hämtade från Carl Dahlmans och Oliver Williamsons transaktionskostnadsteori ("kontakt, kontrakt, kontroll").

2007–13 tilldelades totalt 4,1 miljarder kr. Projektens syfte var att pröva innovativa metoder för att förbättra möjligheterna för personer som är långt ifrån arbetsmarknaden att få arbete. I efterhand fick Institutet för framtidsstudier i uppdrag att göra en utvärdering av projektens effekter (Szulkin m fl 2013). Institutets forskare tvingades dock konstatera att detta, just på grund av frånvaron av jämförbara kontrollgrupper, inte var möjligt.⁶

För att utvärdera Jobb i Sikte har vi därför använt en sk före-efterdesign som bygger på att vi jämför de fyra årskullar som deltog i projektet (69 personer) med de fyra föregående årskullarna (44 personer; studien redovisas närmare i Larsson Tholén m fl 2016).⁷ I första hand har vi följt dessa personers etablering på arbetsmarknaden med hjälp av registerdata från SCB och Arbetsförmedlingen under åren 2006 till 2014.⁸

Effektutvärderingen visar att Jobb i Sikte lyckades förbättra arbetsmarknadsetableringen väsentligt. Andelen i arbete ett halvår efter examen ökade från 10 procent till 35 procent och halvtannat år efter examen från 25 procent till 52 procent.⁹ En statistisk analys visar att programmet ökade sannolikheten att vara i arbete med 25 procent (beroende på modellval). Denna analys visar att sannolikheten även påverkades positivt av ålder.

Ekonomisk utvärdering

Denna positiva effekt var emellertid inte överraskande. Ungdomarna i försöksgruppen har fått del av en betydande resursinsats som utnyttjat ett arbets sätt som en rad tidigare studier visat vara verksamt. Den relevanta frågan är därför om det är värt pengarna.

Det finns tre sätt att se på den frågan. Ett är att den ändå inte är relevant. Man kan på både fördelningpolitiska och rättsliga (den ratificerade FN-konventionen) grunder argumentera för att samhället bör, eller är skyldigt att, göra vad som står i dess makt för öka chanserna för denna grupp att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är svårt att argumentera mot det. Problemet är dock att någon ska betala och att det därför inte går att bortse från skattebetalarnas vilja att göra detta.

Ett andra sätt är därför att fråga om åtgärden är effektiv sett ur hela skattebetalarkollektivets synpunkt, dvs om samhällsnyttan av insatsen överstiger kostnaden. Ett tredje sätt är att fråga om nyttan överstiger kostnaderna om man ser saken mer snävt från en kommunfinansiell synpunkt.

⁶ Jag blev själv år 2012 ombedd att i efterhand utvärdera effekten av ett annat av ESF-programmets delprojekt som var baserat på SE-metodik och som utvecklats av en företagare i Arvika ("Jobbfokus E18"). Det visade sig vara fullt möjligt att även i efterhand få fram relevanta utfallsvariabler för alla personer som hade kunna erbjudas insatsen och att urvalet av personer för insatsen (som erbjöds denna i stället för en vanlig "jobbcoach") verkade ha varit "rätt slumpmässigt". Det framstod därför som nästan tragiskt att urvalet inte *medvetet* gjorts slumpmässigt, eftersom de jämförelser jag kunde göra indikerade att denne företagare verkligen utvecklat en mycket framgångsrik metod för att få långtidsarbetslösa i arbete.

⁷ Gustafsson (2013) har även gjort en konventionell processutvärdering baserad på intervjuer med de medverkande.

⁸ Datauttaget har godkänts av Etikprövningsnämnden i Uppsala.

⁹ I det senare fallet ingår bara tre årskullar i försöksgruppen (42 personer).

Vi började med att undersöka den sista frågan. Som jag redan sagt är det svårt att tro att en kommunal gymnasienämnd skulle vara beredd att prioritera en insats som inte krävs i läroplanen eller på annat sätt och som kostar mer per elev än ett extra år på särgymnasiet. Men hur ställer sig frågan om man ser detta ur hela den kommunala ekonomins synvinkel och betraktar utgiften som en investering för att undvika framtida kommunala utgifter?

De framtida kostnader som detta skulle gälla rör först och främst tillhandahållandet av daglig verksamhet. Berättigade till sådana program enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (SFS 1993:387) är bl a personer med en utvecklingsstörning eller olika former av autism. Som den studie av Arvidsson m fl (2015) som jag nämnde inledningsvis visade hamnar en stor del av de personer som gått ut särgymnasiet i ett sådant program.¹⁰

I beräkningarna (se Larsson Tholén m fl 2016) utgick vi från aktuella data för den genomsnittliga kostnaden för daglig verksamhet per brukare i Örebro kommun. Vi tog även hänsyn till att JiS-programmet innebar att kostnader för yrkesvägledning bortföll. Resultatet visade att programinsatsen skulle ha en återbetalningstid på 9 år.¹¹ Detta är inom den återbetalningsperiod (tio år) som krävs av exempelvis den sociala investeringsfonden i Norrköping.

Denna kommunfinansiella kalkyl är emellertid mer begränsad än en samhällsekonomisk analys. Det finns också behov av att i en bedömning närmare fånga den individuella dynamiken. Varje livsöde är unikt och det händer saker. På populationsnivå kan detta fångas som en fördelning mellan olika tillstånd, t ex att vara i arbete, arbetslös, i daglig verksamhet eller varken/eller, mellan vilka övergångar ständigt sker. I Persson (2016) tas därför analysen ett steg vidare med hjälp av en medelfristig prognosmodell (en sk Markovmodell) som predikterar fördelningen mellan dessa tillstånd för individerna i både programgruppen och kontrollgruppen i åldrarna 19–29 år (dvs de år som individerna kan få statlig aktivitetsersättning). I denna studie beräknas nuvärdet av det samhällsekonomiska utfallet på lång sikt. På nyttosidan finns nu inte bara bortfallet av kostnader för daglig verksamhet utan även produktionsvärdet för de som är i arbete. Detta har i huvudfallet beräknats som bruttolönekostnaden minus lönebidraget. Som

¹⁰ I de kalkyler vi gjort har vi antagit att det finns ett ett-till-ett-förhållande mellan fler etableringar i arbete och minskat behov av placeringar i daglig verksamhet. Visserligen finns det även en grupp individer som varken är i arbete, studier eller daglig verksamhet, men det finns skäl att tro att dessa generellt är ännu längre från arbetsmarknaden än de individer som är i daglig verksamhet. Regressionsanalys i Arvidsson m fl (2015) visar att individerna i denna grupp i hög grad är associerade med ofullständiga betyg från särgymnasiet (oddskvot 1,7, vilket kan jämföras med 0,9 respektive 0,6 för kategorierna i daglig verksamhet respektive i arbete). Dessutom kan en del individer endast tillfälligtvis vara i denna grupp. Ett odds visar sannolikheten att hamna i ett visst tillstånd relativt sannolikheten att inte hamna i detta tillstånd. En delgrupp som har en oddskvot som är större (mindre) än ett har en högre (lägre) sannolikhet än genomsnittet att hamna i ett visst tillstånd.

¹¹ Nyttokostnadskvoten vid nuvärdesberäkning med 3,5 procents ränta (samma räntesats som används för infrastrukturinvesteringar) och en antagen tid i daglig verksamhet på 40 år är 2,6, vilket definitivt slår de flesta nationella infrastrukturinvesteringar.

ett alternativ gjordes beräkningarna även med hela bruttolönekostnaden eftersom man skulle kunna argumentera för att lönebidraget kan ses som en politiskt uttryckt betalningsvilja för att individen ska få arbete på en reguljär arbetsplats (vi har inte inkluderat en direkt värdering av livskvalitetseffekten för de berörda individerna, vilket innebär att nyttan väsentligt underskattas). Beräkningarna har dels gjorts för perioden fram till 30, dels fram till en tänkt ålderspension vid 65. I det senare fallet tänks personerna förbli i samma tillstånd efter 30 som de var det sista året före.

Resultatet av dessa beräkningar (Persson 2016) är att nyttokostnadskvoten (dvs nuvärdet av nytta dividerat med den extra kostnaden för insatsen) när man bara inkluderar perioden fram till 30 är mellan 1,1 (med avdrag för lönebidrag) och 1,5 (utan avdrag). Känslighetsanalys med Monte Carlo-simulering visar att netto nyttan (nytta minus kostnad, med avdrag) är positiv med 60 respektive 70 procents sannolikhet. Förlängs horisonten till 65 blir nyttokostnadskvoten 2,5–3,1, vilket innebär hög lönsamhet.

Sammantaget visar dessa studier därför att:

- Det är möjligt att genom en särskild insats i särgymnasiet väsentligt öka andelen elever som får arbete efter avslutad skolgång.
- Trots att dessa insatser är förknippade med hög kostnad kan de motiveras som en för den kommunala ekonomin kostnadsbesparande åtgärd (eller i vart fall, med hänsyn till de begränsningar som finns för både precision och generaliserbarhet, kan nettokostnaden förväntas vara betydligt lägre än den direkta insatskostnaden).
- Insatsen är samhällsekonomiskt lönsam, även om horisonten för bedömningen begränsas till perioden fram tills individerna fyller 30.

2. Är daglig verksamhet likvärdig mellan kommuner?

Huvudalternativet för de som lämnar särgymnasiet är alltså att delta i kommunernas program för daglig verksamhet. Där kan man förbli till 65 års ålder. En mycket viktig fråga är därför om innehållet i dessa program är sådant att de kan uppfattas vara en god ersättning till arbete på en vanlig arbetsplats och uppfylla de krav på meningsfullhet och delaktighet som bl a FN-konventionen ställer. Daglig verksamhet är en av de rättigheter på tio områden som LSS garanterar personer med stora och långvariga funktionsnedsättningar. Personer med intellektuell funktionsnedsättning, autism och autismliknande tillstånd eller förvärvad hjärnskada har rätt till daglig verksamhet. Efter boende är daglig verksamhet den av de tio LSS-rättigheterna som utnyttjas av flest individer, men boende är den utan jämförelse mest kostnadskrävande.

Det är alltså kommunerna som tillhandahåller LSS-verksamheter, men lagstiftaren ställer andra krav när det gäller innehållet i dessa än vad som gäller för kommunernas socialtjänst i övrigt. Enligt Socialtjänstlagen är kommunerna skyldiga att säkerställa att medborgarna har en "rimlig" lev-

nadsstandard och de ges viss frihet att definiera vad detta innebär och hur det ska åstadkommas. För LSS är syftet i stället att garantera de berörda individerna ”goda levnadsvillkor”, med målet att den enskilde får möjlighet att leva som andra. De som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig har rätt till daglig verksamhet. Denna kan innehålla både habiliterande inslag och produktion. Det övergripande syftet med daglig verksamhet är att den enskilde på sikt ska få möjlighet till lönearbete, men detta uppfylls inte (Socialstyrelsen 2008).

Utformningen av den dagliga verksamheten är mycket varierande. Basen är ofta organiserad gruppverksamhet i särskilda lokaler, men det finns också utflyttad verksamhet förlagd till annan kommunal verksamhet eller företag. En mindre del är individuella placeringar. Skillnader i innehåll och utformning kan till en del motiveras med att verksamheten ska anpassas till individuella behov som kan vara mycket skiftande. Men det kan också finnas en ekonomisk aspekt. Att ge meningsfulla och lagom omväxlande uppgifter som är anpassade till individuella förutsättningar kan vara mycket personalkrävande, så det kan vara frestande för kommuner att av ekonomiska skäl främst lägga tonvikt vid att tillhandahålla en mötesplats, liknande en fritidsgård för ungdomar. Det faktum att den genomsnittliga kostnaden per brukare varierar med en faktor ett till fyra mellan olika kommuner tyder på att verksamheternas innehåll kan skilja mycket.

Men eftersom LSS ger individen rättigheter som garanteras av staten är det inte meningen att kvalitet och ambitionsnivå ska variera mellan olika kommuner. För att möjliggöra en enhetlig standard i LSS-tjänsterna infördes därför år 2004 en särskilt kostnadsutjämning. Denna innebär en årlig omfördelning mellan kommunerna på basis av en behovsberäkning med en standardkostnadsmodell, motsvarande tio procent av kommunernas kostnader för LSS-verksamheterna.

Något svar på frågan i vilken utsträckning kommunerna tillhandahåller en daglig verksamhet av god kvalitet kan inte ges. Det finns en hel del forskning om metoder för att mäta livskvalitet bland personer med intellektuell funktionsnedsättning och en del kommuner har visat att man även med små medel kan göra sådana mätningar (t ex Bertelli och Brown 2006 och Beyer m fl 2010). Det saknas ändå sådana mätningar på nationell nivå. Det som finns är främst indikatorer på om olika rutiner tillämpas och vilken kompetens som finns. Jag ska strax återkomma till dessa.

Det som däremot finns är uppgifter om den genomsnittliga kostnaden per brukare. Om man antar att kommunerna har tillgång till samma teknologi och de genomsnittliga behoven bland brukarna är lika så skulle detta vara ett mått på vilken ambitionsnivå olika kommuner har valt. Variationen i kostnader mellan olika kommuner skulle därför visa att det verkligen finns stora kvalitetsskillnader.

Nu är det inte riktigt så enkelt. Behoven även på genomsnittlig nivå kan variera mellan kommunerna. Det kan också finnas strukturella skillnader mellan kommunerna, t ex när det gäller förutsättningar för samarbete med

företag eller avstånd mellan olika befolkningscentra, som påverkar kostnaden för att ge ett visst utbud.

För att undersöka om kostnadsskillnaderna delvis kan förklaras av skillnader i vilken ambitionsnivå som kommunerna har valt har vi gjort en statistisk studie (Värja m fl 2016) baserad på paneldata för de svenska kommunerna åren 2004–12. Skattningarna har gjorts med fixa effekter, vilket är ett sätt att kontrollera för sådana strukturskillnader som är konstanta över hela perioden, och årsvisa dummyvariabler, vilket kontrollerar för förändringar mellan åren som påverkar alla kommuner lika. I modellen finns även variabler som kan tänkas påverka kostnaden per brukare från utbuds- eller efterfrågesidan, där vi med efterfrågan avser den kommunala beslutsfattarens efterfrågan på övergripande kvalitet/ambition för den dagliga verksamheten.

Årsvariablerna visar att kostnaderna per brukare successivt har sjunkit. Om detta beror på sänkta ambitionsnivåer eller ökad produktivitet kan vi inte säga. Det visar sig vidare att kommunens befolkningsstorlek och antalet brukare per capita har betydelse. Kommuner som ökar i storlek ökar sin kostnad per brukare (och omvänt). Samtidigt tycks det finnas vissa stor-driftsfördelar som sänker kostnaden per brukare för kommuner som får fler brukare per capita (och omvänt). Men kanske mer överraskande är att det visar sig att skattebasen (medelskattekraften) har betydelse, dvs kommuner som blir rikare ökar kostnaden per brukare (och omvänt).¹² En annan indikation på att kommunens ekonomiska förhållanden har betydelse är att kommuner som får ett högre LSS-bidrag (vilket typiskt sett främst beror på att de har fått fler personer som är berättigade till boende) också ökar kostnaden per brukare (och omvänt). Slutligen tenderar politiskt majoritetsskifte från vänster till höger att leda till höjda kostnadsanslag per brukare (och omvänt).

Dessa resultat tyder på att den stora variationen i kostnad per brukare till viss del beror på att kommunerna, i strid med avsikten med rättighetslagen, väljer olika ambitionsnivå beroende på de egna ekonomiska förhållandena och kanske egna politiska preferenser. Detta borde egentligen inte överraska; hur skulle det egentligen gå till att särbehandla detta område i kommunernas budgetplanering? Det visar emellertid att det finns en klyfta mellan de officiella nationella ambitionerna om lika rättigheter i hela landet och det sätt på vilket verksamheten styrs och organiseras.

3. Vad gör daglig verksamhet bättre?

Mot denna bakgrund är det ett problem att det på nationell nivå inte finns övergripande mått på hur kvaliteten i daglig verksamhet från brukarsynpunkt varierar mellan kommunerna. Socialstyrelsen (2013) gjorde emel-

¹² Eftersom det skulle kunna finnas en korrelation mellan skattebasen och lönenivån för den personal som arbetar med daglig verksamhet har vi prövat att ersätta denna variabel med instrumentvariabler (andelen högskoleutbildade och andelen barn i åldrarna 0–4), vilket gav liknande resultat.

lertid en enkätundersökning bland landets kommuner 2012 för att ta fram indikationer på processer och strukturer som av olika skäl kan tänkas ha samband med kvaliteten från brukarsynpunkt. Dessutom ställdes en fråga som faktiskt mäter en viktig brukaraspekt, nämligen om någon person under en tolv månaders period har lämnat den dagliga verksamheten för att övergå till lönearbete.

I en andra statistisk studie (Hultkrantz m fl 2016) har vi utnyttjat dessa indikatorer i två modeller, med kostnaden per brukare respektive sannolikheten för övergång till lönearbete som beroende variabler.

Den första modellen liknar den som redovisades i föregående avsnitt, med den skillnaden att vi bara har data för ett år. Vi använder dock även här fixa effekter, men nu för att fånga eventuella strukturella skillnader mellan län. Vi får likartade resultat för de variabler som användes för att förklara kostnaden per brukare med paneldata.¹³ Vi finner dock, med vissa undantag, inga signifikanta samband mellan kvalitetsindikatorerna och kostnaden per brukare. Det mest intressanta undantaget är att kommuner som har en rutin för att årligen genomföra en brukarundersökning har högre kostnad per brukare. Eftersom detta knappast beror på kostnaden för att genomföra själva undersökningen tyder detta på att dessa kommuner verkligen ger brukarna mer. Men om det är ett resultat av att undersökningen ger ett underlag för att finna insatsbehov eller om det helt enkelt är så att mer ambitiösa kommuner tenderar att vara de som gör brukarundersökningar vet vi inte.

Den andra modellen ger mer upplysande resultat. Det visar sig att den enda faktor som signifikant bidrar till att förklara vilka kommuner som lyckas få minst en övergång från daglig verksamhet till lönearbete är om kommunen har en rutin för att årligen pröva om varje enskild individ bör ges möjlighet till praktik eller på annat sätt pröva ett arbete. Det verkar alltså som att de som lyckas med detta är de som systematiskt anstränger sig! I detta sammanhang kan det också ha visst intresse att vi i den föregående modellskatningen inte fann att de kommuner som har en sådan rutin har signifikant högre kostnader per brukare, även om det kan bero på att de personer som berörs är så få att kostnadseffekten försvinner i det allmänna databruset.

4. Avslutning

Det finns förvånansvärt lite ekonomisk forskning, både i Sverige och utomlands, om de samhällsinsatser som görs för personer med inlärningssvårigheter.¹⁴ Jag har här redovisat huvudresultatet från ett antal studier som har belyst kommunernas insatser.

¹³ Två undantag är att den negativa effekten av vänstermajoritet inte längre är signifikant och att arbetslöshet har en signifikant negativ effekt.

¹⁴ Ett undantag är Birkelöf (2010), som analyserar faktorer som påverkar kommunernas LSS-kostnader.

Sammanfattningsvis pekar dessa på att kommunerna, som redan har en huvudroll, skulle kunna göra betydligt bättre ifrån sig. Det finns beprövade arbetssätt som kan användas för att väsentligt förbättra sargymnasiernas elevers möjlighet att få lönearbete, med eller utan statligt lönebidrag, efter examen. Trots att sådana insatser kostar rätt mycket förefaller den samhällsekonomiska lönsamheten vara hög, och anmärkningsvärt nog kan de eventuellt också motiveras som en kostnadsbesparande åtgärd på kommunal nivå (eller i vart fall är nettokostnaden för kommunen betydligt lägre än bruttokostnaden). Det tycks därför som att en viktig orsak till det svaga arbetsmarknadsutfallet för denna grupp är en kombination av stuprörsperspektiv, dvs otillräcklig hänsyn till effekter utanför den egna förvaltningsenhetens budget och avsaknad av investeringsperspektiv. Något hårdraget är problemet inte för mycket utan för lite ekonomiskt tänkande!

Även när det gäller den dagliga verksamheten indikerar våra resultat att kommunerna skulle kunna göra bättre, särskilt när det gäller insatser för att öka andelen brukare som kan övergå till lönearbete. Våra resultat tyder också på att den nationella politiken inte varit tillräcklig för att garantera att kvaliteten i den dagliga verksamheten är lika hög över hela landet. Om denna nationella politiska ambition ska få genomslag krävs förmodligen att Socialstyrelsen börjar mäta och jämföra vilken kvalitet ur brukarsynpunkt som faktiskt uppnås.

Angelov, N och M Eliason (2014), "Lönebidrag och skyddat arbete – en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder", rapport 2014:24, IFAU, Uppsala.

Arvidsson, J, S Widén och Tideman, M (2015), "Post-School Options for Young Adults with Intellectual Disabilities in Sweden", *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, vol 2, s 180–193.

Bertelli, M och I Brown (2006), "Quality of Life for People with Intellectual Disabilities", *Current Opinion in Psychiatry*, vol 19, s 508–513.

Beyer, S, T Brown, R Akandi och M Rapley (2010), "A Comparison of Quality of Life Outcomes for People with Intellectual Disabilities in Supported Employment, Day Services and Employment Enterprises", *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, vol 23, s 290–295.

Birkelöf, L C (2010), "Exploring Differences in Expenditure for the Functionally Impaired: Neighbourhood Interaction and the Federal Structure", *Annals of Regional Science*, vol 44, s 185–204.

Germundsson, P, J Gustafsson, M Lind och B Danermark (2012), "Disability and Supported Employment: Impact on Employment, Income, and Allowances", *International Journal of Rehabilitation Research*, vol 35, s 263–269.

Journal of Rehabilitation Research, vol 35, s 263–269.

Gustafsson, J (2013), "Jobb i sikte – utvärdering 2009–2013", rapport för svenska ESF-rådet, www.esf.se.

Gustafsson, J, J Prieto Peralta och B Danermark (2013a), "The Employer's Perspective: Employment of People with Disabilities in Wage Subsidized Employments", *Scandinavian Journal of Disability Research*, vol 16, s 249–266.

Gustafsson, J, J Prieto Peralta och B Danermark (2013b), "The Employer's Perspective on Supported Employment for People with Disabilities: Successful Approaches of Supported Employment Organizations", *Journal of Vocational Rehabilitation*, vol 38, s 99–111.

Gustafsson, J, J Prieto Peralta och B Danermark (2015), "Being a Worker and Becoming a Co-Worker: How Can Supported Employment Provide Better Opportunities for Social Inclusion in Working Life for People with Disabilities?", i Gustafsson, J, *Supported Employment i en svensk kontext*, doktorsavhandling, Institutionen för hälsovetenskap och medicin, Örebro universitet.

Hadzialic, A (2016), "Svårt med uppföljning av gymnasiesärskolan", *Dagens Nyheter*, 23 maj 2016.

REFERENSER

Hultkrantz, L (2016), "Sociala investeringsfonder", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 3 s 36-48.

Hultkrantz, L, S Larsson Tholén och E Värja (2016), "Analysis of Cost and Quality Indicators of Day-Service Programmes in Sweden", Working Paper in Economics, Örebro universitet.

Larsson Tholén, S, L Hultkrantz och M Persson (2016), "Investing in Pupils with Intellectual Disabilities: A Quasi-Experimental Evaluation of Supported Employment as a Means for Reducing Future Local Government Costs", Working Paper in Economics, Örebro universitet.

Marshall, T m fl (2014), "Supported Employment: Assessing the Evidence", *Psychiatric Services*, vol 65, s 16-23.

Persson, M (2016), "A Cost-Benefit Analysis of an Individual Placement and Support Program for Adolescents with Intellectual Disabilities", Working Paper in Economics, Örebro universitet.

SCB (2016), "Arbetskraftsundersökningen", www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Arbetskraftsundersokningar/Arbetskraftsundersokningar-na-AKU/.

Skolverket (2016), "Statistik i tabeller", www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller.

Socialstyrelsen (2008), "Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning", Socialstyrelsen, Stockholm.

Socialstyrelsen (2013), "Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning 2013 – resultat och metod", Socialstyrelsen, Stockholm.

Szulkin, R m fl (2013), "På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering", forskningsrapport 2013/1, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Värja E, S Larsson Tholén och L Hultkrantz (2016), "Equality of Quality of Day Activity Service Programmes in Sweden", Working Paper in Economics, Örebro universitet.