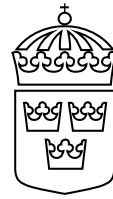


Regeringens skrivelse

2023/24:51



Riksrevisionens rapport om Samhalls sambällsuppdrag

Skr.
2023/24:51

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 december 2023

Ulf Kristersson

Johan Pehrson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14). Granskningen visar att Samhall har skapat meningsfulla arbeten, i betydelsen att de har varit efterfrågade av en marknad. Riksrevisionen bedömer dock att Samhall brister i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag. Riksrevisionens bedömning är bl.a. att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga.

I skrivelsen beskrivs också regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och avser att göra en grundlig översyn, exempelvis i form av en utredning, av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	4
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14)	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 december 2023		145

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om Samhall Aktiebolag uppfyller sitt samhällsuppdrag. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport den 29 juni 2023. Samhall och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att inkomma med synpunkter (A2023/01091).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Samhall uppfyller sitt samhällsuppdrag att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning där behoven finns.

Granskningen visar att Samhall har skapat meningsfulla arbeten, i betydelsen att de har varit efterfrågade av en marknad. Riksrevisionen bedömer dock att Samhall brister i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag.

Riksrevisionens bedömning är att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Riksrevisionen bedömer bl.a. att regeringen har styrt Samhall mot finansiella mål och affärsmässighet men att styrningen varit för ensidig och i för liten utsträckning inriktats mot hur hela samhällsuppdraget utförs. Enligt Riksrevisionen har Samhall inte heller organiserat sin verksamhet på ett sådant sätt att de arbeten som erbjuds kan sägas vara utvecklande eller möta de anställdas behov. Granskningen visar att Samhall inte har lyckats skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa anpassning till anställdas olika förutsättningar och att personalledande chefer har för stora personalgrupper och för många kunduppdrag. Enligt Riksrevisionen har bolaget inte heller arbetat systematiskt med att följa upp de anställdas yrkesmässiga utveckling.

Riksrevisionen bedömer vidare att staten som ägare inte har gett Samhall stabila finansiella förutsättningar. Under flera år var merkostnadsersättningen till Samhall oförändrad vilket ledde till att bolaget behövde genomföra kostnadsbesparingar och öka sina intäkter. Kostnadsbesparingarna kan enligt Riksrevisionen ha varit rimliga utifrån ett effektivitetsperspektiv men har samtidigt begränsat möjligheten för Samhall att leva upp till alla delar av samhällsuppdraget.

Granskningen visar också att Arbetsförmedlingen i huvudsak anvisar personer ur rätt målgrupper till Samhall, men det finns effektivitetsbrister i flera led av anvisningsprocessen. Det tar bl.a. lång tid att identifiera arbetssökande som har en funktionsnedsättning och myndigheten har svårt att hitta kandidater när en ledig plats uppstår hos Samhall.

Riksrevisionen påpekar att det har gått drygt 30 år sedan Samhall ombildades till aktiebolag, att Samhall har utretts flera gånger sedan dess och att flera av de brister som Riksrevisionen nu har identifierat har uppmärksammats även av tidigare utredningar och således varit kända under lång tid. Regeringen och Samhall har enligt rapporten vidtagit åtgärder, men Riksrevisionen bedömer att dessa åtgärder inte har varit tillräckliga. För att samhällsuppdraget ska kunna uppfyllas i sin helhet menar Riksrevisionen att mer genomgripande förändringar är nödvändiga. Eftersom flera brister kan härledas till bolagsformen anser Riksrevisionen att organisationsformen bör omprövas. Riksrevisionen påpekar också att riksdagen har framhållit att valet att bedriva statlig verksamhet i en annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet, vilket enligt Riksrevisionen inte har skett.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utreda vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten. Utredningen bör dock, enligt Riksrevisionen, utgå från att det även i fortsättningen bör vara en statlig aktör som ansvarar för och genomför uppdraget.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning.

Under de drygt 30 år som har gått sedan Samhall ombildades till aktiebolag har det skett påtagliga förändringar i fråga om såväl Samhalls verksamhet och förutsättningar som målgruppens behov. Detta, tillsammans med de brister som framgår av både Riksrevisionens rapport och tidigare utredningar, tyder sammantaget på att det bör övervägas om det finns behov av förändringar i den samlade styrningen av bolaget. Regeringen anser därför att det finns skäl att göra en grundlig översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

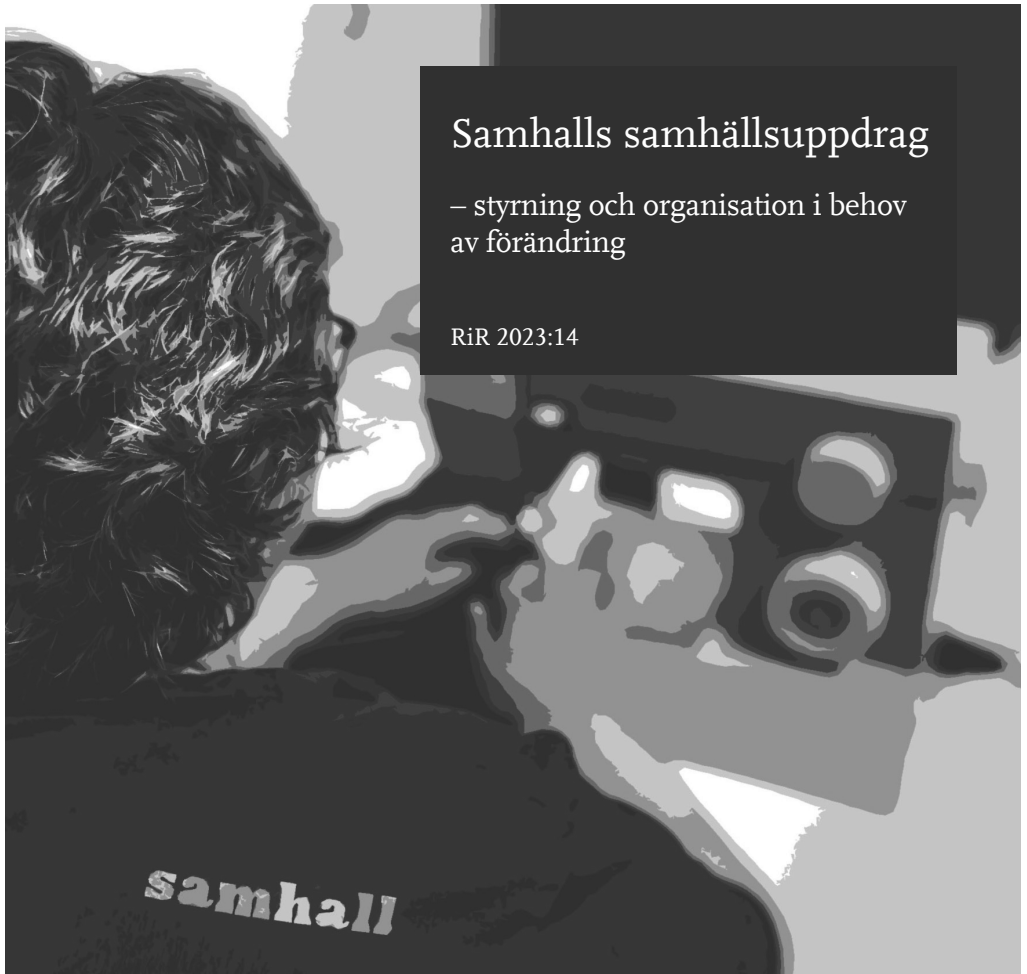
Regeringen avser att göra en grundlig översyn, exempelvis i form av en utredning, av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. En

utgångspunkt för översynen bör vara att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster. Riksrevisionens rapport, och de brister som där påtalas, kommer att vara ett viktigt underlag för översynen. Skr. 2023/24:51

Samhall har på kort sikt ekonomiska utmaningar, bl.a. till följd av stora kostnadsökningar framför allt på grund av ökade lönekostnader i kombination med vikande efterfrågan på bolagets tjänster. För att skapa förbättrade ekonomiska förutsättningar för Samhalls verksamhet har regeringen i budgetpropositionen för 2024 föreslagit att den statliga merkostnadsersättningen till Samhall höjs.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen



Samhalls samhällsuppdrag

– styrning och organisation i behov
av förändring

RiR 2023:14



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:14

ISBN 978-91-7086-665-4

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Oskar Omne

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■■■■■
Beslutad: 2023-06-16
Diarienummer: 3.1.1-2021-1080
RiR 2023:14

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Samhalls samhällsuppdrag

– styrning och organisation i behov av förändring

Riksrevisionen har granskat Samhall Aktiebolag. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser Samhall, Arbetsförmedlingen och regeringen samt en rekommendation till regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Kristina Lovén Seldén har varit föredragande. Revisionsdirektör Ann-Mari Skorpen, revisor Jenny Hedström, revisionsledare Joakim Hveem, revisionsdirektör Dimitrios Ioannidis och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Kristina Lovén Seldén

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet
Arbetsförmedlingen, Samhall

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	11
1.3 Övergripande bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	12
2 Arbetsförmedlingens och Samhalls uppdrag för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga	14
2.1 Arbetsförmedlingens uppdrag för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	14
2.2 Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag och verksamhet	16
2.3 Samhalls styrning och organisation	21
2.4 Regeringens styrning av Samhall	22
3 Samhalls arbete för att utveckla de anställda i meningsfulla jobb	26
3.1 Bedömningsgrunder	26
3.2 Samhall erbjuder meningsfulla arbeten men viss undersysselsättning förekommer	27
3.3 Samhalls chefer har begränsade möjligheter att stötta och utveckla sina anställda	34
3.4 Gles bemanning i chefsleden försvårar genomförandet av uppdraget	39
3.5 Samhalls arbete med övergångar har brister	47
4 Arbetsförmedlingens anvisningsprocess	52
4.1 Bedömningsgrunder	52
4.2 Anvisningarna sker från rätt målgrupp	53
4.3 Flera utmaningar i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess	63
5 Regeringens styrning av Samhall	75
5.1 Bedömningsgrunder	75
5.2 Ägarstyrningens organisering riskerar att för litet fokus riktas mot uppgiften att utveckla de anställda	76
5.3 Styrningen har varit för ensidig och haft för stort fokus på affärsmässighet och volym	79
5.4 Regeringen har inte gett Samhall stabila finansiella förutsättningar	88

6	Slutsatser och rekommendationer	96
6.1	Regeringen har i för liten omfattning styrt mot det samlade samhällsuppdraget	97
6.2	Samhall har inte organiserat sitt arbete med samhällsuppdraget effektivt	100
6.3	Arbetsförmedlingens anvisningsprocess är inte tillräckligt effektiv	103
6.4	Rekommendation	106
	Referenslista	108
	Bilaga 1. Metod intervjuer, dokumentstudie och enkät	112
	Bilaga 2. Metod analyser av Samhalls målgrupp	116
	Bilaga 3. Tidigare utredningar av Samhall	131
	Bilaga 4. Statlig bolagsstyrning	134
	Bilaga 5. Forskning om kontrollspann	135

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 6. Statistikbearbetningar avseende merkostnadsersättningen m.m.

Bilaga 7. Enkät till första linjens chefer på Samhall – sammanställning av enkätresultat

Sammanfattning

Samhall är ett statligt ägt bolag med samhällsuppdraget att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen anvisar där behoven finns. Målgruppen för skyddat arbete på Samhall är de som har en så nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få annat arbete eller stöd genom andra insatser.

Riksrevisionen har granskat om Samhall uppfyller sitt samhällsuppdrag. Granskningen visar att Samhall har skapat meningsfulla arbeten, i betydelsen att de har varit efterfrågade av en marknad. Riksrevisionen bedömer dock att Samhall brister i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag.

Riksrevisionens bedömning är att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Därtill har ägaren inte gett Samhall stabila finansiella förutsättningar.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen i huvudsak anvisar personer ur rätt målgrupper till Samhall, men det finns effektivitetsbrister i flera led av anvisningsprocessen.

Regeringen har i för liten omfattning styrt mot det samlade samhällsuppdraget

En central utgångspunkt för regeringens styrning av Samhall är statens ägarpolicy. Riksrevisionen bedömer att regeringen har styrt Samhall mot finansiella mål och affärsmässighet men att styrningen varit för ensidig och i för liten utsträckning inriktats mot hur hela samhällsuppdraget utförs.

Ägarens målstyrning har främst varit inriktad på uppdragets volym och bolagets ekonomiska utveckling, medan mindre uppmärksamhet ägnats kvaliteten på den sysselsättning som Samhall erbjuder. Uppdragsmål för att mäta hur Samhall utför sitt samhällsuppdrag har tillkommit först nyligen och är jämförelsevis få och inte så uttömmande, trots att uppdraget är komplext.

Regeringens styrning har heller inte skapat stabila finansiella förutsättningar. Under flera år var merkostnadsersättningen till Samhall oförändrad vilket ledde till att bolaget behövde genomföra kostnadsbesparingar och öka sina intäkter. Kostnadsbesparingarna kan ha varit rimliga utifrån ett effektivitetsperspektiv men

har samtidigt, enligt Riksrevisionen, begränsat möjligheten för Samhall att leva upp till alla delar av samhällsuppdraget.

Samhall har inte organiserat sitt arbete med samhällsuppdraget effektivt

Enligt Riksrevisionen har Samhall inte organiserat sin verksamhet på ett sådant sätt att de arbeten som erbjuds kan sägas vara utvecklande eller möta de anställdas behov, såsom är riksdagens intentioner. Samhall har inte lyckats skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa anpassning till anställdas olika förutsättningar och personalledande chefer har för stora personalgrupper och för många kunduppdrag. Bolaget har heller inte arbetat systematiskt med att följa upp de anställdas yrkesmässiga utveckling. Det har skett utan att ägaren, genom regeringen, vidtagit tillräckliga åtgärder för att skärpa styrningen.

Samhalls subventionsgrad är inte orimlig men det bör förtydligas vad staten kompenserar Samhall för

Samhalls merkostnadsersättning innebär idag en subventionsgrad per anställd på omkring 87 procent. Merparten av övriga lönebidrag för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har en lönesubvention i spannet 61–80 procent, även om siffrorna inte är helt jämförbara med subventionsgraden för Samhall. Riksrevisionen bedömer att det är svårt att fastställa vad som är en rimlig skillnad mellan Samhall och andra lönebidrag, särskilt mot bakgrund av att Samhall inte uppfyller hela sitt uppdrag. Enligt Riksrevisionen är dock en högre subventionsgrad för Samhall rimlig, eftersom bolagets anställda har en väsentligt svagare ställning på arbetsmarknaden än anställda med lönebidrag. Dessutom har anställda vid Samhall en förstärkt anställningstrygghet. Över tid har transparensen ökat i hur merkostnadsersättningen beräknas men Riksrevisionen bedömer ändå att det kan förtydligas ytterligare vad staten kompenserar Samhall för.

Arbetsförmedlingen anvisar i huvudsak från rätt målgrupper men anvisningsprocessen är inte effektiv nog

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens anvisningar i stort sker från avsedd målgrupp. De som anvisas till skyddat arbete har en väsentligt svagare ställning än de personer som anvisas till lönebidrag riktade till funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlare vittnar om att kraven på arbetsuppgifterna vid Samhall har ökat och att detta gjort att bolaget indirekt fått inflytande över vilka

som ska anvisas. I granskningen framkommer dock inga entydiga belägg för att de som anvisas har en högre arbetsförmåga. Det finns flera indikationer på att de som anvisas har större stödbehov än tidigare.

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingens nya arbetssätt leder till flera problem i anvisningsprocessen. Det tar lång tid att identifiera arbetssökande som har en funktionsnedsättning och myndigheten har svårt att hitta kandidater när ledig plats uppstår hos Samhall. Riksrevisionen konstaterar också att informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall i samband med anvisningar har stora brister. Det minskar i sin tur möjligheterna att anpassa arbetet för de anställda och åstadkomma god matchning.

Rekommendation

Det har gått drygt 30 år sedan Samhall ombildades till aktiebolag och Samhall har utretts flera gånger sedan dess. Flera av de brister som Riksrevisionen identifierat har även tidigare utredningar uppmärksammat, och de har således varit kända under lång tid. Riksrevisionens granskning visar i likhet med tidigare utredningar att regeringens styrning, såväl som Samhalls styrning och organisation, i för stor utsträckning fokuserat på bolagets affärsmässighet. Detta har bidragit till att Samhalls grundläggande uppgift att ge utvecklande arbete hamnat i bakgrunden.

Regeringen och Samhall har vidtagit åtgärder men Riksrevisionen bedömer att dessa åtgärder inte varit tillräckliga. För att samhällsuppdraget som riksdagen beslutat om ska kunna uppfyllas i dess helhet är mer genomgripande förändringar nödvändiga. Eftersom flera brister kan härledas till bolagsformen bör organisationsformen omprövas.

Riksrevisionen kan också konstatera att riksdagen framhållit att valet att bedriva statlig verksamhet i annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet, vilket inte har skett.¹

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen

- Utred vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten.

Med ett sådant utredningsuppdrag följer också att grundläggande förutsättningar för verksamheten behöver ses över. Utredningen bör dock utgå från att det fortsatt bör vara en statlig aktör som ansvarar för och genomför uppdraget att ge

¹ Prop. 2009/10:175, s. 195.

meningsfullt och utvecklande arbete åt de personer med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen anvisar. I det fall det statliga åtagandet att tillhandahålla skyddat arbete skulle upphöra finns annars en överhängande risk att personer i Samhalls målgrupp skulle hamna utanför arbetsmarknaden. Vidare skulle upphandling av externa leverantörer sannolikt vara förenat med svårigheter att tillhandahålla den långsiktighet och den förstärkta anställningstrygghet som skyddat arbete idag innebär.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Samhall AB är ett statligt ägt bolag med samhällsuppdraget att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.² I Samhalls uppgift ingår att erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och att anpassa verksamheten till de förutsättningar som målgruppen har.³ Samhall har närmare 24 000 anställda på runt 600 orter och är ett av Sveriges största företag. Verksamheten är främst inriktad på att producera service och tjänster av olika slag.⁴

Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om vilka arbetssökande som ska anvisas till anställning i bolaget. De personer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall ska ha en så nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning att de inte kan få annat arbete eller stöd genom andra insatser.⁵ På sikt är målet att en anställning på Samhall ska kunna leda till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.⁶

Riksdagens särskilt beslutade samhällsuppdrag till Samhall innebär att bolaget får en statlig ersättning för de merkostnader som uppstår till följd av bland annat de anställdas anpassade arbetstakt och att bolaget ska bedriva verksamhet i hela landet.⁷ År 2023 uppgår merkostnadsersättningen till drygt 6,6 miljarder kronor.⁸

² 3 § Bolagsordning för Samhall Aktiebolag.

³ 3 § förordningen 2018:1528 om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

⁴ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*, 2023, s. 7.

⁵ 37 § 39 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁶ 3 § Ägaravisning för Samhall Aktiebolag.

⁷ Se 6–10 §§ i förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för närmare information om ersättningen för uppdraget. Villkoren för verksamheten och ersättningen framgår även av ägaravisningen för Samhall Aktiebolag, se 1 § och 4 §.

⁸ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s. 5. Budgetpropositionen 2022. Samhällsuppdrag till statliga ägda bolag är särskilt beslutade av riksdagen, och innebär att bolagen ska bedriva sådan verksamhet som annars inte skulle komma till stånd inom ramen för kommersiell verksamhet. Utgångspunkten är att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren. Se Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s. 5.

Samhall är en arbetsmarknadspolitisk insats men är också ett affärsdrivande bolag som lyder under samma lagar och regelverk som andra statliga aktiebolag.⁹ Flera statliga utredningar och granskningar, däribland Riksrevisionen, har pekat på en målkonflikt i Samhalls uppdrag att bedriva verksamhet på marknadens villkor och samtidigt utforma verksamheten efter de anställdas förutsättningar och behov.¹⁰ I SOU 2003:56 uttrycker utredaren denna spänning som att "affärsverksamheten är samtidigt en förutsättning för och en begränsning av den arbetsmarknadspolitiska och sociala verksamheten".¹¹ Det finns även indikationer på att målkonflikterna accentuerats över tid och att vissa av bolagets ekonomiska mål motverkar samhällsnyttan och det ursprungliga syftet om rätt till arbete och egen försörjning.¹²

Samhalls utförande av samhällsuppdraget och regeringens finansiering och styrning av uppdraget har också ifrågasatts.¹³ Riksdagen har under senare år i två tillkännagivanden uttryckt att Samhall bör ses över så att Samhall kan återgå till sitt grunduppdrag.¹⁴

Kritik har också framförts mot att de arbeten som Samhall erbjuder inte är väl anpassade till vad målgruppen behöver.¹⁵ Det har även rests frågetecken om huruvida Arbetsförmedlingen anvisar arbetsökande som har störst behov av en anställning på Samhall.¹⁶ Samhall har också anmälts flera gånger till Konkurrensverket för påstått misstänkt underprissättning av städtjänster.¹⁷

Mot bakgrund av återkommande kritik och brister har Riksrevisionen valt att granska Samhall på nytt.

⁹ Regeringskansliet *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s. 4, 6.

¹⁰ Se RRV 1999:18, RiR 2008:28, , SOU 2003:56, SOU 2012:31, Statskontoret 2017:7.

¹¹ SOU 2003:56, s. 210.

¹² I prop. 1991/92:91, s. 9 förs ett resonemang om verksamhetens ursprungliga syfte och mål.

¹³ RRV 1999:18, SOU 2003:56, SOU 2012:31, RiR 2008:28, Statskontoret 2017:7.

¹⁴ Bet. 2019/20:AU4, rskr. 2019/20:128. Bet. 2021/22: AU4, rskr. 2021/22:10.

¹⁵ Se till exempel reportageserien *Sjuka Samhall* i Dagens Arbete under 2022 och Uppdrag Granskning *För svag för Samhall* publicerad av SVT 28 april 2021. Se även Holmqvist, *Samhall: att bli normal i en onormal organisation*, s. 85 och Jutterström, *Problematic outcomes in Organization Hybridity – the case of Samhall*, 2019.

¹⁶ Se till exempel Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall, 2022*.

¹⁷ Se Konkurrensverket beslut diarienummer 260/2017 och diarienummer 542/2020. Diskussioner om otillbörlig prissättning är inte ny utan förekom redan på 1980-talet, se exempelvis prop. 1991/92:91, s.14.

¹⁰ Riksrevisionen

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan som granskningen avser att besvara är:

- Uppfyller Samhall sitt samhällsuppdrag?

Delfrågorna är:

1. Är Samhalls arbete med att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt sina anställda ändamålsenligt utformat?
2. Är Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa arbetssökande till Samhall ändamålsenligt utformat?
3. Styr regeringen Samhall så att samhällsuppdraget kan säkerställas?

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen utgår från Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag och Samhall som arbetsmarknadspolitisk insats. Granskningen omfattar således inte Samhalls egna strategiska mål för hållbart värdeskapande såsom fossilfri fordonsflotta, halverad miljöpåverkan och ansvarsfulla leverantörskedjor.

Riksrevisionen granskar inte heller om Samhall brutit mot regeln om konkurrenshämmande offentlig säljverksamhet, eftersom Konkurrensverket för närvarande granskar Samhalls prissättning i ett ärende som myndigheten förväntas fatta beslut om under 2023.

En förutsättning för anställning på Samhall är en dokumenterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Inom ramen för granskningen har vi granskat om de anvisade till Samhall har en funktionshinderskod men vi har inte närmare undersökt Arbetsförmedlingens arbete med att fastställa en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Riksrevisionens granskning berör främst 2017–2022 men för vissa delar sträcker sig granskningen över en längre tidsperiod.

1.3 Övergripande bedömningsgrunder

Nedan redogör vi för granskningens övergripande bedömningsgrunder, det vill säga de kriterier som vi utgår från när vi bedömer våra iakttagelser i granskningen. Bedömningsgrunder för varje delfråga beskrivs närmare i de kapitel där vi redovisar våra iakttagelser.

Våra övergripande bedömningsgrunder utgår från förarbeten, olika lagar och regelverk. En grundläggande utgångspunkt är den av riksdagen beslutade propositionen 1991/92:91 att ombilda Samhall till aktiebolag och där bolagets uppdrag framgår.¹⁸

Andra centrala utgångspunkter är statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande, Samhalls bolagsordning, regeringens ägaranvisning för Samhall Aktiebolag samt förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall för tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Därutöver utgår vi från förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Förordningen anger bland annat hur Arbetsförmedlingen ska arbeta med anvisningar av arbetsökande till Samhall och vilka som ska omfattas av insatsen.

Granskningen utgår också från förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som bland annat anger att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utformas och bedrivas så att den är effektiv, enhetlig och rättssäker, att kvinnor och män ges förutsättningar att ta del av stöd och insatser på lika villkor och att de som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden ska prioriteras. Granskningen tar också utgångspunkt i Arbetsförmedlingens instruktion som bland annat anger att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning.¹⁹

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Kristina Lovén Seldén (projektledare), Jenny Hedström, Ann-Mari Skorpen, Joakim Hveem och Dimitrios Ioannidis. Gunnar Myrberg har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Martin Lundin, docent, IFAU/Uppsala universitet och Anna Thomasson, docent, Ekonomihögskolan/Lunds universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet), Arbetsförmedlingen och Samhall har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

¹⁸ Prop. 1991/92:91, bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249.

¹⁹ 7 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Granskningen bygger på flera olika datainsamlingsmetoder. Vi har gått genom en rad olika dokument såsom som propositioner, rapporter, utredningar, styrelsedokumentation, ägardialog, myndighetsdialog, handläggarsöd, policies och medarbetarundersökningar från Samhall. Därutöver har vi genomfört ett 40-tal intervjuer på olika nivåer med företrädare för Samhall, Arbetsförmedlingen, Regeringskansliet, Konkurrensverket samt olika intressenter till Samhall såsom Funktionsrätt Sverige, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), fackliga organisationer och branschföreträdare. Vi har också genomfört en webbenkät i form av en totalundersökning till drygt 760 operativa chefer vid Samhall med frågor om chefernas och de anställdas arbetsvillkor, samt bearbetat statistik från SCB, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Samhall. Till det kommer verksamhetsbesök och närvaro vid Samhalls bolagsstämmor. För en närmare beskrivning av metod, se bilaga 1 och 2.

2 Arbetsförmedlingens och Samhalls uppdrag för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga

I detta kapitel beskriver vi närmare Arbetsförmedlingens och Samhalls uppdrag, styrning och organisation för arbetet med personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

2.1 Arbetsförmedlingens uppdrag för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor.²⁰ Myndigheten har närmare 11 000 anställda, fördelade på geografiskt utspridda lokalkontor och huvudkontoret i Stockholm. En huvuduppgift för myndigheten är att effektivt sammanföra arbetssökande med de arbetsgivare som söker arbetskraft.²¹

Under 2022 var 863 000 personer inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och av dessa hade 162 054 en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.²² Arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är en av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svårast att konkurrera om de lediga jobben och därmed hög risk för att hamna i längre tider av arbetslöshet.²³ Till grupper med svag konkurrenskraft räknas även arbetslösa över 55 år, arbetslösa födda utanför Europa och arbetslösa utan gymnasieutbildning.²⁴

²⁰ 1 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²¹ 2 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²² Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 11.

²³ Långtidsarbetslöshet eller lång tid utan arbete innebär enligt Arbetsförmedlingen att en person som är 25 år eller äldre varit inskriven som arbetslös på Arbetsförmedlingen med en sammanhängande tid utan arbete i mer än 12 månader. För dem som är under 25 år definieras lång tid utan arbete som att personen varit inskriven som arbetslös med en sammanhängande tid utan arbete i mer än 6 månader. Se Arbetsförmedlingen, *Perspektiv på långtidsarbetslösheten*, 2017.

²⁴ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 18.

2.1.1 Funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga kan ta del av särskilda insatser vid Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har enligt sin instruktion ett ansvar för att verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning och upprätthålla egen kompetens och verksamhet för att stödja personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete.²⁵ Arbetsförmedlingen kan bland annat besluta om att ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete.²⁶

För gruppen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga finns särskilda insatser som Arbetsförmedlingen kan anvisa till, bland annat skyddat arbete hos Samhall. Insatserna regleras i förordning och handlar om olika former av stöd på arbetsplatsen.²⁷ Syftet med de särskilda insatserna är att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten för personer i gruppen att få eller behålla ett arbete. Insatserna ska ges i en särskild ordning och anvisning till skyddat arbete hos Samhall ska först ske när alla andra insatser prövats. Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är personer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.²⁸

Arbetsförmedlingen kan även anvisa till insatsen lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall (i fortsättningen benämnt LFU). Målgruppen för LFU är personer under 30 år som varit utan arbete en lång tid och som till följd av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är i behov av särskilda insatser för att pröva och utveckla sin arbetsförmåga.²⁹

För både skyddat arbete och LFU gäller att Arbetsförmedlingen ska verka för att insatserna planeras och genomförs så att den anställda utvecklas och att arbetsförmågan förbättras så att de personer som är aktuella för insatserna kan behålla ett arbete utan bidrag för lönekostnaderna.³⁰

²⁵ 7 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁶ Se 2 § 4 förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁷ Bestämmelserna om insatserna styrs av förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De särskilda insatserna omfattar bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, bidrag till litteratur och tolk för person med syn och hörselnedsättning, bidrag för personligt biträde, SIUS, bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet, lönebidrag och skyddat arbete.

²⁸ 37 § i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁹ § 25 förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

³⁰ § 17 förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

2.1.2 Arbetsförmedlingen har genomgått stora förändringar de senare åren

Arbetsförmedlingen har de senare åren genomfört stora förändringar både i sitt arbetssätt och i sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet. På senare år har myndigheten till följd av minskade förvaltningsanslag lagt ned flera kontor och minskat sin personal.³¹ Arbetsförmedlingens service till arbetssökande sker numera främst på distans via telefon eller on-line-möten. Syftet med digitaliseringen är att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att komma i kontakt med myndigheten, sköta och få ökad kontroll över sina ärenden.³² Arbetsförmedlingen har också infört ett nytt arbetssätt i handläggningen som innebär att den arbetssökande inte längre har en fast handläggare utan möter olika handläggare beroende på vad den arbetssökande behöver stöd i.

Myndigheten har också fått ett delvis förändrat uppdrag. Under 2019 beslutades att myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet skulle reformeras genom att arbetsmarknadspolitiska insatser i större utsträckning ska utföras av leverantörer. I december 2022 fick Arbetsförmedlingen en ny instruktion.³³ Den anger bland annat att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning och upprätthålla egen kompetens och verksamhet för att stödja dem att få eller behålla ett arbete.³⁴

2.2 Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag och verksamhet

Samhall är ett statligt ägt bolag som bildades 1992 och som har ett av riksdagen särskilt beslutat samhällsuppdrag att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, där behoven finns.³⁵ När Samhall bildades 1980 var det dock som en företagsgrupp i form av regionala stiftelser. När Samhall ombildades från stiftelse till bolag 1992 bedrevs verksamheten först som en koncern för att i början av 2000-talet omvandlas till ett enda bolag.

³¹ År 2021 hade Arbetsförmedlingen fysisk närvaro i 208 av landets 290 kommuner. Vid samma tidpunkt fanns 88 fast bemannade kontor, 24 kontor Arbetsförmedlingen reser till och 103 samarbetslösningar med andra. På senare år har det blivit möjligt för arbetssökande att få viss hjälp vid Statens servicecenters servicekontor. I 2021 fanns 120 servicekontor i 110 kommuner. Se Arbetsförmedlingen, *Redovisning. Likvärdig service i hela landet*, 2021.

³² Arbetsförmedlingens webbplats, hämtad 2023-03-21.

³³ Se förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen, trädde i kraft den 1 december 2022.

³⁴ 7 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³⁵ 3 § Bolagsordning för Samhall Aktiebolag.

Samhällsuppdraget är grunden till att Samhall finns och huvudskälet till att staten äger bolaget. Närmare bestämmelser om uppdragets omfattning och ägarens målsättningar återfinns i ägaranvisningen för Samhall. Nya ägaranvisningar behandlas vid bolagsstämman som är bolagets högsta beslutande organ och gäller till dess att bolagsstämman meddelar något annat.³⁶

Till anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget räknas anställda i skyddat arbete och anställda med lönebidrag för utveckling i anställning, LFU. Därutöver anordnar Samhall arbetspraktik och arbetsträning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Regeringen fastställer i ägaranvisningen för Samhall volymen för skyddat arbete respektive LFU genom antal lönetimmar som bolaget ska skapa varje år.³⁷ I ägaranvisningen anges också hur stor andel som ska rekryteras från så kallad prioriterad grupp och hur många anställda som varje år ska övergå till annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. För LFU-anställningar anges även i regleringsbrev till Arbetsförmedlingen hur många personer som ska anvisas till Samhall varje år. Arbetsförmedlingen beslutar om den regionala fördelningen av lönetimmar i samråd med Samhall.³⁸

2.2.1 Skyddat arbete

Samhalls kärnuppdrag är att erbjuda anställningar i skyddat arbete. En anställning i skyddat arbete ska ge den anställda möjlighet att stärka sin kompetens och därmed öka chanserna till jobb på den reguljära arbetsmarknaden.³⁹ Anställda i skyddat arbete är tillsvidareanställda och enligt ägaranvisningen ska Samhall i möjligaste mån undvika att på grund av arbetsbrist säga upp personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁴⁰ Samhall ska också i möjligaste mån undvika att lägga ner verksamheter på orter med en svag arbetsmarknad.⁴¹

³⁶ 7 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag. Nuvarande ägaranvisning antogs vid bolagsstämman 2022 och gäller längst till 31 december 2028.

³⁷ Med lönetimmar avses tiden som Samhall betalar ut lön för. Utöver arbetad tid handlar det om semester och sjukskrivning under dag 2–14.

³⁸ Se 2 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

³⁹ Se Arbetsförmedlingens och Samhalls nationella överenskommelse om samverkan, diarienummer Af-022/0050 3474.

⁴⁰ 3 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

⁴¹ 2 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

Vid slutet av 2022 var totalt 20 715 anställda i skyddat arbete vid Samhall, inklusive personer med tre fjärdedels sjukersättning. 2086 personer påbörjade under samma år sin anställning på Samhall.⁴² För 2023 ska Samhall ge skyddat arbete motsvarande minst 32,84 miljoner lönetimmar.⁴³

Minst hälften av rekryteringen till skyddat arbete ska komma från de prioriterade grupper som Samhall och Arbetsförmedlingen gemensamt definierat. Följande grupper är övergripande prioriterade för skyddat arbete: arbetslösa med psykisk funktionsnedsättning, arbetslösa med generellt nedsatt inlärningsförmåga, arbetslösa med mer än en funktionsnedsättning som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.⁴⁴

Sedan 1987 har i stort sett samma grupper prioriterats i Arbetsförmedlingens anvisningar till Samhall. Bakgrunden till att prioriterade grupper infördes var att flera institutionsboenden avvecklades under denna tid och det ansågs viktigt att dessa grupper skulle kunna få ett anpassat arbete och försörjning. Samhalls roll beskrevs i sammanhanget som en sorts grindvakt mot förtidspension.⁴⁵

Arbetsförmedlingen har nyligen på regeringens uppdrag gjort en översyn av de prioriterade grupperna. Översynen visar att det på aggregerad nivå finns tydliga skillnader mellan olika typer av funktionsnedsättningar i möjligheten att få arbete. Därför bedömer myndigheten att det är motiverat att personer med vissa funktionsnedsättningar fortsatt prioriteras i anvisningarna till Samhall.⁴⁶

2.2.2 Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU)

LFU är en tidsbegränsad anställning som har funnits sedan 2012 vid Samhall. I slutet av 2022 hade 1 741 personer en LFU-anställning hos Samhall och 1 511 påbörjade under samma år sin anställning på Samhall.⁴⁷ För år 2023 ska Samhall erbjuda i minst 3,26 miljoner lönetimmar och Arbetsförmedlingen har i

⁴² Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023* s. 43, och underlag från Samhall enligt e-post 2023-05-19.

⁴³ Sedan 2021 omfattas personer med tre fjärdedels sjukersättning av lönetimmarna för skyddat arbete. Under 2022 var knappt 300 personer från denna grupp anställda i skyddat arbete vid Samhall.

⁴⁴ Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen, 2021-12-22. Tidigare var målet att 40 procent av de som rekryterades till Samhall skulle komma från prioriterade grupper vilket alljämt anges i ägaranvisningen för bolaget.

⁴⁵ Prop. 1991/92:91, s. 31.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen, *Översyn av de prioriterade grupperna och dess målnivå. Återrapport om prioriterade grupper för anställning på Samhall AB*, 2021.

⁴⁷ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 43 och underlag från Samhall enligt e-post 2023-05-19.

uppdrag att anvisa minst 2 000 anställda till LFU i genomsnitt över året. Minst 25 procent av arbetstiden i en LFU-anställning ska användas till olika utvecklingsaktiviteter, exempelvis introduktion i arbetslivet, utbildningar eller praktik hos annan arbetsgivare.

Från början hade uppdraget avseende LFU en separat finansiering och en delvis annan typ av mål, men ingår från och med 2019 i den ersättning och målstruktur som gäller för skyddat arbete.⁴⁸

2.2.3 Samhall erbjuder även arbetsträning

Arbetsförmedlingen får även erbjuda arbetsträning i den omfattning som Samhall kan erbjuda för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁴⁹ Syftet med arbetsträning är att träna eller klargöra en arbetssökandes arbetsförsättningar. Arbetsträning ingår inte i bolagets arbetsmarknadspolitiska uppdrag utan är en tjänst som Samhall erbjuder Arbetsförmedlingen. År 2022 arbetstränade drygt 2 800 personer arbetstränade vid Samhall och bolagets affärsintäkter för arbetsmarknadstjänster uppgick till 98 miljoner kronor.⁵⁰

Inför anställning till skyddat arbete kan arbetssökande även få praktik hos Samhall. Det är relativt vanligt att en praktikperiod på Samhall föregår en anställning i skyddat arbete. Cirka 32 procent av dem som anvisades till skyddat arbete har tidigare haft praktik.⁵¹ Samhall får ingen merkostnadsersättning vid arbetspraktik.

2.2.4 Övergångar ska ske till den reguljära arbetsmarknaden

Samhall ska verka för att minst 1 500 anställda årligen övergår till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Övergångsmålet har av bolaget beskrivits som ett mått på hur väl Samhall lyckas med sitt arbetsmarknadspolitiska uppdrag men syftar också till att öka genomströmningen av anställda. Det är ofta först när en anställd lämnar Samhall som det skapas utrymme för Arbetsförmedlingen att anvisa nya arbetssökande till bolaget.

⁴⁸ Se skriftliga svar från Regeringskansliet, 2023-02-14, och Samhalls årsredovisning 2019. När LFU infördes vid Samhall var målgruppen personer som hade uppnått den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen.

⁴⁹ Se 2 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

⁵⁰ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*, 2023, s. 8, 72. Vid årets slut arbetstränade 1 222 personer på Samhall.

⁵¹ Detta avser anvisade januari 2021-mars 2022. Mejlkorrespondens med Samhall 2022-03-22.

Anställda som övergått till annat arbete utanför Samhall har rätt till återanställning inom tolv månader. Under 2022 gjordes 1 483 övergångar från Samhall och 453 återgångar.⁵²

2.2.5 Samhall producerar främst tjänster hos kund

Över tid har Samhalls verksamhet genomgått stora förändringar. När Samhall bildades som stiftelse för drygt fyrtio år sedan dominerades verksamheten av tillverkning i egna lokaler. Vid ombildningen från stiftelse till aktiebolag 1992 var målet bland annat att inrikta bolaget mer mot tjänsteproduktion för att kunna erbjuda en större variation av arbetsuppgifter, liksom att svara upp mot globalisering och en förändrad arbetsmarknad.⁵³ Vid den tiden var cirka 90 procent av arbetstillfällena inom industriproduktion medan service och tjänster motsvarade omkring 10 procent av verksamheten.⁵⁴ Idag är situationen den omvända. Knappt 70 procent av bruttovinsten kommer från produktion av tjänster såsom lokalvård och fastighetsservice, 25 procent från bemannade lösningar och endast 6 procent från industri och förpackning.⁵⁵ Produktionen sker dessutom i regel hos kund i stället för i egen regi.

2.2.6 Samhall får statlig merkostnadsersättning för sitt uppdrag

Samhall får årligen en statlig merkostnadsersättning för att täcka omkostnaderna för uppdraget från staten. För 2022 anslag riksdagen drygt 6,6 miljarder kronor i merkostnadsersättning. År 2021 motsvarade anslaget till Samhall 66 procent av det totala anslaget till statligt ägda bolag.⁵⁶ Ersättningen beslutas i den årliga budgetprocessen och anges i ett fast belopp i regleringsbrev till Kammarkollegiet som betalar ut ersättningen till Samhall.

Merkostnadsersättningen ska täcka merkostnader som Samhall har till följd av uppgiften att erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och att anpassa verksamheten till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har.⁵⁷ Enligt Samhall handlar det till exempel om behov av lägre arbetstakt, utvecklingsinsatser, anpassning av arbetsplatser och förstärkt anställningstrygghet.⁵⁸

⁵² Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 22.

⁵³ Prop. 1991/92:91, s. 27.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 9.

⁵⁵ Intervju med Samhalls ledning 2023-03-02.

⁵⁶ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021, 2022*, s. 38.

⁵⁷ 3 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

⁵⁸ Se Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*.

Sedan 2019 regleras villkoren och förutsättningarna för ersättningen i förordning (2018:1528) om statlig ersättning för Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Förutom att förordningen definierar vad Samhall får ersättning för anges att ersättningen inte får överstiga de merkostnader Samhall har, jämfört med om verksamheten skulle ha bedrivits utan krav på att anställa personal med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁵⁹ De kostnader som Samhall kan få merkostnadsersättning för är enligt förordningen personalmerkostnader, personalrelaterade merkostnader och kostnader för teknisk anpassning. I förordningen beskrivs hur dessa kostnader ska beräknas.⁶⁰

Merkostnadsersättningen är kopplad till de lönetimmar som Samhall ska skapa. Om Samhall överskrider målet för lönetimmar får bolaget ingen ersättning för de timmar som går utöver målet. Om Samhall underskrider de fastställda lönetimmarna får Samhall betala tillbaka motsvarande del av merkostnadsersättningen. Kammarkollegiet har till uppgift att kontrollera och återkräva ersättning från Samhall vid behov.⁶¹

2.3 Samhalls styrning och organisation

Samhalls bolagsstämma, det vill säga ägaren, är bolagets högsta beslutande organ. Stämman utser styrelsen som i sin tur utser bolagets verkställande direktör, vd. Styrelsens roll är att ansvara för bolagets organisation och förvalta bolagets angelägenheter medan vd:n har övergripande ansvar för det löpande arbetet.⁶² I det ingår att se till att det operativa arbetet är i linje med styrelsens uppsatta mål och strategier. Det åligger även vd:n att organisera bolagets ledning.

Samhall är uppdelat i fyra geografiska marknadsområden, fördelade på 26 distrikt över landet och ett industridistrikt. År 2022 arbetade runt 1 400 direktanställda tjänstemän på Samhall, vid huvudkontoret arbetar cirka 90 personer.⁶³

⁵⁹ 7 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

⁶⁰ Se 6–10 §§ förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

⁶¹ Se 13–14 §§ förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

⁶² Se kap. 8, 4 § och 29 § aktiebolagslag (2005: 551) samt Samhall årsredovisning 2022, s. 53ff. Styrelsen består sedan 2023 av 8 ledamöter och 3 arbetstagarrepresentanter.

⁶³ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 43 samt svar från Samhall i samband med faktagranskning 2023-05-31.

Distrikten är den operativa nivån inom Samhall. Vanligen leds distriktet av en distriktschef, med bland annat underställda affärschefer, områdeschefer och gruppchefer. Totalt finns för närvarande drygt 800 första linjens chefer på Samhall varav cirka 645 är områdeschefer och 141 är gruppchefer.⁶⁴ Första linjens chefer är personalansvariga chefer för anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och ansvarar därmed för de anställdas utveckling i och genom arbete.

I september 2022 antog Samhall en ny strategi för bolaget. I den nya strategin lyfts bland annat arbetsmiljön för medarbetare och chefer fram som ett centralt fokusområde liksom långsiktiga relationer med kunderna. I strategin betonas även att Samhall strävar efter en större bredd i arbetsuppgifterna och att visa de värden som bolaget skapar för sina intressenter.⁶⁵ Därutöver har nya ledningsfunktioner tillkommit det senaste året för att utveckla Samhalls strategiska arbete.

2.4 Regeringens styrning av Samhall

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.⁶⁶

Till skillnad från myndigheter som styrs genom instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag, så fastställer regeringen verksamhet, uppdrag och mål för statligt ägda bolag genom bolagsordningen. För statliga bolag med samhällsuppdrag kan regeringen även styra genom ägaranvisning.⁶⁷ Statligt ägda bolag styrs framför allt genom finansiella mål, men flera bolag har, som Samhall, även samhällliga mål för verksamheten.⁶⁸

Den statliga bolagsstyrningen utgår från statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande. Liksom för privatägda bolag är aktiebolagslagen (2000:551) en central del av det rättsliga ramverket för statliga bolag.

Av Samhalls bolagsordning framgår bland annat att verksamheten ska anpassas till de förutsättningar som personer med funktionshinder med nedsatt arbetsförmåga har och att den ska bedrivas enligt affärsmässiga principer samt på marknadens

⁶⁴ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 70, 100.

⁶⁵ *Ibid.*, s. 13.

⁶⁶ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s. 1. Se även bilaga 3 för en närmare beskrivning av modellen för statlig bolagsstyrning.

⁶⁷ Se bilaga 4 för en närmare beskrivning av statens bolagsstyrning.

⁶⁸ Totalt har 22 statligt ägda bolag samhällsuppdrag.

villkor, varvid ska iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.⁶⁹ Det framgår vidare att bolaget ska erbjuda arbeten i god arbetsmiljö till personer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få annat arbete eller stöd genom andra insatser.⁷⁰

Ägaranvisningen anger omfattningen av uppdraget och de mål som Samhall ska nå. Samhalls uppdragsrelaterade *verksamhetsmål* anger vad som ska uppnås inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget i form av antal lönetimmar för skyddat arbete respektive LFU, andel anvisningar från prioriterade grupper och antal övergångar till den reguljära arbetsmarknaden.

Sedan 2006 har ägaren satt siffror *ekonomiska mål* för Samhall. Det övergripande syftet med ekonomiska mål till statliga bolag är att säkerställa värdeskapande genom att styrelse och ledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål.⁷¹ Målen anger att bolagets avkastning på eget kapital långsiktigt ska uppgå till 5 procent och soliditeten till 30 procent. Samhall har också en utdelningspolicy som innebär att aktierna inte medför rätt till utdelning. Uppkommer vinst ska vinstmedlen balanseras i ny räkning för att främja bolagets fortsatta verksamhet.⁷²

I samband med Samhalls bolagsstämma 2022 fastställdes tre siffror *uppdragsmål* i ägaranvisningen för Samhall:

- Engagerade medarbetare. Engagemangsindex ska ha en positiv trend och långsiktigt uppgå till minst 70 på en skala 1–100.
- Sysselsättning. Sysselsättningsgraden ska över tid uppgå till minst 95 procent.
- Trygg och säker arbetsmiljö. Arbetsmiljöindex ska ha en positiv trend och långsiktigt uppgå till minst 80 på en skala 1–100.⁷³

Enligt statens ägarpolicy syftar uppdragsmål till att säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl, att tydliggöra kostnaden för utförandet av dessa uppdrag, möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter samt klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.⁷⁴

⁶⁹ Se 3 § Bolagsordning för Samhall Aktiebolag.

⁷⁰ Se 2 § Bolagets uppdrag, i Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

⁷¹ *Ibid.*, s. 20.

⁷² Se 3 § Bolagsordning för Samhall Aktiebolag.

⁷³ I Samhalls ägaranvisning 2021 var uppdragsmålen engagerade medarbetare och sysselsättningsgrad angivna men inte nivåsatta.

⁷⁴ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s. 5.

Ägaravisningen anger också att Samhall löpande ska söka nya affärsmöjligheter och verka för ökad omsättning i syfte att skapa en tillräcklig omfattning av arbetstillfällen. I syfte att möjliggöra en bred tillgång på arbetsuppgifter anpassade för olika medarbetares behov anges också att bolaget över tid bör söka affärsmöjligheter inom ett flertal branscher.⁷⁵

2.4.1 Flera utredningar av Samhall har gjorts och riksdagen har krävt ytterligare utredningar

Samhall har utretts flera gånger under 2000-talet, senast genom en analys av Statskontoret 2017.⁷⁶ Flera av utredningarna bedömer att Samhall levt upp till merparten av bolagets mål men lyfter samtidigt att kraven på de arbeten som Samhall erbjuder har ökat, vilket gjort att det krävs högre arbetsförmåga hos de personer som anställs. Några utredningar tar också upp att Samhall har ett komplext uppdrag, och att det finns en motsättning mellan bolagets ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska mål. EU-kommissionen har utrett statens modell för att finansiera Samhall.⁷⁷

På senare år har riksdagen beslutat om två tillkännagivanden till regeringen som innehåller krav på nya utredningar om Samhall. År 2019 tillkännagav riksdagen för regeringen att den ska göra en översyn av Samhalls uppdrag så att Samhall återgår till sitt grunduppdrag när det gäller personer med fysiska och intellektuella funktionsnedsättningar.⁷⁸ År 2021 tillkännagav riksdagen att regeringen bör tillsätta en extern utredning om Samhall.⁷⁹

2.4.2 Regeringen har vidtagit vissa åtgärder de senaste åren

Till följd av Statskontorets rapport 2017 och riksdagens två tillkännagivanden har regeringen vidtagit vissa åtgärder de senaste åren. Målet för antal övergångar per år har revideras upp och förordningen (2017:462) har förtydligats vad gäller anvisningar till skyddat arbete. En persons arbetsförmåga ska vara så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och att personens behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

⁷⁵ Se 2 § Ägaravisning för Samhall Aktieföretag. Kraven om att Samhall löpande ska söka nya affärsmöjligheter infördes i ägaravisning efter beslut på bolagsstämma 2001.

⁷⁶ För en närmare översikt över utredningarna, se bilaga 3.

⁷⁷ EU-kommissionen, *Ärende Statligt stöd SA. 38469 (2017/E) – Sverige, Skyddat sysselsättning i Sverige C (2017) 8084 Final*, 2017.

⁷⁸ Rskr. 2019/20:128, bet. 2019/20:AU4.

⁷⁹ Rskr. 2021/22:10, bet. 2021/22:AU4.

Även ägaravisningen för Samhall har reviderats på flera punkter. Regeringen har till exempel förtydligat att Samhall över tid bör söka affärsmöjligheter inom ett flertal branscher för att möjliggöra en bred tillgång på arbetsuppgifter anpassade för olika medarbetares behov.⁸⁰ Därtill har Samhalls ekonomiska mål om avkastning på eget kapital sänkts från sju procent över en konjunkturcykel till att långsiktigt uppgå till fem procent. Även merkostnadsersättningen till Samhall har justerats upp.

Arbetsförmedlingen fick flera uppdrag i regleringsbrev 2021 med bäring på myndighetens arbete med Samhall och funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga. Till följd av Arbetsförmedlingens återrapportering av uppdragen höjde regeringen målnivån för prioriterade grupper från minst 40 procent till minst 50 procent i myndighetens regleringsbrev 2022.⁸¹ Målet om prioriterade grupper har dock inte ändrats i ägaravisningen till Samhall utan där kvarstår målet om att bolaget ska se till att minst 40 procent av de som årligen anställs tillhör prioriterade grupper, under förutsättning att Arbetsförmedlingen anvisar personer i en sådan omfattning.⁸²

⁸⁰ Ägaravisning för Samhall Aktiebolag.

⁸¹ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen.

⁸² 3 § i Ägaravisning för Samhall Aktiebolag.

3 Samhalls arbete för att utveckla de anställda i meningsfulla jobb

I det här kapitlet besvarar vi frågan om Samhalls arbete för att utveckla och ge meningsfull sysselsättning åt de anställda är ändamålsenligt utformat. Våra iakttagelser i kapitlet utgår från en enkät till första linjens chefer på Samhall, intervjuer med olika aktörer, statistikbearbetningar och dokumentstudier.⁸³

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Samhall erbjuder meningsfullt arbete men brister i att se till att arbetet är utvecklande för de anställda. Samhalls koncentration av kunduppdrag till vissa branscher och yrkesroller och bolagets bemanning ger inte förutsättningar för att möta anställdas behov av anpassningar, uppföljning och stöd. Riksrevisionen konstaterar att Samhalls personalledande chefer är få och att personalomsättningen bland tjänstemännen är hög. Dessutom är tillgången till stöd- och specialistfunktioner i organisationen mycket begränsad.

3.1 Bedömningsgrunder

Våra bedömningsgrunder tar utgångspunkt i Samhalls samhällsuppdrag, det vill säga att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga genom att producera efterfrågade varor och tjänster, där behoven finns.⁸⁴ För att Samhall ska kunna sägas fungera ändamålsenligt har vi bedömt att bolaget bör ha en organisation och ha ett arbetssätt som gör det möjligt att skapa både meningsfulla och utvecklande arbeten för sina anställda.

I vår bedömning av om Samhall skapar meningsfullt och utvecklande arbete utgår vi främst från den proposition som föregick Samhalls ombildning till aktiebolag. I propositionen utvecklas närmare vad som ryms i begreppen meningsfullt och utvecklande arbete.⁸⁵ I propositionen understryks att produktionen av varor och tjänster inte är betydelsefull i sig utan är ett medel att kunna erbjuda lämpliga och bra arbeten. Samtidigt ska arbetet vara meningsfullt i betydelsen efterfrågat på en marknad. Mot bakgrund av det utgår vi från följande kriterier för att bedöma Samhalls arbete med att utveckla de anställda:

⁸³ För en närmare beskrivning av metod se bilaga 1.

⁸⁴ Se 3 § Bolagsordning för Samhall Aktiebolag. Se även 1 § i bolagsordningen.

⁸⁵ Se prop. 1991/92:91, s. 26–27.

- Samhall ska ge meningsfulla arbeten där behoven finns. Det innebär att Samhall ska ge sina anställda arbete som är avlönat och efterfrågat samt att sysselsättningsgraden är hög.
- Samhall ska ge utvecklande arbeten där behoven finns. Det innebär att verksamheten ska utformas och anpassas efter de anställdas olika förutsättningar och behov. Det förutsätter att det finns olika slags arbetsuppgifter, god matchning, adekvat stöd i arbetet, arbeten i god arbetsmiljö och möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling.

3.2 Samhall erbjuder meningsfulla arbeten men viss undersysselsättning förekommer

Granskningen visar att anställda hos Samhall har meningsfulla arbeten, i betydelsen att arbetena är avlönade, efterfrågade och i stort ger sysselsättning. Samtidigt visar granskningen att bolagets affärsmässiga utveckling har getts stor tyngd. Att skapa många arbetstillfällen har prioriterats framför att kunna erbjuda variation i arbetsuppgifter och arbetstillfällen.

När Samhall blev aktiebolag 1992 betonades att bolaget måste kunna tillhandahålla olika slags arbetsuppgifter för att möjliggöra anpassat och utvecklande arbete åt de anställda.⁸⁶ Samhall erbjuder idag flera olika verksamhetsformer och yrkesroller än tidigare men i praktiken har bolaget koncentrerat sina tjänster till vissa yrkesroller och branscher.

3.2.1 Samhalls anställda har kollektivavtalsenlig lön och förstärkt anställningstrygghet

Anställda i skyddat arbete och LFU är berättigade till kollektivavtalsenlig lön. Grundlönen för anställda i skyddat arbete uppgår till knappt 23 000 kr men lönetillägg kan utgå.⁸⁷ Anställda med LFU har en lägre lön vilket beror på att 25 procent av tjänsten ska ägnas åt utvecklingsinsatser av olika slag.⁸⁸

I Samhalls kollektivavtal betonas också att Samhall har ett socialt ansvar som går utöver vad som gäller för andra företag. Det innebär bland annat att de krav på flexibilitet och omställning som gäller för arbetsmarknaden i stort inte kan ställas

⁸⁶ Prop. 1991/92:91, s. 27.

⁸⁷ Det kan handla om arbetsuppgiftstillägg, mångkunnighetstillägg och erfarenhetsbaserade tillägg. Även personliga tillägg på månadslönen förekommer. Se Kollektivavtal Samhall, tecknat mellan LO, Samhall och Fremia 2020, § 6 lön och lönebestämmelser.

⁸⁸ 2022 uppgick lönen för LFU-anställda till cirka 19 400 kr per månad.

på Samhalls anställda.⁸⁹ Vidare har Samhalls anställda i skyddat arbete förstärkt anställningstrygghet som bland annat innebär att Samhall i möjligaste mån ska undvika att vid arbetsbrist säga upp personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁹⁰ Arbetsdomstolen har i en dom från 2022 uttalat att mot bakgrund av Samhalls uppdrag kan det ställas större krav på bolaget än på andra arbetsgivare att vidta åtgärder för att komma till rätta med brister i arbetstagares ageranden som har samband med deras funktionsnedsättning. Fallet gällde avskedande av en anställd som blivit anvisad arbete hos Samhall och som uppträtt olämpligt mot sina kvinnliga kollegor.⁹¹

3.2.2 Samhall producerar efterfrågade tjänster men utbudet av arbetsuppgifter är inte tillräckligt brett

Riksrevisionen konstaterar att Samhall har haft stort fokus på att skapa många arbetstillfällen men att utbudet av arbetsuppgifter är ganska ensidigt och koncentrerat till vissa yrken och branscher, framför allt lokalvård som är Samhalls största tjänsteområde.

I intervjuer med Samhalls nuvarande ledningsgrupp framgår att den ledning som tillträdde för drygt tio år sedan hade i uppdrag från Samhalls styrelse att göra bolaget mer affärsmässigt, öka sysselsättningsgraden och skapa fler sysselsättningsmöjligheter. Bakgrunden var bland annat att arbetstillfällena på Samhall inte ansågs utvecklande nog, då många anställda gick sysslolösa.⁹² Betoningen på ökad affärsmässighet resulterade bland annat i att bolagets säljorganisation växte, centraliserades och professionaliserades.⁹³

Under denna period förändrades även ordalydelsen i bolagsordningens verksamhetsparagraf. Förändringen innebar att medlen (produktion av efterfrågade varor och tjänster) anges före målen (skapa meningsfulla och utvecklande

⁸⁹ Kollektivavtal Samhall, s. 3.

⁹⁰ 3 § Ågaranvisning för Samhall Aktiebolag.

⁹¹ Se AD 2022 nr 15.

⁹² Intervju med Samhalls styrelseordförande 2022-10-25, intervju med Samhalls ledning 2022-10-24.

⁹³ Se t.ex. Samhalls årsredovisning 2011 s. 3, samt intervju med Samhalls ledning 2022-10-28.

arbeten).⁹⁴ Samhalls bolagsvision gick också från att betona uppdraget att utveckla funktionsnedsatta genom arbete en mer allmänt hållen skrivning om att bidra till ett Sverige där alla ses som en tillgång på arbetsmarknaden. Samtidigt som dessa förändringar skedde låg merkostnadsersättningen från staten fast.⁹⁵

De senaste tio åren har Samhall framför allt skapat nya arbetstillfällen inom lokalvård och på vissa orter dominerar städtjänster nästan uteslutande verksamheten.⁹⁶ Lokalvård har ökat kraftigt i omsättning på tio år, och stod 2022 för 51 procent av bolagets nettoomsättning.⁹⁷ Näst störst är bemannade lösningar som står för 26 procent. Övriga branscher är fastighetstjänster, industriproduktion, tvätterier och förpackning/montering som alla är förhållandevis små. Samhalls marknadsandel i städbranschen är enligt bolaget omkring fem procent.⁹⁸

Första linjens chefer kan ha medarbetare som är verksamma i olika yrkesroller. Enligt Samhall sysselsätter bolaget drygt 10 000 medarbetare inom lokalvård någon del av dagen.⁹⁹ Det motsvarar cirka 45 procent av personalstyrkan i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. I vår enkät till första linjens chefer anger 42 procent att deras medarbetare arbetar med städtjänster helt och hållet, medan ytterligare 36 procent svarar att de gör det i stor utsträckning.¹⁰⁰

Att Samhall numera är en stor aktör i städbranschen beror enligt Samhalls ledning bland annat på att samhällsuppdraget innebär att Samhall ska finnas där behoven

⁹⁴ Se kapitel 2 för närmare beskrivning av verksamhetsparagrafens ordalydelse från 2014 och framåt. När Samhall ombildades till bolag 1992 var ordalydelsen i verksamhetsparagrafen följande: "Bolaget har som uppgift att anordna, leda och samordna verksamhet som bedrivs inom koncernen för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns. Syftet fullgörs genom att bolaget, dotterbolag eller samarbetspartners bedriver affärsverksamhet som anpassas till arbetshandikappades förutsättningar. I övrigt bedrivs denna verksamhet enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor, varvid skall iaktas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens". Jmf även intervju med Samhalls ledning 2023-03-02.

⁹⁵ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28, intervju med Samhalls ledning 2023-03-02.

⁹⁶ Jmf intervju 3, 4, 8 och 12 med områdeschefer.

⁹⁷ Enligt svar från Samhall 2023-05-31 i samband med faktagranskning samt Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentation.

⁹⁸ Se Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 27. Se även Konkurrensverkets beslut 2018-12-13 diarienummer 260/2017, Misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – städtjänster, s. 5.

⁹⁹ Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentation. Se även Ford, *Felaktiga påståenden om Samhall*, Dagens Industri, replik på debattartikel publicerad 2023-04-04.

¹⁰⁰ I Riksrevisionens enkät ställs frågan "I vilken utsträckning arbetar dina medarbetare med följande tjänster?" Städtjänster är ett av flera svarsalternativ, andra är exempelvis montering och förpackning samt tvätt.

finns.¹⁰¹ Städtjänster behövs över hela landet och det är en bransch med låga trösklar och jämförelsevis låga utbildningskrav. Från intervjuer med Samhall framstår det samtidigt inte som att det var en riktad försäljningsstrategi som låg till grund för bolagets inträde i städbranschen. Snarare beskrivs det som att det fanns en lucka på arbetsmarknaden som Samhall kunde fylla.¹⁰² En annan orsak var stora neddragningar och utflyttning av produktion inom industrier där Samhall varit en stor underleverantör tidigare.

En stor majoritet av grupp- och områdescheferna i Riksrevisionens enkät, 86 procent, svarar att Samhall behöver bredda sitt utbud av kunduppdrag och yrkesroller till fler branscher på de orter där de är verksamma. Även i våra intervjuer med områdeschefer och arbetsförmedlare framkommer en frustration över att Samhall har för smalt arbetsutbud.¹⁰³ Svaren understryker att ett för snävt utbud av arbetsuppgifter är ett problem, inte bara för Samhall utan även för Arbetsförmedlingen.

Samhalls ledning lyfter att lokalvård är bra arbeten för de anställda eftersom arbetsuppgifterna är enkla att bryta ned i mindre moment och därmed anpassa till de anställdas behov. Lokalvård kan också innebära olika sorters arbetsuppgifter, beroende på kunduppdragets karaktär, vilket flera områdeschefer framhåller. Enligt Samhall ska bolaget dock helst inte växa mer inom lokalvård.¹⁰⁴ Ledningen säger sig vara medveten om att verksamheten behöver breddas till fler branscher men framhåller också att ökad bredd är en fråga om resurser, lokala marknadsförutsättningar och kostnadsbild. Ett utvecklingsarbete har påbörjats genom lanseringen av en ny bolagsstrategi.

Enligt Samhall skulle uppdrag inom bemannade lösningar/branschlösningar (inbyggd verksamhet) lämpa sig väl för fler anställda men bolaget har haft svårt att hitta sådana uppdrag.¹⁰⁵ I bemannade lösningar såsom lagerarbete, plock och montering, kan de anställda enklare integreras på den ordinarie arbetsplatsen och det finns en större rekryteringspotential för övergång till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.¹⁰⁶

¹⁰¹ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28, intervju med Samhalls styrelseordförande 2022-10-25 samt intervju med Samhall 2022-03-01.

¹⁰² Intervju med Samhall 2022-03-01.

¹⁰³ Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare och områdeschefer.

¹⁰⁴ Intervju med Samhalls styrelseordförande 2022-10-25, intervju med Samhalls ledning 2022-10-24, intervju med Samhalls ledning 2022-10-28.

¹⁰⁵ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28.

¹⁰⁶ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28. Jmf även intervju 2 och 3 med områdeschefer.

3.2.3 Sysselsättningsgraden på Samhall är över lag hög men det finns variationer mellan distrikt och över dagen

Då utveckling på Samhall ska ske genom arbete är det viktigt att de anställda har arbetsuppgifter att utföra och inte går sysslolösa. Sedan 2022 har ägaren satt målet att bolaget över tid ska ha en sysselsättningsgrad på minst 95 procent. Enligt Samhalls årsredovisning var sysselsättningen 95,7 procent totalt för 2022.¹⁰⁷ I Samhalls mått för sysselsättning ingår både arbetad tid och utvecklingsinsatser.¹⁰⁸

I vår enkät till första linjens chefer är det endast 42 procent som skattar att inga av deras medarbetare saknar arbetsuppgifter under hela eller delar av dagen men resultatet bör ses i ljuset av att enkäten inte mäter sysselsättning på samma sätt som Samhall gör, vilket är viktigt att påpeka. Av enkäten framgår det också att det varierar mellan Samhalls distrikt hur många medarbetare som helt eller delvis saknar arbetsuppgifter.¹⁰⁹

Enligt Riksrevisionen är det svårt att helt undvika undersysselsättning eftersom Samhall ska finnas där behoven finns, oavsett hur arbetsmarknaden ser ut. Men sysselsättningen kan också påverkas av Samhalls affärer och typ av kunduppdrag. Om många städuppdrag är förlagda till tidig morgon kan det bidra till att anställda saknar sysselsättning senare delar av dagen eller behöver flytta mellan olika uppdrag för att fylla upp dagen.¹¹⁰

Samhalls ledning uppger att bolaget vid undersysselsättning försöker hitta andra arbeten eller fylla tiden med utvecklande aktiviteter för de anställda, såsom utbildning.¹¹¹ Av Samhalls årsredovisning 2022 framgår att utbildningstiden per anställd och år i skyddat arbete är 27 timmar och för anställda i LFU 355 timmar.¹¹² Samhalls utbildningar är dock inte alltid så flexibelt upplagda vilket enligt Riksrevisionen kan göra det svårt att fylla tiden mer systematiskt med lärande. Det pågår ett arbete vid Samhall för att utveckla utbildningsverksamheten och öka de digitala och arbetsplatsnära inslagen, men det finns också utmaningar kopplade till

¹⁰⁷ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*, 2023.

¹⁰⁸ Samhall hämtar data från sitt planeringssystem och mäter sysselsättningsgrad enligt följande: Sysselsättning är den tid som medarbetarna i skyddat arbete och LFU utför arbetsuppgifter eller har någon form av aktivitet kopplat till medarbetarnas utveckling på en arbetsplats. Ej sysselsättning mäts som tid som registrerats på närvarooroken "tillgänglig" i kombination med "Samhallkontor".

¹⁰⁹ Med "saknar arbetsuppgifter" avses i Riksrevisionens enkät att det regelbundet saknas arbetsuppgifter, till exempel på grund av att vissa uppdrag bara kan utföras vid vissa tidpunkter, eller att det saknas lämpliga arbetsuppgifter att matcha medarbetare till. Verksamhetsbesök 2022-09-28. Intervju 8 och 10 med områdeschefer.

¹¹¹ Intervju med Samhalls styrelseordförande 2022-10-25. Intervju med Samhalls ledning 2022-01-12.

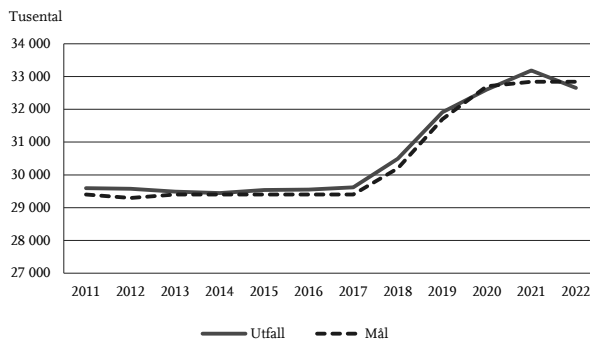
¹¹² Samhalls årsredovisning 2022, s. 42. Skillnaden förklaras av att LFU har 25 procent utvecklingsinsatser i tjänsten.

detta. Många anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget saknar exempelvis de digitala färdigheter som krävs för att kunna tillgodogöra sig innehållet i e-utbildningar.¹¹³ Språksvighet är ytterligare en utmaning i relation till utformningen av utbildningsinsatser.

3.2.4 Samhall har fram till nyligen nått sina lönetimmar men utmaningar finns

Samhall ska årligen fylla ett visst antal lönetimmar för anställda i skyddat arbete respektive LFU vilket bolaget över lag har lyckats med.¹¹⁴ Av intervjuer framgår dock att det på senare år har varit mer utmanande för Samhall att nå ägarens mål, främst för LFU men även i viss mån för skyddat arbete. År 2022 lyckades Samhall inte nå målet om lönetimmar för någon av anställningsformerna, se diagram 1 och 2 nedan.¹¹⁵ För skyddat arbete var målet satt till knappt 33 miljoner lönetimmar och för LFU till drygt 3 miljoner lönetimmar, totalt drygt 36 miljoner lönetimmar.

Diagram 1 Mål och utfall för lönetimmar för skyddat arbete, 2011–2022



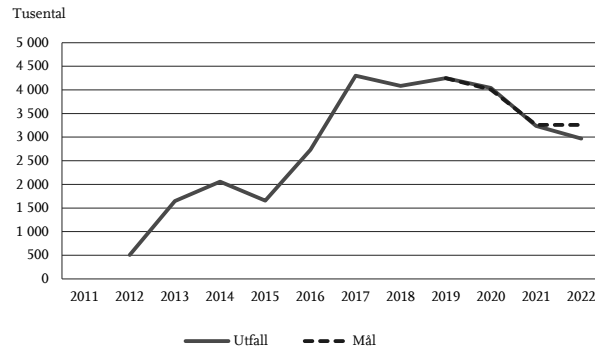
Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Samhalls årsredovisningar och budgetunderlag.

¹¹³ Uppskattningsvis 6 000–7 000 anställda har en låg digital mognad, enligt intervju med Samhalls ledning 2023-03-02.

¹¹⁴ Lönetimmar är de timmar som Samhall betalar ut lön för till sina anställda och omfattar bland annat arbetad tid, semester, sjukskrivning mellan dag 2–14.

¹¹⁵ För 2011 och 2012 var målet angivet i arbetstimmar. Från 2013 angavs målet i lönetimmar. För enklare jämförelse över tid har vi räknat om arbetstimmar till lönetimmar i diagrammen. Se elektronisk bilaga 6 för hur beräkningarna har gjorts.

Diagram 2 Mål och utfall för lönetimmar för LFU, 2011–2022¹¹⁶



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Samhalls årsredovisningar och budgetunderlag.

Enligt Samhall beror svårigheterna att nå målen främst på att Arbetsförmedlingen inte har anvisat arbetssökande i tillräcklig omfattning när lediga platser har uppstått i bolaget (se kapitel 4). Bolaget har lyft utmaningarna med att fylla lönetimmarna i ägardialog, budgetunderlag och samråd med Arbetsförmedlingen liksom i årsredovisningar.¹¹⁷ När bolaget inte kan fylla sina lönetimmar påverkar det inte bara bolagets möjlighet att bemanna sina kunduppdrag utan även merkostnadsersättningen från staten, eftersom Samhall behöver återbetala ersättning i det fall antalet redovisade lönetimmar understiger målet i ägaranvisningen.¹¹⁸

Samhall har möjlighet att använda underleverantörer och direktanställd personal.¹¹⁹ Enligt Samhall kan bland annat svårigheter att bemanna uppdrag på grund av säkerhetskrav eller krav på specialistkompetens leda till att bolaget använder sig av denna möjlighet.¹²⁰ Det kan också ta lång tid att få in fler personer från

¹¹⁶ 2019 infördes LFU i samma målstruktur som skyddat arbete varför diagrammet inte redovisar inte mål innan 2019.

¹¹⁷ Riksrevisionens genomgång av ägardialoger, budgetunderlag, Samhalls årsredovisning 2021 och 2022 och mötesprotokoll från nationella samråd mellan Samhall och Arbetsförmedlingen.

¹¹⁸ § 13 förordning 2018:1528.

¹¹⁹ Se Kollektivavtal Samhall.

¹²⁰ Intervju med Samhalls ledning 2023-02-03. Se även Samhalls budgetunderlag för 2024–2026.

Arbetsförmedlingen till kunduppdrag där Samhall har personalbrist.¹²¹ Riksrevisionen har tagit del av uppgifter om Samhalls användning av underleverantörer och bedömer inte att det rör sig om en omfattande verksamhet i relation till Samhalls storlek.¹²²

3.3 Samhalls chefer har begränsade möjligheter att stötta och utveckla sina anställda

En väsentlig uppgift för Samhall är att välja tillvara och utveckla de anställdas arbetsförmåga och i förarbetena som låg till grund för bolagiseringen 1992 framhålls att det ska vara ett krav från samhällets sida att så sker.¹²³ Granskningen visar att Samhall har en fastställd medarbetarprocess för att utveckla de anställda, men Riksrevisionen bedömer att flera faktorer gör det svårt för personalledande chefer att fullt ut tillämpa processen. Cheferna har stora personalgrupper, många kunduppdrag och en hög arbetsbelastning, vilket även påverkar övergångsarbetet. Dessutom är personalomsättningen i chefsleden hög.

Riksrevisionen konstaterar också att rekryteringen av personalledande chefer fokuserar mer på ekonomiska resultat, sälj- och kundrelationer, än på uppgiften att utveckla de anställda. Samhalls säljorganisation är heller inte tillräckligt integrerad i den operativa driften vilket lett till att kunduppdrag inte alltid motsvarar de anställdas förmågor och behov. Det har i förlängningen begränsat möjligheterna till utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Riksrevisionen bedömer därutöver att vissa steg i medarbetarprocessen inte är tillräckligt utvecklade för att nå målet om att utveckla de anställdas arbetsförmåga.

3.3.1 Samhall har två huvudprocesser för att utveckla de anställda genom arbete

Samhall har två huvudprocesser som styr hur bolaget ska arbeta med att utveckla sina anställda och sina kundrelationer: *Medarbetarprocessen* syftar till att utveckla medarbetarna i och genom arbete och *kundleveransprocessen* syftar till att teckna kunduppdrag där utveckling av anställda kan ske.¹²⁴ Enligt Samhall ska medarbetarprocessen innefatta introduktion till företaget och arbetet, tydlighet i

¹²¹ Enligt gällande kollektivavtal kan bolaget anställa personer direkt när särskilda omständigheter föreligger. Samhall kan också anställa för viss tid för vikariat eller vid tillfällig arbetsanhopning.

¹²² Intervju med Samhalls ledning 2023-02-03. Konkurrensverket har tidigare landat i en liknande slutsats. Se beslut diarienummer 260/2017 s. 3.

¹²³ Prop. 1991/92:91, s. 26.

¹²⁴ Intervju med Samhalls ledning 2022-01-12. Se även Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*.

krav och förväntningar, tydlig målbild för varje medarbetare, utvecklingsplan som ger riktning och planerar medarbetarens utvecklingssteg samt kontinuerlig återkoppling och uppföljning.¹²⁵

Medarbetarprocessen och kundleveransprocessen ska löpa parallellt och omfattar flera steg, se figur 1 nedan.¹²⁶ Även om Samhalls säljorganisation (steg 1 i kundleveransprocessen) är en separat funktion inom bolaget, bygger medarbetarprocess och kundleveransprocess på samverkan, enligt Samhall.¹²⁷

Figur 1 Stegen i Samhalls medarbetarprocess och kundleveransprocess



Källa: Samhalls manual för verksamhetsplanering Strategi 2026.

¹²⁵ Medarbetarpolicy för Samhall Aktiebolag, beslutad av styrelsen 2022.

¹²⁶ Powerpointpresentation "Medarbetarutveckling i Samhall", presenterad av Samhall för Riksrevisionen 2022-01-12.

¹²⁷ Intervju med Samhalls ledning 2022-05-25.

Samhalls områdeschefer och gruppchefer har personalansvar för de anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.¹²⁸ I uppgiften som områdeschef ingår att implementera hela medarbetarprocessen och flera steg i kundleveransprocessen. Det innebär att områdeschefer ansvarar för både medarbetarutveckling, kundrelationer, operativ drift och daglig styrning. Att coacha anställda till övergångar utanför Samhall är ett centralt mål och varje chef mäts individuellt på det.¹²⁹ Därutöver mäts de på bruttovinst per timme, omsättning och om de har genomfört mål- och utvecklingsdialoger med sina anställda.¹³⁰ Områdeschefer förväntas även bidra till merförsäljning hos sina kunder.

3.3.2 Matchning ska ske stegvis enligt Samhallmetoden

Samhalls matchning mellan arbetsuppgifter och medarbetarnas behov och förmågor sker stegvis. I ett första steg skattas arbetsförmåga gemensamt av chef och anställd i anslutning till det så kallade trepartssamtalet med Arbetsförmedlingen (se kapitel 4). Totalt skattas 16 arbetsförmågor, som till exempel läs- och skrivkunnsighet, hygien och koncentration. På basis av skattningen av arbetsförmågor så matchas den anställda sedan mot någon av Samhalls 25 yrkesroller i olika kunduppdrag, till exempel lokalvårdare, tvätterimedarbetare, omsorgsassistent och lagerarbetare.¹³¹ För respektive yrkesroll finns en grundutbildning som kan följas av påbyggnadsutbildningar. Arbetsförmåga och aktiviteter ska följas upp och dokumenteras i årliga mål- och utvecklingsdialoger mellan anställd och chef.

Samhalls metodik för att matcha rätt personer med rätt arbetsuppgifter benämns Samhallmetoden.¹³² En bärande del i metoden är att anställda matchas till och utför arbete i arbetslag eller team. Genom att arbetsuppgifter bryts ned i mindre moment kan anställda kompensera för varandras nedsatta arbetsförmåga och dela på

¹²⁸ Gruppchefer på Samhall har i regel en mer avgränsad arbetsbeskrivning såsom rehabilitering, särskilt ansvar för LFU-anställda, utbildning eller kontakter med Arbetsförmedlingen. Till skillnad från områdeschefer har de heller inte driftansvar. Utöver grupp- och områdeschefer finns ytterligare några funktioner med personalansvar såsom produktionsledare eller kund- och driftansvarig men de är mycket få till antalet jämfört med områdeschefer och gruppchefer som tillsammans utgör cirka 800 av Samhalls totalt 1 400 tjänstemän.

¹²⁹ Enligt ett urval av platsannonser för områdeschef på Samhall som Riksrevisionen gått igenom under 2022 och 2023 beskrivs övergångar som ett av chefernas viktigaste mål.

¹³⁰ Intervju 6 och 9 med områdeschefer.

¹³¹ Andra yrkesroller är bland annat administratör, maskinoperatör, vaktmästare, återvinningsarbetare och servicevärd. Se även intervju med Samhalls ledning 2022-01-12.

¹³² Se Samhalls webbplats, "Samhallmetoden". Ett för litet arbetslag kan också innebära att kunden ställer högre produktionskrav på de anställda. Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28.

arbetsuppgifter. Av det följer också att arbetslagen inte bör vara för små.¹³³

En annan viktig del i metoden är att utveckling i arbetet förväntas ske genom att anställda roterar mellan olika arbetsuppgifter och yrkesroller. För att modellen ska fungera som avsett krävs ett närvarande ledarskap. I förarbetena till bolagiseringen av Samhall beskrivs arbetsledningens stöd som centralt för att de anställda ska klara arbetet på ett bra sätt.¹³⁴

3.3.3 Chefernas åsikter om medarbetarprocessens steg går isär

Vår enkät till områdeschefer och gruppchefer i första linjen visar att åsikterna går isär om ändamålsenligheten i medarbetarprocessens olika steg. En klar majoritet av cheferna är nöjda med bolagets internutbildningar och uppger att nyanställda ges introduktion till arbetsplatsen. Vidare instämmer runt 70 procent av cheferna i att deras medarbetare får individuellt anpassade arbetsuppgifter och arbetstakt i den omfattning som de behöver. Eftersom det mesta av anpassningarna inom Samhall påverkar tidsåtgången i arbetet, framför allt genom att de behövs fler anställda för att utföra en viss arbetsuppgift än hos andra bolag, är det ett förväntat resultat. Samtidigt uppger drygt hälften av cheferna att de arbetsförmågor som skattas när en medarbetare ska matchas mot arbetsuppgifter inte är tillräckliga för att få till en bra matchning.

3.3.4 Samhalls säljorganisation arbetar inte tillräckligt nära den operativa driften

Trots att Samhalls processer för kund- och medarbetarutveckling ska löpa parallellt anser första linjens chefer att bolagets säljfunktion inte alltid tar tillräcklig hänsyn till vilka behov som medarbetarna har när bolaget säljer in nya kunduppdrag. Det får enligt Riksrevisionen konsekvenser för Samhalls möjligheter att bemanna uppdrag och utveckla sina medarbetare genom arbete.

Det är främst Samhalls områdeschefer som ansvarar för frågor som rör bemanning men det är bolagets säljorganisation som har huvudansvar för att sälja in uppdrag som ska möta både medarbetarnas och kundernas behov. I vår enkät svarar dock 64 procent av cheferna att när Samhall åtar sig nya uppdrag har de inte en bra dialog med säljorganisationen om medarbetarnas behov och vilka arbeten som behövs. En liknande bild ges även i några intervjuer med områdeschefer, som uppskattar när säljarna har kännedom om hur förutsättningarna för Samhall ser ut lokalt.¹³⁵

¹³³ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28

¹³⁴ Prop. 1991/92:91, s. 34.

¹³⁵ Intervju 2, 3, 9 och 11 med områdeschefer.

Samhalls ledning uppger å sin sida att försäljningen i hög grad styrs av målgruppens behov, men att de som arbetar med säljverksamheten ej känner till vilka personer som anvisas till Samhall eller som matchas till respektive kunduppdrag.¹³⁶ Som redan nämnts så anser dock 86 procent av cheferna att Samhall behöver bredda sin verksamhet till fler branscher, vilket tyder på att säljorganisationen ändå inte arbetar så nära den operativa driften som personalansvariga chefer hade önskat.

3.3.5 Samhall har slutit stora nationella kontrakt som kan vara utmanande att bemanna lokalt

Under det senaste decenniet har Samhall slutit flera stora kontrakt, främst för lokalvård i livsmedelsbutiker. Stora kontrakt kan göra det enklare att möta kravet på att finnas där behoven finns och matcha anställda mot affärer. Från intervjuer med en del områdeschefer framgår dock att stora kontrakt också kan vara utmanande att bemanna då avtalen är hårt styrda gällande vad som ska levereras och när. Det går heller inte att välja bort uppdrag på en viss ort och det finns inte samma utrymme att komma med inspel för cheferna jämfört med lokala kunder.¹³⁷

Svårigheter att bemanna uppdrag kan enligt fackliga företrädare också leda till sena schemaläggningar och att anställda med kort varsel behöver byta arbetsplats.¹³⁸ För anställda som på grund av sin funktionsnedsättning behöver tid att anpassa sig till nya situationer kan det orsaka oro. Enligt facket är det heller inte ovanligt att anställda får jobba övertid, kvällar och helger för att hinna med. En jämförelsevis hög sjukfrånvaro för anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget kan också påverka möjligheten att genomföra kunduppdragen.¹³⁹

För flera lokalvårdskontrakt, som till exempel med Polisen, Swedavia, Tullverket och Försvarsmakten, är det därtill ett krav att anställda ska genomgå säkerhetsklassningar för att få utföra arbete i deras lokaler. Totalt har Samhall cirka 3 000 medarbetare med säkerhetsklassning, motsvarande 14 procent av de anställda.¹⁴⁰ Om anställda till exempel har betalningsanmärkningar kan det innebära att de inte klarar klassningen. Säkerhetsklassningen kan därför bidra till

¹³⁶ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28.

¹³⁷ Intervju 2, 8, 9, 10 och 11 med områdeschefer. Jmf även intervju med Samhalls ledning 2023-02-03 om bland annat bemanning av nationella kontrakt.

¹³⁸ Intervju fackliga företrädare 2023-01-25.

¹³⁹ Sjukfrånvaron totalt för Samhall var 16,1 procent 2022, enligt Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning för 2022*, s. 44.

¹⁴⁰ Riksrevisionens genomgång av styrelsematerial år 2021–2022.

bemanningsproblem, särskilt på orter där säkerhetsklassade uppdrag står för majoriteten av arbetstillfällena. Det är också en tidskrävande process.¹⁴¹

3.4 Gles bemanning i chefsleden försvårar genomförandet av uppdraget

En viktig utgångspunkt i Samhalls verksamhetsidé är den enskildes behov. Enligt Samhalls medarbetarpolicy ska bolagets ledarskap vara aktivt, tydligt och närvarande.¹⁴² Det blir därmed viktig att personalledande chefer har möjlighet att utöva en nära arbetsledning. Granskningen visar dock att personalledande chefer har så stora arbetsgrupper och ansvarar för så många arbetsuppgifter att det blir svårt för dem att stötta de anställda i det dagliga arbetet. Även stöd- och specialistfunktionerna på Samhall är få sett till bolagets storlek.

3.4.1 Cheferna ansvarar för stora arbetsgrupper och många kunduppdrag

I Riksrevisionens enkät uppper knappt 70 procent av cheferna att de är närmsta chef för 30 medarbetare eller fler, och mer än var fjärde chef har 40 medarbetare eller fler. Endast 1 procent av cheferna har färre än 10 medarbetare. Det finns också exempel på chefer som haft personalansvar för 70 eller 80 underställda.¹⁴³ Givet att Samhalls kärnuppdrag handlar om att ge utvecklande arbeten åt personer med en skyddad anställning är det svårt att se vad som motiverar att personalgrupperna är så stora. Sedan något år tillbaka har Samhalls ledning ett särskilt fokus på arbetsmiljön för första linjens chefer med målet att deras arbetsbelastning ska minska.¹⁴⁴ Samhall har också anställt åtta arbetsmiljöspecialister för att stärka upp distriktens arbetsmiljöarbete. Vi har dock inte kunnat se några indikationer på att chefslinjen på Samhall har förtätats under granskningens gång.

Över tid har inte bara antalet chefer blivit färre i Samhall, utan även stöd- och specialistfunktionerna. När Samhall startade sin verksamhet på 1980-talet med ungefär lika många anställda i skyddat arbete som idag fanns 5 500 tjänstemän i bolaget.¹⁴⁵ Idag är tjänstemännen inte fler än 1 400 totalt.¹⁴⁶ HR-organisationen vid

¹⁴¹ Intervju 3, 7 och 11 med områdeschefer.

¹⁴² Medarbetarpolicy för Samhall AB, beslutad av styrelsen 2022-12-11.

¹⁴³ Intervju 1, 2, 3 och 8 med områdeschefer.

¹⁴⁴ Se även Ford och Rasiwala. "Nu ska vi skapa bättre arbetsmiljö för alla som jobbar på Samhall", Arbetet, 2023-03-09.

¹⁴⁵ Intervju med Samhalls ledning 2023-03-02. Se även prop. 1991/92:91, s. 11.

¹⁴⁶ Samhall, Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023, s. 43. Totalt fanns 1 418 direktanställda tjänstemän på Samhall 2022.

Samhall har det övergripande ansvaret för styrning och uppföljning av arbetsmiljön, men är också påfallande liten sett till att Samhall har omkring 24 000 anställda.¹⁴⁷ Totalt arbetar omkring 50 personer med HR-frågor på Samhall.¹⁴⁸ Bolaget har en arbetsterapeut anställd.¹⁴⁹

Samhalls chefer i första linjen har inte bara många underställda utan ansvarar även för många olika och utspridda kunduppdrag, där deras anställda utför arbete. I Riksrevisionens enkät uppger mer än hälften av cheferna att de har minst 11 olika kunduppdrag. Över en fjärdedel av cheferna uppger att de har 20 olika kunduppdrag eller fler.

Enligt Riksrevisionen försvårar många underställda i kombination med många kunduppdrag en nära och tillgänglig arbetsledning, vilket är en central del i Samhallmetoden och Samhalls medarbetarpolicy. Det innebär att cheferna får svårare att arbeta efter Samhalls grundläggande verksamhetsidé om utveckling efter den enskildes behov. Vår enkät visar också att endast 28 procent av cheferna dagligen träffar sina anställda. 18 procent uppger att de träffar sina anställda en gång per vecka, medan en femtedel endast träffar sina anställda varannan vecka eller en gång i månaden.

Forskningen visar tydligt att det finns nackdelar med för många underställda per chef.¹⁵⁰ Kända negativa konsekvenser av breda kontrollspann, det vill säga stora personalgrupper, är bland annat stress, försämrad arbetsmiljö och hög personalomsättning bland chefer och anställda.¹⁵¹ Riksrevisionen kan konstatera att Samhall har en hög personalomsättning bland tjänstemännen dit cheferna i första linjen räknas. År 2022 låg den på totalt 21 procent.¹⁵² Det kan jämföras med att personalomsättningen i staten som helhet var knappt 12 procent 2022.¹⁵³

¹⁴⁷ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 44.

¹⁴⁸ Data uttagen från Samhall över Samhalls samtliga tjänstemän utifrån befattningstyp, oktober 2022.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Regnö, *Chefer i välfärdens tjänst*, 2016; Corin et al. *Leda lagom många. En kunskapssammansättning om betydelsen av antalet medarbetare per chef*, 2023, s.10.

¹⁵¹ Se bilaga 5 för närmare beskrivning av vad som är effektiva kontrollspann, enligt forskningen.

¹⁵² Enligt uppgift från Samhall i e-post 2023-04-25.

¹⁵³ Enligt statistik från Arbetsgivarverkets webbplats, hämtad 2023-05-11.

3.4.2 Chefernas tid räcker inte till för uppdraget att utveckla de anställda

Av vår enkät till personalledande chefer och intervjuer framgår att administrativa arbetsuppgifter tar mycket av chefernas tid i anspråk. En normalvecka lägger de, enligt Riksrevisionens enkät, dubbelt så mycket tid på administration som på medarbetarutveckling. Av intervjuer framgår till exempel att attestering av varje medarbetares arbetspass kräver mycket tid och att chefer dessutom utför uppgifter som går utöver den formella arbetsbeskrivningen, som till exempel att hjälpa anställda i kontakten med sjukvården eller myndigheter.¹⁵⁴

Mot den bakgrunden är det inte så förvånande att över 60 procent av första linjens chefer i vår enkät instämmer i påståendet att de inte kan ägna tillräcklig tid åt medarbetarutveckling. Knappt 70 procent uppger dessutom att de har för många medarbetare för att hinna ge dem stöttning och återkoppling i den utsträckning de hade velat. I enkätens fritextsvar tar cheferna genomgående upp att arbetsbelastningen är alltför hög, vilket bland annat leder till att deras arbete med medarbetarutveckling blir lidande.¹⁵⁵

3.4.3 Cheferna har delvis nya utmaningar att hantera

I Samhalls medarbetarundersökningar från 2022 och 2023 uppger 9 procent av de anställda att de under de senaste 12 månaderna utsatts för hot eller våld på sin arbetsplats, vilket enligt Riksrevisionen är en hög andel. Samhall lyfter också i intervjuer att fler som anställs inom LFU numera har en kriminell bakgrund eller pågående kriminalitet och att detta har lett till ökat problem med hot och våld inom organisationen mellan anställda.¹⁵⁶ Enligt Samhall har problemen med hot och våld lett till att bolaget behövt anställa vakter och att en del chefer har behövt bära larm.¹⁵⁷ Enligt Samhall är det ofta svårt för Arbetsförmedlingen att fånga upp kriminalitet eller utåtagerande beteenden i sina processer, och problemen uppdragas sällan innan det att personen fått anställning på Samhall.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Intervju 1, 3, 5 och 9 med områdeschefer.

¹⁵⁵ Se svar på enkätfråga 24 i Riksrevisionens enkät. Frågan var ställd på följande sätt: *Finns det något som du tycker är viktigt som rör Samhall som vi inte har frågat dig om? Lämna gärna ytterligare kommentarer här.* Totalt svarade 262 av cheferna på frågan.

¹⁵⁶ Enligt en första analys som Samhall har gjort har drygt 20 procent av de anvisade till LFU någon form av kriminell bakgrund, enligt uppgift i e-post från Samhall 2022-12-06. Hot och våld kommer i första hand inifrån organisationen vilket särskiljer Samhall från de flesta andra organisationer.

¹⁵⁷ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-24 och intervju med Samhalls ledning 2023-03-02. Jmf även intervjuer med områdeschefer.

¹⁵⁸ Enligt uppgift i e-post 2022-12-06.

Det finns också indikationer på att de anställda på Samhall har ett mer diversifierat behov av stöd än tidigare. På senare år har Arbetsförmedlingen anvisat fler personer med kognitiva och psykiska funktionsnedsättningar, något som enligt Samhall innebär att chefernas arbete blivit svårare eftersom det inte finns samma tydlighet i vilket stöd som behövs, jämfört med fysiska funktionsnedsättningar.¹⁵⁹ I några intervjuer berättar chefer även om en social problematik bland deras anställda som inte nödvändigtvis handlar om funktionsnedsättningen. Fler anställda lider också av psykisk ohälsa jämfört med tidigare.¹⁶⁰ Enligt Riksrevisionen indikerar det att anpassningar av den rumsliga arbetsmiljön, såsom arbetstempo och lokalanpassning, i högre grad än tidigare kan behöva kompletteras med andra och mer personalintensiva former av stöd i arbetet.¹⁶¹

En annan utmaning som återkommande tas upp av cheferna i Riksrevisionens enkät och intervjuer är att de som anvisas till Samhall har svaga kunskaper i svenska. År 2021 uppdrog regeringen åt Arbetsförmedlingen att utreda flera frågor med bäring på Samhalls uppdrag. I sammanhanget bör uppmärksammas att uppdrag nummer 10, som handlade om bristande kunskaper i svenska och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, inte omfattade anvisningar till Samhall.¹⁶² Anledningen till att anställningar på Samhall inte omfattades av uppdraget är, enligt regeringen, att behovet av insatser avseende kunskaper i svenska språket bör omhändertas innan anvisningar till bolaget genomförs.¹⁶³

Enligt Samhall är detta inte tillräckligt för att säkerställa den typ av svensk kunskaper som krävs för att bland annat kunna ta till sig basala instruktioner om säkerhet och arbetsmiljö.¹⁶⁴ Av intervjuer med Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten inte har tolkat signalen från regeringen som att det åligger Arbetsförmedlingen att utreda eller bedöma språk inför anvisning.¹⁶⁵ Den bilden får stöd av vår enkät till första linjens chefer där över 80 procent uppger att Arbetsförmedlingen anvisar personer till Samhall med så låga kunskaper i svenska att en anställning på Samhall blir svår att klara av.

¹⁵⁹ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-24.

¹⁶⁰ Intervju 2, 4, 7 och 9 med områdeschefer.

¹⁶¹ Jmf t.ex. Gustafsson, *Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning Supported employment i en svensk kontext: förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete*, 2014.

¹⁶² Se Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2021, uppdrag 10, om att utreda hur insatser kan användas, anpassas eller kompletteras för att möta de dubbla behov som finns för dem som har bristande kunskaper i svenska och en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁶³ Se Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2021.

¹⁶⁴ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-24.

¹⁶⁵ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-03-29.

En målgrupp med mer utmanade behov kan enligt Riksrevisionen dels leda till att verksamheten blir dyrare, dels till att potentiella kunduppdrag och arbetsplatser som överensstämmer med de anställdas arbetsförmåga blir färre. Eftersom Arbetsförmedlingen styr vilka som anvisas har Samhall inte helt kontroll över sådana kostnadsökningar.

3.4.4 Risk att anvisade får kompensera för låg chefstäthet

Mellan de anställda i kunduppdragen och personalledande chef finns ofta ett mellanliggande led i form av driftsledare och teamledare. Dessa har anvisats till Samhall och därmed ingår i bolagets arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Enligt Riksrevisionen tyder mycket på att Samhall kompenserar för den låga chefstätheten i första linjen med framför allt driftledare.

Uppskattningsvis arbetar omkring 1 500 personer som teamledare eller driftledare på Samhall.¹⁶⁶ Intervjuerna med områdeschefer bekräftar att driftledare är en central funktion för att det löpande arbetet ska fungera.

Både Arbetsmiljöverket och Samhalls interrevision har uppmärksammat att det finns en otydlighet i vad som är områdeschefens respektive driftledarens ansvar.¹⁶⁷ Driftledarens roll ska vara att planera, leda och följa upp den dagliga driften, vilket ska ske i samråd med driftledarens närmaste chef. Det sker dock inte alltid något samråd med närmaste chef vilket innebär att driftledare i praktiken tar ett personalansvar som går utöver deras mandat.¹⁶⁸ Konkret kan det handla om uppgifter som att hantera vakanser, kontrollera nykterhet eller skicka hem anställda i det fall de upprepat inte uppträtt korrekt.¹⁶⁹ För de anställda kan det därmed vara svårt att veta vad som gäller och vem som är ansvarig chef.

Internrevisionen pekar också på att ju fler uppdrag inom lokalvård som Samhall har inom ett visst distrikt, desto fler team- och driftledare återfinns i distriktet i fråga.¹⁷⁰ Det är ytterligare en indikation på att team- och driftledare som anvisats till anställning får kompensera för att Samhall har få direktanställda chefer, enligt Riksrevisionen. Det antagandet stärks av att det förekommit att drift- och teamledare, i vissa fall, gått direkt in i dessa yrkesroller när de anställdes på Samhall.¹⁷¹

¹⁶⁶ Intervju med Samhalls ledning 2023-03-02.

¹⁶⁷ Arbetsmiljöverket beslut 2021/014050. Arbetsmiljöverket bedömde efter inspektion att det fanns stora brister i arbetsmiljön vid Samhall Eskilstuna, Ståd och bemanning, gällande bland annat fördelning av arbetsmiljöuppgifter mellan områdeschef, team- och driftledare. Myndigheten beslutade därför om föreläggande med vite.

¹⁶⁸ Samhall, *Samhalls drift- och teamledare, Internrevisionsrapport*, 2019, s. 4–5.

¹⁶⁹ Samhall, *Samhalls drift- och teamledare, Internrevisionsrapport*, 2019. Se även Arbetsmiljöverket beslut 2021/014050.

¹⁷⁰ Samhall, *Samhalls drift- och teamledare, Internrevisionsrapport*, 2019, s. 4–5.

¹⁷¹ *Ibid.*

Medellönen för driftledare ligger med olika arbetstillägg högre än för anställda i andra yrkesroller på Samhall.¹⁷² Om Samhall hade rekryterat personal på den öppna arbetsmarknaden till arbetsuppgifter motsvarande driftledarnas hade dock deras löner sannolikt legat på en högre nivå.

3.4.5 Inga krav på erfarenhet eller utbildning om funktionsnedsättning hos första linjens chefer

Trots att rollen som områdeschef är komplex och handlar om att främja både social och yrkesmässig utveckling så rekryteras inte områdeschefer utifrån utbildning eller erfarenhet av att arbeta med personer med funktionsnedsättning, eller personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. I stället ligger stort fokus i rekryteringar på att cheferna är duktiga på försäljning och kundrelationer.

Riksrevisionen har gått igenom ett urval av platsannonser för tjänsten som områdeschef.¹⁷³ Genomgången visar att det krävs lägst gymnasiekompetens för att anställas som områdeschef på Samhall. I en del annonser saknas helt uppgift om utbildningskrav. Vår enkät till första linjens chefer visar att 41 procent av cheferna har gymnasial utbildning som högsta avslutade utbildning, medan 54 procent har någon form av eftergymnasial utbildning.¹⁷⁴

Platsannonserna innehåller heller inga krav på eller önskemål om tidigare erfarenhet av att arbeta med eller arbetsleda personer med funktionsnedsättning. Däremot efterfrågas affärstänk, erfarenhet av goda sälj- och kundrelationer och branschkunnskap. Ledarförmåga är centralt men granskningen visar att en majoritet av cheferna, 60 procent, saknar erfarenhet av att arbetsleda personer med funktionsnedsättning.

Enligt Samhall lägger bolaget i sin rekrytering av områdeschefer stort fokus på vilken typ av kunduppdrag som cheferna ska arbeta med, men även det personliga ledarskapet.¹⁷⁵ Samhall framhåller även att medarbetarutveckling är centralt i de underlag som används som stöd vid rekrytering av första linjens chefer. Samtidigt

¹⁷² Grundlönen för alla anvisade anställda på Samhall är idag 22 892 kr per månad. Team- eller driftledare kan få ett tillägg därutöver om 2 100 kr respektive 2 925 kr. Till det kommer arbetsuppgiftstillägg och mångkunnighetsstillägg. Se kollektivavtal Samhall 2023, s. 16.

¹⁷³ Vi har gått igenom runt 20 platsannonser för tjänster i hela landet för åren 2022 och 2023.

¹⁷⁴ 41 procent anger gymnasium som högsta avslutade utbildning medan 31 procent har eftergymnasial utbildning ej högskolenivå och 23 procent har universitets- eller högskoleutbildning, minst tre år.

¹⁷⁵ Intervju med Samhall om bolagets kundleveransprocess 2022-05-25.

konstaterar Riksrevisionen att det inte är något som förmedlas i Samhalls platsannonser för områdeschefer.

Samhall erbjuder internutbildning i kundleveransprocess och medarbetarprocess under första året som chef och enligt Samhall kompetensutvecklas cheferna efter anställning.¹⁷⁶ I relation till alla de färdigheter som områdeschefer förväntas ha kan det ändå framstå som otillräckligt, enligt Riksrevisionen.

Samhall bedriver affärsmässig verksamhet men mycket av områdeschefernas arbete handlar också om människovårdande arbete, vilket framkommer i både intervjuer och fritextsvar i vår enkät.¹⁷⁷ Eftersom Samhall bygger sitt ledarskap på ett coachande förhållningssätt framstår även förståelse för de anställdas utmaningar som centralt för att kunna ge rätt stöd till de anställda. Det ställer höga krav på kunskaper om tillgängligt arbetsliv och att Samhall arbetar systematiskt med det på alla nivåer.¹⁷⁸ Att Samhall inte kräver någon tidigare erfarenhet av att arbeta som områdeschefer med funktionsnedsättningar i rollen som områdeschef förklarar bolaget med att utbudet av arbetssökande personer med denna kompetens är låg i relation till Samhalls efterfrågan.¹⁷⁹

Riksrevisionen konstaterar dock att Samhall för vissa tjänster, utanför det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, ställer krav på erfarenhet av att arbeta med personer med funktionsnedsättning. Det gäller till exempel för tjänsten som samordnare för arbetsmarknadstjänster, vilket innebär ansvar för arbetsträning av personer med Arbetsförmedlingen som kund. För denna roll är även högskoleutbildning en önskvärd kvalifikation. Samhalls arbetsmarknadstjänster är en av Samhalls affärer och arbetsträningen sker i kunduppdrag som leds av områdescheferna.¹⁸⁰

Enligt Samhall pågår ett arbete för att öka enhetligheten i rutiner vid rekrytering till bolaget. En översyn genomförs även av utbildningsprogrammet för första linjens chefer, i syfte att höja kompetensen och åstadkomma mer enhetliga arbetssätt.¹⁸¹

¹⁷⁶ Intervju med Samhall om bolagets kundleveransprocess 2022-05-25 samt svar från Samhall i samband med faktagranskning 2023-05-31.

¹⁷⁷ Intervju 1, 3, 5, 8 och 9 med områdeschefer.

¹⁷⁸ Jmf Danermark et al., *Forskning i korthet: Tillgängligt arbetsliv-Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning*, Forte, 2021.

¹⁷⁹ Svar från Samhall i samband med faktagranskning 2023-05-31.

¹⁸⁰ Se till exempel platsannons för samordnare till distrikt Kronoberg publicerad 15 mars 2023 och samordnare till distrikt Göteborg publicerad 28 april 2023.

¹⁸¹ Svar från Samhall i samband med faktagranskning 2023-05-31.

3.4.6 Samhall har begränsade möjligheter att följa upp sina anställda

För att Samhall ska kunna utveckla sina medarbetare behöver bolaget ha adekvat kunskap om sina anställda eftersom det är de anställdas individuella behov som ska styra utformningen av anpassningar och stöd. Granskningen visar dock att Samhall har begränsade möjligheter att följa de anställda på ett mer systematiskt och evidensbaserat sätt. Därmed blir det också svårare för Samhall att bedöma hur effektivt arbetet med medarbetarutveckling är, enligt Riksrevisionen.

I granskningen har Riksrevisionen efterfrågat vilken information som Samhall samlar in om anställdas yrkesmässiga utveckling. Vi kan bland annat konstatera att Samhall inte registrerar kronologiskt vilka yrken eller branscher som de anställda har arbetat i inom bolaget. Anledningen till att den typen av uppgifter inte samlas in är enligt Samhall att medarbetarna inte är anställda mot något specifikt yrke, utan ska utvecklas inom olika roller.¹⁸² I Samhalls HR-system dokumenteras dock yrkeskunskande, vilket ger en uppfattning om vilka yrkesroller en medarbetare arbetat i.

Samhall uppger vidare att bolaget det senaste året har påbörjat ett arbete med att registrera anställdas arbetslivserfarenhet, såsom uppgifter om yrke, exempel på kunder de anställda har arbetat hos samt huvudsakliga arbetsuppgifter. Hittills omfattar dock registreringen endast en mindre del av de anställda.¹⁸³

Enligt Samhall har bolaget över lag knappa data om sina anställda vilket kan göra det svårt att effektivt matcha till arbeten.¹⁸⁴ En viktig anledning, enligt Samhall, är att bolaget inte får tillräcklig information från Arbetsförmedlingen om de anställda i samband med anvisning (se kapitel 4). En annan anledning är att bolaget saknat ett tillräckligt bra systemstöd för dokumentation och uppföljning.¹⁸⁵ Av Samhalls årsredovisningar framgår att bolaget de senaste åren gjort investeringar i sin IT-miljö för att öka digitaliseringen och bland annat skapa bättre systemstöd.

Mål- och utvecklingsdialogen är chefernas huvudsakliga verktyg för uppföljning av de anställda. I vår enkät till grupp- och områdeschefer anser tre av fyra chefer att

¹⁸² Mejlkorrespondens med Samhall 2022-02-02.

¹⁸³ Första kvartalet 2022 hade bolaget registrerat uppgifter om arbetslivserfarenhet för omkring 5 800 anställda, vilket är mindre än en tredjedel av de anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Mejlkorrespondens med Samhall 2022-03-21. Uppgiften gäller fram till och med mars 2022.

¹⁸⁴ Mejlkorrespondens med Samhall 2022-02-02 samt Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentation.

¹⁸⁵ Ibid.

dialogen är ett bra verktyg för att följa upp de anställdas mål och arbetsförmåga. 98 procent av de anställda har också genomfört en mål- och utvecklingsdialog 2022.¹⁸⁶

Granskningen visar samtidigt på utmaningar med mål- och utvecklingsdialogerna, inte minst att de i regel bara genomförs en gång per år. Med tanke på de stora personalgrupperna, som försävar återkoppling i det löpande arbetet, är det enligt Riksrevisionen inte tillräckligt ofta. I Samhalls egen medarbetarundersökning 2023 framkommer att bara 58 procent av de anställda har regelbunden uppföljning av sina mål med sin närmaste chef. Endast 61 procent uppger att deras närmaste chef ger dem återkoppling så att de kan utvecklas i sitt arbete.¹⁸⁷

Det finns också problem med dokumentation och uppföljning av mål- och utvecklingsdialogen. Även om vissa uppgifter är obligatoriska för chefer att dokumentera så är det upp till respektive chef att avgöra hur mycket som ska dokumenteras. Fram till nyligen fanns heller inte ett gemensamt system att registrera uppgifterna i, utan dialogen följdes upp via manuella arbetssätt. Samhall uppger att bolaget nu arbetar på att öka användarvänligheten i systemstödet och därmed nyttjandegraden och effektiviteten.

I intervjuer med områdeschefer framkommer att vissa chefer gärna hade sett att underlaget för dialogen gav mer utrymme för fritext och reflektion, samt handlade mer om de anställdas förväntningar, ambitioner och mål för framtiden, inklusive övergång.¹⁸⁸

3.5 Samhalls arbete med övergångar har brister

Ett viktigt mål för Samhall är att verka för att ett visst antal av deras anställda årligen övergår till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Enligt Riksrevisionen blir det därmed viktigt för Samhall att arbeta systematiskt med detta. Granskningen visar att Samhall över lag når övergångsmålet men att övergångsarbetet inte framstår som särskilt enhetligt och att det inte är helt tydligt vad det är i Samhalls arbetssätt som ger effekt i arbetet med övergångar.

3.5.1 Målet om övergångar är centralt men svårt att nå

Samhall ska enligt ägaravvisningen se till att antalet personer som övergår till arbete till den reguljära arbetsmarknaden årligen motsvarar minst 1500 personer,

¹⁸⁶ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 42.

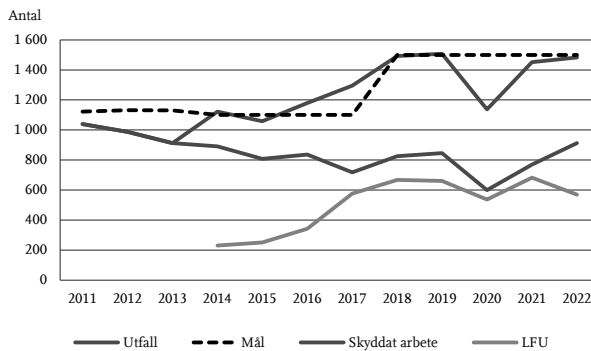
¹⁸⁷ Samhalls medarbetarundersökning (MUSK) 2023.

¹⁸⁸ Intervju 2, 4, 6 och 9 med områdeschefer.

uppdelat på anställda för skyddat arbete respektive LFU.¹⁸⁹ Varje år ska Samhall även lämna en särskild redovisning till Arbetsmarknadsdepartementet av vilka åtgärder som har vidtagits och planeras med anledning av bolagets uppdrag avseende övergångar.¹⁹⁰

Diagram 3 nedan visar Samhalls måluppfyllelse av övergångsmålet under senaste tioårsperioden för både skyddat arbete och LFU. Av diagrammet framgår att Samhall i perioder haft svårt att nå målet. Under 2020 och 2021 påverkade pandemin bolagets möjlighet att nå målet men granskningen visar att det även finns andra faktorer som påverkar måluppfyllelsen, såsom bristande tid och resurser hos personalledande chefer, och att målet står i konflikt med andra av Samhalls mål. De anställdas arbetsförmåga och anställningsförhållanden spelar också roll, enligt första linjens chefer på Samhall.

Diagram 3 Mål och utfall för antal övergångar för skyddat arbete och LFU, 2011–2022



Anm.: LFU redovisas från år 2014 eftersom det inte fanns uppdelad statistik för LFU tidigare. Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Samhalls årsredovisningar.

¹⁸⁹ Ågaranvisning för Samhall Aktiebolag. Målet på 1 500 personer har gällt från år 2018, dessförinnan var målet 1100 personer.

¹⁹⁰ 6 § Ågaranvisning för Samhall Aktiebolag.

Övergångarna från LFU står för knappt 40 procent av alla övergångar trots att andelen anställda i LFU är mindre än 10 procent i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.¹⁹¹ En viktig förklaring till att andelen övergångar är så mycket högre för anställda i LFU än i skyddat arbete är att LFU är en tidsbegränsad anställning för yngre personer medan skyddat arbete är en tillsvidareanställning för personer vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få ett arbete eller stöd genom andra insatser. I vår enkät till första linjens chefer uppger 61 procent att mindre än hälften av deras medarbetare i skyddat arbete skulle kunna klara en varaktig övergång till den reguljära arbetsmarknaden. Av chefernas öppna svar framkommer en ganska samstämmig bild av att en stor andel av de anställda i skyddat arbete har så stora funktionsnedsättningar eller andra begränsningar att de inte klarar av ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.¹⁹² Flera är också äldre; 58 procent av de anställda i skyddat arbete är över 50 år¹⁹³, något som ytterligare minskar möjligheten till övergång.

En återkommande synpunkt bland cheferna i enkätens fritextsvar och intervjuer är också att lön och övriga anställningsvillkor i skyddat arbete är så goda att det riskerar att skapa en inläsningseffekt, som i förlängningen minskar viljan till övergång. Riksrevisionens analys av lönenivån för lokalvårdare visar dock att lönen vid Samhall ligger något lägre än lönen för motsvarande tjänst på den reguljära arbetsmarknaden.¹⁹⁴ Samtidigt kan löneläget, tillsammans med den långtgående anställningstryggheten och Samhalls lägre krav på produktivitet, ändå bidra till att viljan till övergång minskar. Statistik från Samhall visar att många anställda har varit länge på Samhall. År 2022 hade omkring en tredjedel av de anställda varit anställda på Samhall i mer än tio år.¹⁹⁵

Övergångarna påverkas troligen också av chefernas höga arbetsbelastning. I vår enkät uppger två tredjedelar av cheferna att resurserna inte räcker till för att stödja medarbetare till arbete utanför Samhall. Samtidigt mäts cheferna i första linjen individuellt på hur många övergångar de gör och övergångar är ett av de viktigaste målen för cheferna att nå. Från intervjuer framgår att cheferna försöker ringa in potentiella kandidater för övergångar och stötta dem i att våga att ta steget, men att

¹⁹¹ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 42.

¹⁹² Riksrevisionens sammanställning av enkät till första linjens chefer vid Samhall.

¹⁹³ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 43.

¹⁹⁴ Riksrevisionens bearbetningar av Lönestrukturstatistiken (SCB). Se elektronisk bilaga 6, tabell 2 för en närmare redovisning av hur vi har gjort beräkningen.

¹⁹⁵ Riksrevisionens bearbetningar utifrån data från Samhall. Andelen utgår från anställningstid vid årets slut. Därtill är det senaste anställningsdatum som registreras, vilket innebär att när en person har lämnat Samhall och kommit tillbaka beräknas tiden utifrån den senaste anställningen.

övergångsarbetet inte är så enhetligt strukturerat som medarbetarprocessen ger uttryck för. Områdeschefer med nätverk och förankring i det lokala näringslivet framhåller det som en stor fördel när det handlar om att hitta arbetsplatser dit anställda kan göra övergång.¹⁹⁶ I våra intervjuer har vi också stött på flera exempel där områdeschefer samarbetar i arbetet med arbetsgivarkontakter och kring övergångsmålet medan andra ser ett värde i att målet mäts individuellt.¹⁹⁷

Cheferna kan också behöva göra avvägningar i övergångsarbetet, då anställda som coachas till jobb utanför Samhall kan antas ha en relativt hög arbetsförmåga och därför också är en resurs för att Samhall ska kunna leverera på sina kunduppdrag.¹⁹⁸ Det illustreras till exempel av att det skett jämförelsevis få övergångar från yrkesrollerna team- och driftledare trots att det är yrkesroller som indikerar en högre arbetsförmåga.¹⁹⁹ Övergångar kan även påverkas av ett snävt utbud av arbetsuppgifter och typ av kunduppdrag. I vår granskning framkommer att det kan vara svårt att få till övergångar inom lokalvård.²⁰⁰ I det fall städning är den enda tjänsten som kunden valt att köpa in kan sannolikheten också vara lägre att kunden själv vill överta utförandet genom att anställa någon från Samhall.²⁰¹ Av Statskontorets rapport från 2017 framgår att få övergångar sker till samma branscher som anställda varit verksamma inom på Samhall.²⁰² Det gäller särskilt lokalvård där endast 1 av 10 övergångar skedde till andra städföretag.²⁰³ Sedan dess har andelen övergångar från lokalvård ökat något, enligt Samhall. Bolaget har bland annat antagit ett strategiskt mål att rekrytera långsiktiga kunder och utforma samarbeten där Samhall utbildar de anställda för kundens behov.²⁰⁴

¹⁹⁶ Intervju 5, 9 och 11 med områdeschefer.

¹⁹⁷ Intervju 1, 3, 6, och 9 med områdeschefer.

¹⁹⁸ Intervju 2, 3, 5, och 6 med områdeschefer.

¹⁹⁹ Enligt Samhalls internrevision stod drift- och teamledare för 43 av totalt 1492 övergångar från Samhall 2018. Det motsvarar mindre än 3 procent av alla övergångar det året. Se Internrevisionsrapport 2019 s. 20.

²⁰⁰ Intervju 7, 8 och 12 med områdeschefer.

²⁰¹ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-28.

²⁰² Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall*, 2017, s. 54. Under 2016 skedde 60 procent av övergångarna från skyddat arbete och 73 procent av övergångarna från LFU till andra branscher än dem som de anställda arbetat inom vid Samhall.

²⁰³ Uppgiften gäller för år 2016.

²⁰⁴ Intervju med Samhall om bolagets kundleveransprocess 2022-05-25.

3.5.2 Ett stort antal övergångar är inte varaktiga

Anställda i skyddat arbete som gjort en övergång till annat arbete har rätt att återgå till sin anställning på Samhall inom 12 månader.²⁰⁵ Det är en rättighet som förhållandevis många anställda nyttjar. År 2022 kom närmare en tredjedel av de som lämnat Samhall (453 personer) tillbaka.²⁰⁶ Enligt Samhall är återgångarna främst ett resultat av att anställda som gjort övergångar fått tidsbegränsade anställningar som sedan inte har förlängts, till exempel för säsonsarbete. Att anställda inte erbjuds heltidstjänster med motsvarande lön utanför Samhall kan också påverka övergångarna.²⁰⁷

En annan möjlig förklaring till återgångar kan vara att de anställda som gör övergångar inte är redo för arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Flera arbetsförmedlare lyfter detta i intervjuer.²⁰⁸

I ägaranvisningen för Samhall framhåller regeringen att Samhall bör arbeta för att återgångarna minskar, men bolaget mäts inte på antal varaktiga övergångar utan på antalet övergångar som genomförs. Ägarens mål om övergångar är heller inte uppdelat på antal övergångar från LFU respektive skyddat arbete, även om respektive grupper övergångar redovisas separat.²⁰⁹

²⁰⁵ 3 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

²⁰⁶ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 10.

²⁰⁷ Intervju 8 med områdeschef. Se även fritextsvar i enkäten till första linjens chefer.

²⁰⁸ Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare/kontaktpersoner, 2022.

²⁰⁹ 3 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag. Samhall har gentemot ägaren länge argumenterat för en annan struktur för skyddat arbete, där alla nya medarbetare får en tidsbegränsad anställning och prövas mot skyddat arbete efter hand, av Arbetsförmedlingen. Enligt Samhall skulle en sådan struktur bland annat främja genomströmning och innebära att fler kan anvisas till Samhall. Se Samhalls budgetunderlag till Arbetsmarknadsdepartementet för åren 2012 och framåt.

4 Arbetsförmedlingens anvisningsprocess

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser och bedömningar för granskningsfrågan om huruvida Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa arbetsökande till Samhall är ändamålsenligt utformat. För att besvara frågan har vi närmare undersökt om Arbetsförmedlingen anvisar rätt målgrupp och om anvisningsprocessen och samverkan genomförs på ett effektivt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att Arbetsförmedlingen i stort anvisar till Samhall från den målgrupp som är avsedd för Samhall. Nästan samtliga har en dokumenterad funktionsnedsättning och tillhör dessutom de grupper som är prioriterade för anställning hos Samhall. De som anvisas har också en svag ställning på arbetsmarknaden. Tidigare utredningar har pekat på att arbetsförmågan hos de som anvisas har höjts, men vi har inte hittat entydiga belägg för det. Det finns flera indikationer på att de som anvisas kräver mer stöd än tidigare.

Vidare visar granskningen att det finns flera utmaningar i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess, vilket till stor del beror på myndighetens nya digitala och ärendebaserade arbetssätt. Det tar lång tid att identifiera arbetsökande med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga och myndigheten hittar inte alltid personer att anvisa när ledig plats uppstår hos Samhall.

Det finns även utmaningar i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall. Trots att det ska finnas etablerade samverkansstrukturer mellan organisationerna visar granskningen att det finns stora skillnader i hur väl det operativa samarbetet fungerar.

4.1 Bedömningsgrunder

Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om vilka som ska anvisas till anställning i skyddat arbete eller LFU hos Samhall. Hur väl Arbetsförmedlingen arbetar med anvisningsprocessen och samverkar med Samhall blir därför en viktig förutsättning för hur väl Samhall lyckas med sitt arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till Samhall styrs i stor utsträckning av förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Enligt förordningen får Arbetsförmedlingen besluta om insatsen skyddat arbete för en person vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra

insatser.²¹⁰ Målgruppen för LFU är arbetssökande som varit utan arbete en lång tid och som till följd av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är i behov av särskilda insatser för att pröva och utveckla sin arbetsförmåga. Insatsen är prioriterad för personer under 30 år.²¹¹

Arbetsförmedlingen ska verka för att insatserna planeras och genomförs så att den anställda utvecklas, arbetsförmågan förbättras och så att personen kan få och behålla ett arbete utan bidrag för lönekostnaderna. För insatserna lönebidrag och skyddat arbete föreskrivs dessutom att Arbetsförmedlingen får besluta om dessa insatser om arbetet är lämpligt utformat efter personens behov och kan bidra till att den anställda utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga.²¹²

Arbetsförmedlingen ska också enligt förordning utforma och bedriva den arbetsmarknadspolitiska verksamheten så att den är effektiv, enhetlig och rättssäker samt att kvinnor och män ges förutsättningar att ta del av stöd och insatser på lika villkor.²¹³

4.2 Anvisningarna sker från rätt målgrupp

Riksrevisionen utgår från följande kriterier för att bedöma om Arbetsförmedlingens anvisningar till Samhall sker från de målgrupper som insatserna skyddat arbete och LFU är avsedda för:

- För båda insatserna gäller att de anvisade ska ha en dokumenterad funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga.
- Minst 50 procent av de som anvisas skyddat arbete ska tillhöra prioriterade grupper.²¹⁴
- Insatsen skyddat arbete ska vara förbehållen personer som har en nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning och som inte kan tillgodogöra sig någon av förordningens andra stöd i arbete.²¹⁵

²¹⁰ 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²¹¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Lönebidrag för Utveckling i anställning, diarienummer Af-2021/0041 0512.

²¹² 18 § i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²¹³ 2 § i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen. Innan 2022 var målet att minst 40 procent av de som rekryterades till Samhall skulle komma från prioriterade grupper.

²¹⁵ För att bedöma detta har vi analyserat om de anvisade tillhör gruppen som Arbetsförmedlingen definierar har en svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden: personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, personer som saknar gymnasieutbildning, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt arbetslösa som är 55 år eller äldre. Därutöver har vi utgått från att en lång inskrivningstid på Arbetsförmedlingen indikerar att anvisade står långt ifrån arbetsmarknaden.

- Insatsen för LFU ska vara till för arbetssökande som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, är yngre än 30 år och har lång inskrivningstid på Arbetsförmedlingen.

4.2.1 Nästan alla anvisade har en dokumenterad funktionsnedsättning

De personer som Arbetsförmedlingen anvisar till Samhall ska ha en dokumenterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vår registeranalys visar att nästan alla som anvisas till anställning hos Samhall under vår uppföljningsperiod har en registrerad funktionshinderskod.²¹⁶ År 2021 hade 98 procent av de som anvisades till skyddat arbete, samt 99 procent av de anställda inom LFU en funktionshinderskod.²¹⁷ Andelen har inte heller förändrats nämnvärt över tid, utan den har varierat mellan 98 och 100 procent mellan 2012 och 2021.²¹⁸ Arbetsförmedlingen har tidigare undersökt detta för dem som anvisades till skyddat arbete under 2019 och oktober 2020 och fann snarlika resultat.²¹⁹

4.2.2 Anvisningar till skyddat arbete sker från prioriterade grupper

Minst 50 procent av dem som anvisas till Samhall ska tillhöra prioriterade grupper, det vill säga antingen ha en psykisk funktionsnedsättning, ha generell nedsatt inlärningsförmåga eller ha två eller flera funktionsnedsättningar i kombination som medför omfattande behov av att anpassa arbetsförmågan.²²⁰

²¹⁶ För att definieras som att ha fått en funktionshinderskod utgår vi från att den arbetssökande någon gång har fått en eller flera funktionshinderskoder under sin inskrivning hos Arbetsförmedlingen. För en närmare beskrivning se bilaga 2. För år 2022 har vi endast uppgifter för första halvåret, men de ligger i linje med tidigare års andelar.

²¹⁷ Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen. Vårt tillvägagångssätt med att ta fram den beskrivande statistiken finns beskrivet i bilaga 2.

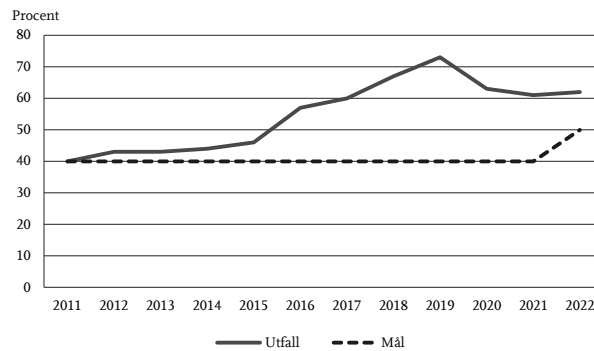
²¹⁸ Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen.

²¹⁹ Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall, 2022*, s. 13–14.

²²⁰ Arbetsförmedlingen, *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget, 2023*. Tidigare gällde fler än en funktionsnedsättning som sammantaget medförde omfattande nedsättning av arbetsförmågan. De funktionsnedsättningar som avsågs var följande: Teckenspråkig/barndomsdöv i kombination med någon annan funktionsnedsättning, synnedsättning i kombination med annan funktionsnedsättning, nedsatt eller begränsad rörelseförmåga i kombination med annan funktionsnedsättning. Se bilaga 2 för en beskrivning av Arbetsförmedlingens funktionshinderskoder.

Målet att andelen anvisade från prioriterade grupper ska vara minst 50 procent överskrids med god marginal under den granskade perioden, se diagram 4 nedan. Från 2017 och framåt ligger andelen genomgående över 60 procent, vissa år närmare 70 procent.²²¹

Diagram 4 Andel anvisade till skyddat arbete från de prioriterade grupperna år 2011–2022



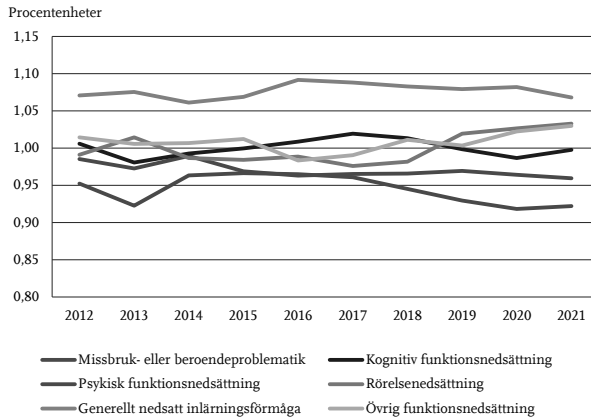
Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Samhalls årsredovisningar.

Arbetsförmedlingen undersökte under 2021 målnivåerna för de prioriterade grupperna och bedömde det som rimligt att den tidigare målnivån om 40 procent av de anvisade ska tillhöra prioriterade grupper. Arbetsförmedlingen skrev dock att myndigheten har som ambition om att 51 procent av anvisningarna ska tillhöra de prioriterade grupperna, för att tydligt prioritera de som bedöms ha störst behov.²²²

²²¹ Se Samhalls Års- och hållbarhetsredovisningar för åren 2017–2022. Arbetsförmedlingen och Samhalls statistik skiljer sig åt gällande andel från prioriterade grupper. Enligt Arbetsförmedlingen var 53 procent av de anvisade 2022 från prioriterade grupper medan det enligt Samhalls statistik var 62 procent. Enligt e-post från Arbetsförmedlingen 2023-06-12 är en förklaring till skillnaden att både Samhalls och Arbetsförmedlingens registrering är manuell. Från december 2022 har dock Arbetsförmedlingen infört nytt systemstöd för beslut om skyddat arbete vid Samhall.

²²² Arbetsförmedlingen. Översyn av prioriterade grupper och dess målnivå. Återrapport om prioriterade grupper för anställning på Samhall AB, 2021.

Diagram 5 Typ av funktionsnedsättning hos anvisade till skyddat arbete i förhållande till samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2012–2021²²³



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen.

Det är endast personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga som är tydligt överrepresenterade i anvisningar till Samhall, se diagram 5. År 2021 var till exempel andelen med generellt nedsatt inlärningsförmåga som anvisas skyddat arbete sju procentenheter högre jämfört med samtliga inskrivna med samma funktionshinder. Gruppen med psykisk funktionsnedsättning var emellertid åtta procentenheter lägre, trots att de tillhör en prioriterad grupp.²²⁴

Kognitiv funktionsnedsättning är vanligt förekommande, särskilt bland LFU-anställda. 43 procent hade detta funktionshinder år 2021 och andelen har ökat över tid.²²⁵ Andelen med en kognitiv funktionsnedsättning har ökat över tid även för anvisade till skyddat arbete, dock visar diagram 5 att denna funktionsnedsättning

²²³ Ett värde på 1 i diagrammet betyder att andelen anvisade ligger i linje med andelen samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen. För individer med flera funktionshinderskoder redovisas det första funktionshindret.

²²⁴ Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen. Övrig funktionsnedsättning omfattar hörselnedsättning, dövhet, synskada, synnedsättning, förvärvat hjärnskada, allergier, nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor.

²²⁵ Se bilaga 2 för fördelningen av funktionshinderskoder över tid för skyddat arbete och LFU.

även har ökat bland samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen under perioder. Detta överensstämmer med Statskontorets analys av Samhall från 2017 där de konstaterade att andelen med en kognitiv funktionsnedsättning bland dem som anvisats skyddat arbete ökat under perioden 2000–2016.²²⁶

4.2.3 Män är något överrepresenterade i anvisningarna

Våra analyser visar att det är fler män än kvinnor som anvisats till Samhall och att detta mönster varit bestående över tid. Den sneda könsfördelningen är dock inte unik för Samhall utan finns även i andra arbetsmarknadspolitiska insatser för målgruppen.

Mellan 2012 och 2021 har andelen män som anvisas till skyddat arbete varierat mellan 56 och 64 procent. Även bland anställda inom LFU har en majoritet varit män. Den sneda könsfördelningen är inte unik för Samhall, utan liknande mönster finns även för andra lönestöd för funktionsnedsatta som Arbetsförmedlingen beslutar om. Det gäller även för personer som deltog i kommunal daglig verksamhet.²²⁷ Emellertid är det en något större andel män bland personer som är funktionsnedsatta och inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Andelen varierar mellan 52 och 56 procent under vår uppföljningsperiod.

Tidigare utredningar av Samhall och andra lönestöd riktade till funktionsnedsatta har också visat att kvinnor tar del av insatserna i lägre utsträckning än män.²²⁸ En möjlig förklaring är att Arbetsförmedlingens arbets sätt gör att kvinnor inte får ta del av dessa stöd, till exempel att de inte får funktionshinderskod i samma utsträckning som män vilket minskar deras möjlighet att få ta del av dessa insatser.²²⁹ En annan möjlig förklaring är att kvinnor inte vill ta del av dessa insatser i samma utsträckning som män.

Att kvinnor och män har olika funktionsnedsättningar verkar inte förklara könsskillnaderna i anvisningarna. Vår analys visar att sannolikheten att anvisas till skyddat arbete är lägre för kvinnor än män även när vi tar hänsyn till typ av funktionsnedsättning.²³⁰ Det gäller både för anvisningar till skyddat arbete och

²²⁶ Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningarna för anställning hos Samhall AB*, 2017.

²²⁷ Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen.

²²⁸ Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningarna för anställning hos Samhall AB*, 2017; Arbetsförmedlingen, *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen, hur går det för dem?* 2020; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutvärdering*, 2020.

²²⁹ Angelov & Eliasson, *Vilka arbetssökande kallas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?* 2014; Arbetsförmedlingen, *Lönebidrag – en jämställdhetsanalys*, 2015.

²³⁰ Den modell vi använder, Cox proportional hazards model, analyserar tiden till dess att en individ anvisas skyddat arbete eller LFU, så kallad överlevnadsanalys. En anledning till att använda överlevnadsanalys är att tiden inskriven hos Arbetsförmedlingen beaktas i våra analyser och vi kan beskriva när och i vilken takt olika grupper anvisas till skyddat arbete eller LFU. Se bilaga 2 för närmare beskrivning.

LFU. För LFU-anvisningar minskar dock skillnaden mellan män och kvinnor något när vi beaktar typ av funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlingen och Samhall har under 2021 initierat ett samarbete för att öka andelen kvinnor i anvisningarna. Målet är att anvisningar till skyddat arbete eller LFU ska bestå av hälften män och hälften kvinnor till 2026. Avvikelser på mer än 5 procentenheter innebär att Arbetsförmedlingen och Samhall i den regionala samverkan ska vidta åtgärder.²³¹

4.2.4 Anvisade till skyddat arbete har en svag ställning på arbetsmarknaden

Riksrevisionens analyser visar att de som anvisas till skyddat arbete i genomsnitt har en svag ställning på arbetsmarknaden. De anvisade har långa inskrivningstider och personer som är äldre, har kort utbildning, och utrikesfödda har högre sannolikhet att anvisas till skyddat arbete jämfört med andra inskrivna på Arbetsförmedlingen med en funktionsnedsättning.

För gruppen som anvisats skyddat arbete under vår uppföljningsperiod, från 1 januari 2012 till 28 juni 2022, var medianinskrivningstiden 771 dagar, dvs. drygt två år.²³² Inskrivningstiden var därmed mer än dubbelt så lång som inskrivningstiden för samtliga inskrivna med en funktionsnedsättning som i genomsnitt varit inskrivna 301 dagar.²³³ Emellertid har många av dem varit inskrivna tidigare på Arbetsförmedlingen och således varit arbetslösa betydligt längre.²³⁴ Våra analyser visar att anvisning till skyddat arbete föregås av flera perioder av arbetslöshet och deltagande i olika insatser. Jobb- och utvecklingsgarantin var vanligt förekommande: 43 procent av de anvisade hade någon gång deltagit i programmet under vår uppföljningsperiod.²³⁵ Drygt en

²³¹ Enligt underlag från Arbetsförmedlingen per e-post 2023-05-05. Detta nämns även i Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, s. 56.

²³² Det är ett antal individer som anvisas till skyddat arbete och LFU mer än en gång under uppföljningsperioden och detta är vanligare bland LFU. Vår analys avser utfallet av den första anvisningen.

²³³ Tiden avser den aktuella inskrivningsperioden innan första anvisning. En person kan ha tidigare varit inskriven på Arbetsförmedlingen och sedan fått arbete, påbörjat en utbildning eller avaktualiserats för att Arbetsförmedlingen inte kommer i kontakt med denna.

²³⁴ Se bilaga 2 för en beskrivning av den kumulativa inskrivningstiden.

²³⁵ Jobb- och utvecklingsgarantin (JoB:en) är ett ramprogram för personer som har varit arbetslösa under lång tid och består av individuellt utformade insatser. Regelverket för programmet har förändrats över tid. Under den studerande perioden har tidsgränsen för JoB:en varit 450 dagar, dock gäller detta inte längre. Våra resultat baseras på sökandekategorier i Arbetsförmedlingens datalager och vi har inte analyserat vilka insatser inom JoB:en som individerna har deltagit i. I de andra ramprogrammen Jobbgarantin för ungdomar och Etableringsprogrammet var det cirka 13, respektive 9 procent av de anvisade som hade deltagit under vår uppföljningsperiod.

tredjedel av de anvisade hade tidigare haft lönebidrag hos en annan arbetsgivare och knappt en tredjedel hade tidigare deltagit i en insats hos Samhall, till exempel arbetspraktik eller LFU.²³⁶ Vi har dock inte haft möjlighet att undersöka om arbetsförmedlare prövat alla särskilda insatser innan anvisning.²³⁷

Vidare visar vår statistiska analys att sannolikheten att anvisas skyddat arbete är högre för gruppen med förgymnasial utbildning än dem med gymnasial utbildning. Vad gäller utbildningsnivån finns det skillnader mellan personer födda i Sverige och utrikesfödda. Bland utrikesfödda är sannolikheten att anvisas högre för dem med förgymnasial utbildning, medan för gruppen födda i Sverige är det små skillnader i chansen att anvisas mellan de med förgymnasial och gymnasial utbildning.²³⁸ Personer som har en eftergymnasial utbildning har dock en betydligt lägre sannolikhet att anvisas än gruppen med förgymnasial utbildning, och det gäller såväl inrikes- som utrikesfödda.

Därutöver visar analysen att sannolikheten att anvisas till skyddat arbete ökar med ökande ålder och är som högst bland 45–54-åringar. Sannolikheten sjunker emellertid något bland inskrivna som är 55 år eller äldre.

Analysen visar också att utrikesfödda personer har en högre sannolikhet att anvisas till skyddat arbete än de som är födda i Sverige. Det gäller både för personer som är födda i Europa och personer som är födda utanför Europa. Resultaten tyder på att personer inte anvisas direkt till skyddat arbete från Arbetsförmedlingens etableringsprogram för nyanlända utan de som anvisas har varit en längre tid i Sverige. En närmare analys av vilken födelselandsgrupp som de utrikesfödda tillhör redovisas i bilaga 2.

4.2.5 Unga personer med lång inskrivningstid anvisas till LFU

Riksrevisionens analys visar att de som anvisas till LFU är yngre och att de har en svag ställning på arbetsmarknaden. Vår analys visar att sannolikheten att anvisas till LFU minskar med stigande ålder och är högst bland dem som är yngre än 30 år. Detta är i enlighet med de bestämmelser som gäller för insatsen som anger att Arbetsförmedlingen ska prioritera yngre arbetssökande till LFU. Vidare visar analysen att personer födda i annat land än Sverige har en högre sannolikhet att

²³⁶ Andelarna som redovisas är inte ömsesidigt uteslutande. En individ kan deltagit i flera insatser, till exempel både fått lönestöd hos annan arbetsgivare och deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin. Att tidigare varit anställd hos Samhall innebär att man har fått ett "Samhallbeslut" av Arbetsförmedlingen.

²³⁷ För att undersöka detta på djupet skulle man till exempel utgå från andra register hos Arbetsförmedlingen och beskriva dagliga händelser.

²³⁸ Separata skattningar har gjorts för utrikesfödda och för dem som är födda i Sverige.

anvisas till LFU, men skillnaderna mellan inrikes- och utrikesfödda är något mindre än för skyddat arbete. Personer som är födda i Europa har högst sannolikhet att anvisas LFU.

Medianinskrivningstid för anvisade till LFU för första gången under vår uppföljningsperiod var 539 dagar, dvs. ungefär 1,5 år. De anvisade har relativt långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen jämfört med andra inskrivna med funktionsnedsättning och står därmed också långt från arbetsmarknaden.

Personer med eftergymnasial utbildning har en påtagligt lägre sannolikhet att anvisas till LFU jämfört med gruppen med förgymnasial utbildning. Våra analyser visar att det inte är någon skillnad i sannolikheten att anvisas LFU mellan dem som har gymnasial och dem som har förgymnasial utbildning när vi beaktat övriga faktorer såsom vilken kontinent man är född i och tidigare socialbidrag.

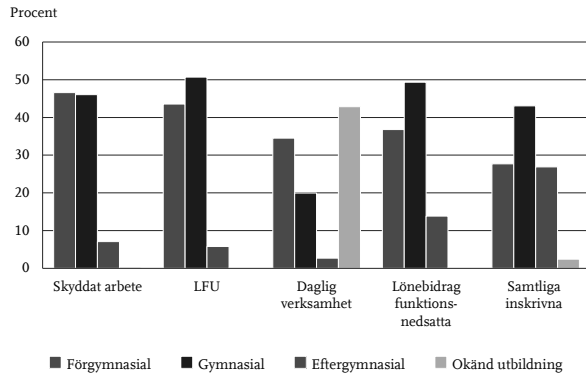
4.2.6 De anställda på Samhall står längre ifrån arbetsmarknaden jämfört med närliggande grupper

En hög andel av de som är anställda hos Samhall har endast förgymnasial utbildning, se diagram 6 nedan.²³⁹ Diagrammet visar också att anställda hos Samhall har en lägre utbildningsnivå jämfört med närliggande grupper, såsom personer med funktionsnedsättning som är anställda med lönebidrag hos andra arbetsgivare och personer som är inskrivna i daglig verksamhet hos kommunerna. Dock har en stor andel av de inskrivna i daglig verksamhet en ökad utbildning.²⁴⁰

²³⁹ Till skillnad från analyserna ovan visar diagram 6 alla anställda i skyddat arbete år 2022, oavsett när de anvisades. Vi utgår från data från Samhall när vi beskriver alla anställda inom skyddat arbete. Vid granskningens genomförande fanns det endast uppgifter om anvisade till skyddat arbete i Arbetsförmedlingens datalager, när en person anvisas till skyddat arbete avslutas inskrivningen hos Arbetsförmedlingen.

²⁴⁰ Enligt e-post från SCB 2023-04-27 är en trolig förklaring att personerna har gått i grundskola och gymnasiesärskolan och att de inte ingår i den årliga uppdateringen av utbildningsregistret.

Diagram 6 Utbildningsnivå bland personer som deltar i olika insatser samt bland samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen år 2021 och 2022²⁴¹



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen, Samhall, Socialstyrelsen och SCB.

Vidare visar vår analys att andelen utrikesfödda bland dem som hade skyddat arbete var 44 procent år 2022 och därmed betydligt högre jämfört med andelen som uppbär andra lönebidrag riktade till funktionsnedsatta. Denna andel var cirka 17 procent.²⁴² Även i gruppen som deltar i daglig verksamhet var andelen betydligt lägre än i skyddat arbete.²⁴³ Samtidigt är andelen utrikesfödda i skyddat arbete inte överrepresenterade i förhållande till andelen utrikesfödda av samtliga inskrivna.²⁴⁴

Gruppen som anställs inom LFU är betydligt yngre än anställda inom skyddat arbete och andra insatser riktade till personer med funktionsnedsättning. År 2022 var medianåldern för anställda inom LFU 26 år och ungefär 70 procent av dem var yngre än 30 år. Detta kan jämföras med en medianålder om 51 år för anställda

²⁴¹ För anställda inom skyddat arbete redovisas siffror för 2022, medan övriga insatser utgår från Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen och uppgifterna baseras på data från 2021.

²⁴² Under vår uppföljningsperiod har andelen utrikesfödda som anvisats till skyddat arbete varierat mellan 31 och 47 procent.

²⁴³ Andelen har legat på 9 till 12 procent under vår uppföljningsperiod för gruppen som deltar i daglig verksamhet.

²⁴⁴ Riksrevisionens bearbetningar av data från Samhall, Arbetsförmedlingen och SCB.

inom skyddat arbete och 48 år bland funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga som är anställda med lönebidrag.²⁴⁵ Medianålder för deltagare i kommunal daglig verksamhet är 34 år.²⁴⁶

4.2.7 De som anvisas har nedsatt arbetsförmåga

Våra analyser ovan visar att de som anvisas till Samhall har en dokumenterad funktionsnedsättning, tillhör de prioriterade grupperna och står långt från arbetsmarknaden. De anvisade tillhör därmed i stort den målgrupp som Samhall är avsedd för. Men de personer som Arbetsförmedlingen anvisar till Samhall ska ha en så nedsatt arbetsförmåga att de inte kan få annat arbete eller stöd genom andra insatser.²⁴⁷ Det är svårare att bedöma om detta kriterium är uppfyllt eftersom arbetsförmåga är ett relativt begrepp och dessutom fastställs genom handläggares individuella bedömningar. Riksrevisionens sammanfattande bedömning av intervjuer och enkätresultat är att de som anvisas har nedsatt arbetsförmåga, men kraven i Samhalls arbetsuppgifter sätter vissa gränser för vilka i målgruppen som kan anvisas. Vidare visar granskningen att det samlade stödbehovet hos dem som anvisas till Samhall på senare år troligen har ökat.

Arbetsförmedlingens utredning av arbetsförmåga sker genom att en handläggare gör en individuell prövning av den arbetssökandes förutsättningar samt kraven i en arbetssituation och i den specifika arbetsmiljö där personen är tänkt att arbeta.²⁴⁸ Arbetsförmåga är därmed inte given utan är ett resultat av hur dessa tre faktorer samspelar. Den kan därför vara hög i vissa arbetssituationer och lägre i andra. Grad av arbetsförmåga kan också bedömas olika av olika handläggare.

I Statskontorets analys från 2017 bedömer myndigheten att arbetsförmågan hos gruppen som anvisas till skyddat arbete har ökat. Statskontorets slutsats är att andelen anställda hos Samhall med stora behov av stöd och anpassning har blivit färre och att kraven generellt har skärpts på de anställda.²⁴⁹ Även vår granskning indikerar att kraven på arbetsuppgifterna har ökat, men resultatet från intervjuer och enkät ger sammantaget inte entydiga belägg för att arbetsförmågan hos de anvisade har ökat.

²⁴⁵ Riksrevisionens bearbetningar av data från Samhall, Arbetsförmedlingen och SCB.

²⁴⁶ Riksrevisionens bearbetningar av data från Socialstyrelsen och SCB.

²⁴⁷ 37 § 39 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁴⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och kodning, 2016.

²⁴⁹ Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningarna för anställning hos Samhall AB, 2017.*

Det finns en ganska samstämmig uppfattning bland intervjuade arbetsförmedlare om att Samhalls koncentration av arbetsuppgifter till lokalvård sätter gränser för vilka de kan anvisa. Det handlar dels om att arbetsuppgifterna inte passar alla i målgruppen, dels att arbetstiderna inte alltid går att förena med öppetider i förskola och skola samt att inte alla i målgruppen klarar kraven på språkförmåga och säkerhetsklassning. En följd är att arbetsförmedlare inte alltid kan anvisa de personer som de anser har störst behov av Samhall. Resultatet från våra intervjuer stöds till viss del av en undersökning från Arbetsförmedlingen 2021 där 40 procent av tillfrågade arbetsförmedlare uppgav att de personer som får anställning hos Samhall inte är de med störst behov.²⁵⁰ I enkätens fritextsvar beskriver arbetsförmedlarna att kraven på arbetet hos Samhall är så höga att personer med störst behov av skyddat arbete inte klarar dem.

I vår enkät till första linjens chefer vid Samhall ges emellertid en annan bild av de anvisades arbetsförmåga. Hela 71 procent av cheferna bedömer att Arbetsförmedlingen anvisar personer till Samhall som har en lägre arbetsförmåga än vad anställningen kräver. Utifrån svaren går det inte att bedöma om det är arbetsuppgifterna vid Samhall som är för krävande för målgruppen eller om de som anvisas har för låg arbetsförmåga att arbeta på Samhall. Det kan också vara en kombination av dessa två faktorer. Därutöver är det sannolikt att cheferna vid Samhall även väger in till exempel språkförmåga i arbetsförmåga, något som inte ingår i Arbetsförmedlingens utredning av arbetsförmåga. Hela 82 procent av cheferna bedömer att de som anvisas har så låga kunskaper i svenska att en anställning på Samhall blir svår att klara av. Den svaga språkförmågan hos de anvisade tas även upp i en rad fritextsvar i enkäten, något som indikerar att det är ett ökande problem.

Chefernas svar ska troligen också ses mot bakgrund av att andelen som anvisas från prioriterade grupper har ökat markant de senare åren, något som sannolikt ökat det samlade behovet av stöd hos de anställda vid Samhall. Därutöver pekar flera intervjuade arbetsförmedlare på att fler inskrivna är skörare än tidigare, genom att personer som tidigare var sjukskrivna numera är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

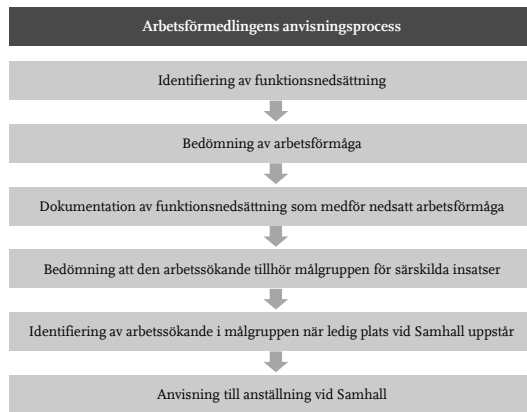
4.3 Flera utmaningar i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess

I granskningen har vi undersökt om Arbetsförmedlingens anvisningsprocess till Samhall är effektiv. För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa till skyddat arbete

²⁵⁰ Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall, 2022*.

eller LFU behöver myndigheten följa vissa steg som i stort är styrda av interna instruktioner och förordningskrav. De olika stegen framgår i figur 2 nedan.

Figur 2 Stegen i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess



Källa: Riksrevisionens sammanställning av Arbetsförmedlingens anvisningsprocess.²⁵¹

Arbetsförmedlingen behöver först identifiera vilka av de inskrivna som har en funktionsnedsättning och därefter utreda och dokumentera om funktionsnedsättningen innebär nedsatt arbetsförmåga. Nästa steg är att bedöma om den arbetssökande tillhör målgruppen för de förordningsstyrda särskilda insatserna. När ledig plats uppstår vid Samhall behöver Arbetsförmedlingen identifiera arbetssökande i målgruppen för särskilda insatser som uppfyller kraven för anvisning till Samhall. Inför anvisning ska Arbetsförmedlingen ha fått information från Samhall om de arbetsuppgifter som erbjuds. Arbetsförmedlingen ska å sin sida lämna över tillräcklig information till Samhall för att bolaget ska kunna göra nödvändiga anpassningar i arbetet för personen som ska anställas.

²⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, 2022.

Granskningen visar att flera steg i denna anvisningsprocess är förknippade med stora utmaningar. Det tar lång tid för Arbetsförmedlingen att identifiera personer med funktionsnedsättning och därmed potentiell målgrupp för Samhall. Arbetsförmedlingen har också svårt att hitta kandidater när Samhall anmäler ledig plats trots att myndigheten ser ett stort behov av skyddat arbete. Vidare visar granskningen att Arbetsförmedlingen inte alltid ger tillräcklig information till Samhall om den anvisades arbetsförmåga och anpassningsbehov.

4.3.1 Identifiering av personer med funktionsnedsättning tar lång tid

Att tidigt identifiera arbetssökande med funktionsnedsättning är viktigt för att den enskilde får det stöd som hen har rätt till. Det är också viktigt för individens möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.²⁵²

Under 2021 undersökte Arbetsförmedlingen hur myndigheten arbetar med bedömningar av funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga och fann att under perioden 2019–2021 tog det i genomsnitt 311 dagar från inskrivning till att Arbetsförmedlingen identifierade och beslutade om funktionshinderskod.²⁵³

Arbetsförmedlingen pekar på flera olika orsaker till att det tar så lång tid. Bland annat har det nya digitala arbetssättet gjort det svårt att tidigt identifiera arbetssökande med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga. Majoriteten av dem som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen gör det via myndighetens webbplats och i dagsläget finns inte möjlighet att uppgge eventuella funktionshinder. När Arbetsförmedlingen senare genomför det första planeringssamtalet med inskrivna sker även detta i de flesta fall digitalt. Även om arbetsförmedlaren i detta samtal ställer frågor om eventuell funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, är det inte alltid att det fångas upp. Det kan vara att den arbetssökande inte är medveten om att hen har en funktionsnedsättning eller att hen inte vill uppgge det. Det kan också vara svårare för arbetsförmedlaren att upptäcka en funktionsnedsättning vid ett digitalt möte.²⁵⁴

Det kan även ta tid för Arbetsförmedlingen att få in de underlag som behövs. En funktionsnedsättning som medför behov av stöd behöver styrkas med ett underlag från antingen hälso- och sjukvården, annan myndighet eller från myndighetens

²⁵² Arbetsförmedlingen, *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen. En fördjupad analys*, 2021.

²⁵³ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2022.

²⁵⁴ *Ibid.* Se även Arbetsförmedlingen *Jämställd etablering*, 2015, Socialfondsprojekt 2018–2021, som visar på samma slutsatser.

egna specialister i arbetslivsriktad rehabilitering.²⁵⁵ Arbetsförmedlingen styr dock inte över den tid som det tar för hälso- och sjukvården att komma in med underlag. Arbetsförmedlingen har också minskat sina personalresurser de senaste åren vilket troligen också påverkat möjligheten till att få fram underlag snabbt. Av personalstatistik som Riksrevisionen begärt in från Arbetsförmedlingen framgår att såväl arbetsförmedlare som specialister inom arbetslivsriktad rehabilitering minskat stadigt de senare åren.²⁵⁶ Under 2022 har Arbetsförmedlingen åter fått utrymme att anställa, men av myndighetens senaste årsredovisning framgår att myndigheten haft problem med att rekrytera bland annat arbetsförmedlare och specialister inom arbetslivsriktad rehabilitering.²⁵⁷

Ytterligare en orsak till att handläggningen på senare år tagit tid är att Arbetsförmedlingen under pandemin 2020–2022 behövde ställa om sin verksamhet och mer resurskrävande verksamhet som arbetslivsriktad rehabilitering kunde inte genomföras i samma utsträckning som tidigare.²⁵⁸

Arbetsförmedlingen uppger i sin årsredovisning för 2022 att målsättningen är att snabbare identifiera funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.²⁵⁹ Det pågår för närvarande flera utvecklingsinitiativ för att myndigheten ska uppnå detta. Arbetsförmedlingen har bland annat gjort förbättringar av sina digitala tjänster för personer med funktionsnedsättning och/eller i behov av språkstöd.²⁶⁰ För närvarande pågår ett arbete med att inkludera relevanta frågor om ohälsa eller funktionsnedsättning i den digitala inskrivningen.²⁶¹ Arbetsförmedlingen har under 2022 också infört ett nytt arbetssätt med kompletterande bedömning i förhållande till ohälsa eller funktionsnedsättning. Flera kompetenser inom den arbetslivsriktade rehabiliteringen ska arbeta med bedömningen i ett nära samarbete i regionala team utifrån en strukturerad process. Syftet är enligt myndigheten att bedömningarna ska bli mer enhetliga och likvärdiga oavsett den arbetssökandes bakgrund eller var i landet man bor. Enligt intervju med Arbetsförmedlingen kommer det dock ta tid innan denna åtgärd kommer att vara fullt etablerad.²⁶²

²⁵⁵ Arbetsförmedlingen har egna specialister som arbetar inom myndighetens arbetslivsriktade rehabilitering, så kallade AR-professionier.

²⁵⁶ Personalstatistik från Arbetsförmedlingen för åren 2017–2022.

²⁵⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*.

²⁵⁸ När Arbetsförmedlingen fick minskade anslag 2019 ledde detta till att både arbetsförmedlare och AR-professionier minskade. Se Arbetsförmedlingen, *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen. En fördjupad analys, 2021*.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*.

²⁶¹ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-03-29.

²⁶² Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19.

4.3.2 Arbetsförmedlingen har svårt att hitta kandidater till lediga platser hos Samhall

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen ofta har svårt att hitta personer att anvisa när ledig plats uppstår hos Samhall. En viktig orsak till detta är Arbetsförmedlingens nya arbetssätt, men anvisningen kan även försvåras av att inte alla i målgruppen kan eller vill arbeta med de kunduppdrag som finns hos Samhall.

Vid många av Arbetsförmedlingens enheter finns arbetsförmedlare som arbetar som kontaktpersoner gentemot Samhall. De har bland annat ansvar för att identifiera, förbereda och anvisa personer till anställning hos Samhall. När en ledig plats uppstår vid Samhall kontaktar bolaget Arbetsförmedlingens kontaktperson för anvisning. En vanlig rutin är därefter att kontaktpersonen skickar ut information i regionen om att det finns en ledig plats och ber arbetsförmedlare skicka förslag på kandidater. Av våra intervjuer framgår att det kan vara svårt att hitta personer att anvisa eftersom det nya arbetssättet har inneburit att arbetsförmedlarna har mindre personkännedom om vilka arbetssökande som kan vara aktuella för Samhall.²⁶³ Det finns heller inte ett enhetligt sätt att ta hand om inkommande lediga platser från Samhall, utan varje region bestämmer själv rutinerna för detta. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor vore det bättre om Samhall kunde anvisa sina lediga platser direkt på myndighetens webbplats eftersom det skulle minska personberoendet. Enligt Arbetsförmedlingen bygger detta dock på att Samhall behöver beskriva sina uppdrag tydligare, något som inte alltid är fallet idag (se även avsnitt 4.3.3 nedan).

Flera intervjuade lyfter även att Samhalls arbetsuppgifter med stort fokus på lokalvård inte passar alla i målgruppen och därmed minskar antalet möjliga kandidater.²⁶⁴ När det gäller anvisningar av personer till LFU tycks problemet med att hitta kandidater snarare bero på att inte alla unga vill bli anvisade till Samhall, att det finns andra åtgärder för gruppen eller att arbetsmarknaden i vissa regioner är så stark att personerna kan få reguljärt arbete.²⁶⁵

Det är också en genomgående synpunkt från intervjuade arbetsförmedlare att Samhall i för stor grad styr vilka som ska anställas, trots att regelverket anger att det är Arbetsförmedlingen som äger arbetstillfällena på Samhall och beslutar vilka som ska anvisas. Även Statskontoret har tidigare pekat på att Samhall fått ett stort

²⁶³ Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare/kontaktpersoner 2022.

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-02-09 samt intervjuer med arbetsförmedlare/kontaktpersoner 2022.

inflytande över anvisningarna.²⁶⁶ Samhalls inflytande kan dels handla om specifika krav i arbetet som den anvisade ska uppfylla, dels om att Samhall väljer bland de kandidater som Arbetsförmedlingen föreslår till anvisning. Av våra intervjuer framgår att Arbetsförmedlingens handläggare hanterar detta på olika sätt. Vissa anpassar anvisningarna till Samhalls krav medan andra har beslutat att ta större kontroll över anvisningarna för att tydliggöra att det är Arbetsförmedlingen som bestämmer vilka som ska anvisas.²⁶⁷

Enligt Riksrevisionen skapar olikheter i hanteringen risk för bristande likvärdighet i handläggningen av skyddat arbete och LFU. Vidare kan Arbetsförmedlingen stå utan tydliga alternativ för de personer som myndigheten bedömer tillhör målgruppen för Samhall men som inte kan anvisas på grund av arbetsuppgifternas karaktär hos Samhall. Även om det i granskningen inte gått att bedöma hur många arbetssökande som drabbas av detta, tas det upp av flera intervjuade arbetsförmedlare som ett problem.

4.3.3 Informationsöverföringen vid anvisningar brister

När Arbetsförmedlingen anvisar en person till anställning hos Samhall ska vissa uppgifter delas mellan de två organisationerna för att säkerställa att den anvisade får rätt stöd och anpassning i arbetet. Granskningen visar att det finns stora brister i informationsöverföringen, något som riskerar leda till att den anvisade inte får det stöd som behövs i anställningen.

Arbetsförmedlingen får besluta om anvisning till skyddat arbete och LFU om arbetsuppgifterna är lämpligt utformade efter personens behov och kan bidra till att hen utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga.²⁶⁸ En anvisning till Samhall kan först bli aktuell när Arbetsförmedlingen klargjort personens arbetsförutsättningar.²⁶⁹ För att Arbetsförmedlingen ska veta att anställningen uppfyller dessa krav behöver myndigheten få information från Samhall om vilka arbetsuppgifter som den anvisade ska utföra. Därefter ska Arbetsförmedlingen dela ett underlag med Samhall som visar den arbetssökandes behov av stöd tillsammans med den arbetssökandes meritförteckning. Uppgifterna från underlaget ska Samhall använda i sin medarbetarprocess för att matcha personen till rätt uppdrag och anpassa arbetssituationen. Underlaget delas vid det trepartssamtal som föregår

²⁶⁶ Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningar för anställningar hos Samhall AB*, 2017.

²⁶⁷ Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare/kontaktpersoner 2022.

²⁶⁸ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2022. Se också §18 i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁶⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, diarienummer Af-2022/0082 2960.

anställning och där den arbetssökande, Arbetsförmedlingens kontaktperson samt Samhalls områdeschef och eventuell HR-funktion deltar.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte alltid får den information som de behöver inför anställning. I intervjuer med Arbetsförmedlingens huvudkontor framkommer att den information om arbetsuppgifterna som Samhall lämnar över vid anvisning inte alltid är tillräckligt detaljerade för att Arbetsförmedlingen ska kunna förbereda den arbetssökande.²⁷⁰

Samtidigt visar granskningen att Arbetsförmedlingen inte heller alltid lämnar tillräcklig information till Samhall. Samhalls internrevision granskade 2022 den information som Arbetsförmedlingen lämnat över vid anvisningar och bedömde den som otillfredsställande.²⁷¹ Enligt internrevisionen saknades ofta tydlig information om vilken funktionsnedsättning som den anvisade hade, bedömning av arbetsförmåga, och om det förelåg särskilda omständigheter som till exempel missbruk och våldsbenägenhet. Vissa gånger fanns ingen information alls. Enligt Arbetsförmedlingen ska dock myndigheten endast lämna över information till Samhall om den arbetssökandes behov av stöd och anpassning. Övriga önskemål om information som lämnas i internrevisionens rapport kan Arbetsförmedlingen inte möta med hänsyn till sekretess och myndigheten har framfört detta till Samhall.²⁷²

Den bristande informationen hade enligt internrevisionen lett till att vissa distrikt behövde genomföra nya och fördjupade trepartssamtal med den anvisade, eller ge längre introduktion eller arbetsträning innan anvisning. Internrevisionen framhåller också att det lokala samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall fungerar mycket olika. När samarbetet fungerar bra får Samhall den information som bolaget behöver från Arbetsförmedlingen.

Internrevisionens kritik stöds i stor utsträckning av vår enkät till första linjens chefer vid Samhall. 67 procent av cheferna menar att den information som Arbetsförmedlingen delar med Samhall vid anvisning inte är tillräcklig för att göra de arbetsanpassningar som krävs.²⁷³

Även Arbetsförmedlingens egna analyser visar att myndighetens dokumentation ofta är bristfällig. I 2021 undersökte myndigheten dokumentationen i ärenden som rörde beslut om anvisning till skyddat arbete och i den framkom att det ofta

²⁷⁰ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19.

²⁷¹ Samhall, *Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen i samband med anvisning*, 2022-01.

²⁷² Svar från Arbetsförmedlingen 2023-05-26 i samband med faktagranskning.

²⁷³ Riksrevisionens enkät till Samhalls områdeschefer och gruppchefer.

saknades en arbetsmarknadspolitisk bedömning och en beslutsmotivering för anvisningen.²⁷⁴ I undersökningen framkom att i en majoritet av ärenden som rör bedömningar av funktionsnedsättningar saknades en dokumenterad samlad bedömning om funktionsnedsättningens inverkan på den arbetssökandes arbetsförmåga.²⁷⁵

Arbetsförmedlingen uppger till Riksrevisionen att myndigheten är medveten om att det finns problem med informationsöverföringen till Samhall och framhåller att detta är ett utvecklingsområde.²⁷⁶ Myndigheten ser flera orsaker till att dokumentation och informationsöverföring inte alltid fungerar.²⁷⁷ Som framgår ovan handlar en orsak om att Arbetsförmedlingen och Samhall inte alltid är eniga om vilken information som ska delas. En annan orsak är att det tidigare inte varit ett krav på att viss dokumentation måste delas med Samhall när beslut om anvisning sker. Det handlar också om myndighetens nya digitala arbetssätt som försvårat arbetet med bedömningar av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Detta stöds även av våra intervjuer med arbetsförmedlare.²⁷⁸ Arbetsförmedlingen pekar också på att informationen om den arbetssökande inte alltid finns samlad i myndighetens ärendehanteringssystem vilket påverkar informationsöverföringen till Samhall negativt.

Under 2022 har flera initiativ tagits för att förbättra informationsdelningen. Arbetsförmedlingen har utvecklat sitt systemstöd för beslut om skyddat arbete hos Samhall, vilket inneburit att delar av handläggningen blivit obligatorisk att dokumentera för att kunna fatta beslut. Därmed har det även blivit tydligare vilken information som ska delas med Samhall.²⁷⁹

Arbetsförmedlingen och Samhall har också beslutat om en ny nationell överenskommelse där det bland annat har förtydligats vilken information som ska delas i samband med anvisningar. Enligt den nya överenskommelsen ska Samhall, när lediga platser uppstår, informera Arbetsförmedlingen om arbetsmiljö, arbetsuppgifter, arbetstid och om det finns särskilda krav för anställningen, som till

²⁷⁴ Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall. Återrapport enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2021, 2022.*

²⁷⁵ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar, 2022.*

²⁷⁶ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare/kontaktpersoner, 2022.

²⁷⁹ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19, svar från Arbetsförmedlingen 2023-05-26 i samband med faktagranskning.

exempel krav på körkort eller svenskt medborgarskap.²⁸⁰ Arbetsförmedlingen å sin sida förpliktigar sig till att klargöra arbetsförmågan hos den arbetsökande samt ge information om den arbetsökandes förutsättningar och anpassningsbehov i förhållande till de arbetsuppgifterna vid Samhall.

4.3.4 Övergångar riskeras på grund av kort framförhållning hos Samhall och långa ledtider vid Arbetsförmedlingen

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens handläggning av lönebidrag i samband med övergångar från Samhall kan ta så lång tid att det skapar risk för att övergångar inte blir av. Det finns även brister i Samhalls information till Arbetsförmedlingen i samband med övergångar.

Ett centralt mål i regeringens ägaranvisning till Samhall är att bolaget ska verka för att minst 1 500 av de anställda årligen lämnar Samhall för arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Övergångarna är även viktiga för Arbetsförmedlingen eftersom de frigör platser för inskrivna som är i behov av anställning vid Samhall.

När Samhall och en medarbetare planerar för en övergång till en annan arbetsgivare behövs ofta ett lönebidrag som Arbetsförmedlingen beslutar om. Beslutet behöver styrkas med medicinska underlag från hälso- och sjukvården som visar att personen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Om det är länge sedan personen var inskriven vid Arbetsförmedlingen behöver myndigheten nytt medicinskt underlag för att bedöma om nedsättningen i arbetsförmåga fortfarande finns kvar. Därutöver behöver Arbetsförmedlingen information om arbetsgivaren och arbetsplatsen för att kunna genomföra de kontroller som åligger myndigheten att göra inför en anställning med stöd. Arbetsförmedlingen behöver också få information från Samhall om personens behov av anpassning för att kunna fatta rätt beslut. Vissa gånger behöver även Arbetsförmedlingens specialister inom arbetslivsinriktad rehabilitering rådfrågas.²⁸¹

Granskningen visar att det bland chefer vid Samhall finns ett utbrett missnöje med Arbetsförmedlingens handläggningstider i samband med övergångar. I vår enkät uppger 78 procent att långa ledtider vid Arbetsförmedlingen är en flaskhals vid övergångar.²⁸² I enkätens fritextsvar har ett stort antal av cheferna kommenterat de

²⁸⁰ Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall Aktiebolag, diarienummer Af-022/0050 3474.

²⁸¹ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19.

²⁸² Riksrevisionens enkät till första linjens chefer vid Samhall.

långa handläggningstiderna och att de får flera negativa konsekvenser.²⁸³ En sådan konsekvens är att under tiden som Arbetsförmedlingen handlägger beslut om lönebidrag har den anställda hos Samhall praktik hos den nya arbetsgivaren och det är det Samhall som betalar lön för. Därutöver pekar flera chefer på att arbetsgivare kan dra tillbaka sin anställning om beslutet om lönebidrag dröjer.

Arbetsförmedlingen pekar å sin sida på att utredning av lönebidrag ofta tar tid eftersom de behöver ta in nytt medicinskt underlag från hälso- och sjukvården, och detta moment styr inte myndigheten över. Arbetsförmedlingen menar också att Samhall ofta har för kort framförhållning när övergångar planeras. För att bättra på samverkan i övergångar har Arbetsförmedlingen nyligen tagit fram ett stöddokument till Samhall som lyfter vikten av god framförhållning och som beskriver vad som behöver vara på plats innan en övergång är klar.²⁸⁴

4.3.5 Stora skillnader i hur samverkan fungerar

Granskningen visar att det finns en etablerad samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen på olika nivåer men att det finns utmaningar och stora skillnader i hur väl samverkan fungerar på den lokala nivån, där de löpande operativa frågorna om anvisningar och övergångar hanteras.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall styrs av överenskommelser på nationell, regional och lokal nivå. Den nationella överenskommelsen beskriver grunden för samarbetet och reglerar strukturen för samverkansformerna på de olika nivåerna.²⁸⁵ Överenskommelsen slår fast att en nära samverkan och samsyn av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget är en viktig förutsättning för att lyckas med det.

På nationell nivå fördelar en samrådsgrupp de totala lönetimmar på Samhalls olika distrikt. Timmarna bryts sedan ner i regionala och lokala aktivitetsplaner, där det framgår hur många anställningar och övergångar som ska uppnås under året.²⁸⁶ Om det finns frågor som inte kan lösas på den lokala nivån ska dessa lyftas till den regionala nivån. Den regionala nivån ska stödja det lokala arbetet, följa upp resultat och föra en dialog om avvikelser. Den nationella nivån bereder underlag till beslut i övergripande frågor samt stödjer och följer upp det regionala samarbetet.

²⁸³ I vår enkät bad vi cheferna att utveckla sina svar på övergångar. Riksrevisionen kategorisering av svaren framgår av bilaga 1.

²⁸⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19.

²⁸⁵ Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall Aktieföretag, diarienummer Af-022/0050 3474.

²⁸⁶ Riksrevisionens genomgång av ett urval lokala överenskommelser för 2019, 2020, 2021.

På lokal nivå är det Arbetsförmedlingens enheter och Samhalls distrikt som ansvarar för att det operativa arbetet bedrivs på ett sätt som gör att tillgängliga platser vid Samhall nyttjas så att de får bästa möjliga effekt för målgruppen.²⁸⁷ På denna nivå hanteras frågor om anvisningar och övergångar liksom kontinuerlig bevakning av bemanningen så att Samhall når de årliga målen för lönetimmar och anställda. Vid Arbetsförmedlingen finns runt 290 arbetsförmedlare/samordnare som arbetar med kontakterna med Samhall på denna nivå. Det kan skilja sig mellan arbetsförmedlarna hur de arbetar eftersom regionerna har organiserat sitt arbete på olika sätt.²⁸⁸ I kontakterna med Samhall om anvisningar och övergångar är det ofta första linjens chefer som de har kontakt med.

Arbetsförmedlingen lyfter att det är en stor utmaning för de två organisationerna att nå samsyn, på grund av organisationernas storlek och att deras geografiska organisationsindelning inte riktigt speglar varandra. Det är också en utmaning att få ihop Samhalls mål om lönetimmar med de personer som Arbetsförmedlingen anvisar till anställning. Anvisar Arbetsförmedlingen för få når inte Samhall målet om lönetimmar och som en följd minskar bolagets merkostnadsersättning. I slutet av året kan detta bli särskilt ansträngt för det är först då som det visar sig om antalet anställda fyller de lönetimmar som Samhall ska producera. Riksrevisionens genomgång av protokoll från möten i den nationella samrådsgruppen visar att risken för att Samhall inte kan uppfylla lönetimmarna för LFU tas upp löpande och särskilt under slutet av året.²⁸⁹

Av intervjuer med arbetsförmedlare/samordnare på Arbetsförmedlingen och enkätsvar från chefer vid Samhall framgår också att det finns stora skillnader i hur väl det operativa samarbetet på den lokala nivån fungerar. En majoritet av cheferna vid Samhall upplever att samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar bra eller mycket bra, men runt en tredjedel bedömer att samarbetet fungerar mycket dåligt eller mindre bra.²⁹⁰ Även bland de nöjda cheferna är det flera som pekar på problem och utmaningar i samarbetet. Det som framför allt tas upp är att Arbetsförmedlingens handläggningstider för lönebidrag vid övergångar är för långa, men det handlar också om att Arbetsförmedlingen inte anvisar nog kandidater till lediga platser, att underlaget som delas vid anvisningar är bristfälligt

²⁸⁷ Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall Aktiebolag, diarienummer AF022/0050 3474.

²⁸⁸ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2022-12-19.

²⁸⁹ Riksrevisionens genomgång av protokoll från nationella samrådsmöten 2021.

²⁹⁰ I enkäten ställde vi följande öppna fråga till första linjens chefer vid Samhall: *På det stora hela, hur tycker du att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall fungerar på den ort/de orter där du är verksam?* I bilaga 1 beskrivs närmare hur vi kategoriserat de öppna enkätsvar.

och att de som anvisas antingen har för låg arbetsförmåga eller för svaga kunskaper i svenska.

Även de flesta intervjuade arbetsförmedlare bedömer att samverkan med Samhall fungerar bra men även dessa lyfter att det finns utmaningar. Det handlar framför allt om att Samhall har för höga krav på dem som ska anvisas.

Från både enkätsvar och intervjuer framgår att samarbetsformerna mellan Samhall och Arbetsförmedlingen skiljer sig åt på den lokala nivån och att samarbetet i hög grad är personberoende. När Samhall lyfter att samarbetet fungerar väl är det inte samverkansformen i sig som lyfts fram utan att det finns en bra kontaktperson på Arbetsförmedlingen som har kompetens och erfarenhet inom området.

5 Regeringens styrning av Samhall

I detta kapitel besvarar vi frågan om regeringen styr Samhall så att samhällsuppdraget kan säkerställas. Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens styrning har varit för ensidig och i för liten utsträckning styrt mot hur det samlade samhällsuppdraget utförs. Regeringens styrning har främst varit inriktad på bolagets volym och ekonomiska mål och fokuserat för lite på delarna av samhällsuppdraget som handlar om hur bolaget arbetar med att stödja och utveckla de anställda. Uppdragsmål till Samhall har fastställts nyligen jämfört med ekonomiska mål. Uppdragsmålen till Samhall är dessutom få och är heller inte uttömmande nog för att kunna bedöma om Samhall uppfyller sitt samhällsuppdrag väl. De verksamhetsrelaterade uppdragsmålen som rör det arbetsmarknadspolitiska uppdraget har dessutom varit mer inriktade på att mäta uppdragets omfattning än uppdragets innehåll. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringen inte gett Samhall stabila finansiella förutsättningar för samhällsuppdragets genomförande.

5.1 Bedömningsgrunder

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statligt ägda bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.²⁹¹ Regeringens styrning av Samhall utgår i likhet med styrningen av andra statliga bolag från aktiebolagslagen, statens ägarpolicy och svensk kod för bolagsstyrning.²⁹²

Statens ägarpolicy anger regeringens uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor avseende styrningen av statligt ägda bolag. Av ägarpolicyn framgår att bolagsstyrningen ska följa OECD:s riktlinjer för hur statligt ägda bolag ska styras. Det övergripande syftet med OECD:s riktlinjer är att se till att statens roll som ägare tydligt avskiljs från statens övriga roller och att staten därmed varken blir för passiv eller för intervenerande i sin styrning.²⁹³

Statligt ägda bolag styrs även av bolagsordning med bolagsstämman, det vill säga ägaren, som högsta beslutade organ.²⁹⁴ Samhalls bolagsordning anger ramarna och det övergripande syftet med verksamheten. Ägaranvisningen, som i huvudsak förekommer för bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag, innehåller mer detaljerade direktiv till bolagets styrelse om uppdragets omfattning och mål. För

²⁹¹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, 2020, s.1.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*, s. 16.

²⁹⁴ Eftersom Samhall är helägt av staten är det bara staten som har rösträtt på bolagsstämman.

Samhall anger ägaravisningen bland annat det årliga antalet lönetimmar som ska produceras genom skyddat arbete och LFU, antalet övergångar till den reguljära arbetsmarknaden, andelen anvisningar från prioriterade grupper och sedan 2021 även uppdragsmål.²⁹⁵ Ägaravisningen rymmer även andra målsättningar. Regeringen styr även Samhall genom merkostnadsersättningen som anger ägarens ersättning till bolaget för de merkostnader som uppstår till följd av samhällsuppdraget.

Regeringen styr också statliga bolag genom styrelserekrytering. Statens ägarpolicy anger att rekryteringen ska ske utifrån målet att styrelsen ska ha hög kompetens som är väl anpassad till bolagens respektive verksamhet, situation och framtida utmaningar.²⁹⁶

I bedömningen av regeringens styrning av Samhall har vi utgått från att styrningen ska stödja Samhalls samhällsuppdrag så att det utförs väl. Det innebär bland annat att:

- berörda departement bör samverka på ett ändamålsenligt sätt
- mål och målnivåer bör styra mot hela samhällsuppdraget och målen ska vara ambitiösa men realistiska
- ägaravisningen för Samhall bör vara tydlig och relevant
- regeringen bör efterfråga och få den information som krävs för att kunna styra Samhall effektivt och i enlighet med riksdagens intentioner.

5.2 Ägarstyrningens organisering riskerar att för litet fokus riktas mot uppgiften att utveckla de anställda

Styrning och förvaltning av de statligt ägda bolagen utgår från Regeringskansliet. Vid Finansdepartementet finns en särskild förvaltningsorganisation för statligt ägda bolag (BSÄ) som förvaltar bolag med statligt ägande, inklusive Samhall.²⁹⁷ Vid BSÄ arbetar bland annat bolagsförvaltare och specialister inom affärsjuridik och bolagsanalys. Ägarstyrningen från Finansdepartementet rör Samhalls ekonomiska mål, uppdragsmål och styrelsens tillsättning, samt att fastställa och följa upp utvecklingen av bolaget genom årliga ägardialoger.²⁹⁸

²⁹⁵ Ägaravisning för Samhall Aktiebolag, antagen vid bolagsstämma 28 april 2022.

²⁹⁶ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, 2020*, s. 3.

²⁹⁷ Sedan hösten 2022 sorterar BSÄ under Finansdepartementet. Dessförinnan sorterade BSÄ under Näringsdepartementet.

²⁹⁸ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, 2020*, s. 2.

Finansdepartementet förvaltar Samhall men Arbetsmarknadsdepartementet har också vissa ansvarsområden i handläggningen av Samhall. Arbetsmarknadsdepartementets handläggning innefattar Samhalls verksamhetsrelaterade uppdragsmål kopplade till det arbetsmarknadspolitiska uppdraget (även kallade volymmål) och merkostnadsersättningen. Arbetsmarknadsdepartementets roll i handläggningen av Arbetsförmedlingen inverkar också på Samhalls uppdrag och måluppfyllelse.

Arbetsfördelningen departementen emellan innebär att Samhall ställer sina budgetunderlag till Arbetsmarknadsdepartementet men har ägardialog med Finansdepartementet om bolagets ekonomiska förutsättningar och mål, utfall och eventuella åtgärder för att nå målen.²⁹⁹

I enlighet med OECD:s riktlinjer för statlig bolagsstyrning, som den svenska regeringen varit delaktiga i att ta fram, skiljer ägaren på sin roll som ägare och på sin roll som reglerare.³⁰⁰ Enligt Regeringskansliet är arbetet därför fördelat så att ansvaret för beredning av frågor om reglering inom de sektorer som bolagen arbetar inom, till exempel särskild sektorslagstiftning, typiskt sett är organisatoriskt skilt från förvaltningen av bolag inom samma område.³⁰¹ I Samhalls fall kommer detta bland annat till uttryck genom att Arbetsmarknadsdepartementet inte närvarar vid ägardialogen med bolaget. Det förekommer heller ingen återkommande formaliserad kontakt mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Samhall, motsvarande ägardialog eller myndighetsdialog. Arbetsmarknadsdepartementet har heller inte fått ta del av mötesagendan inför ägardialogen.³⁰² Enligt Samhall tas kontakter om det arbetsmarknadspolitiska uppdraget huvudsakligen på Samhalls initiativ.³⁰³

²⁹⁹ Vid ägardialogen ska även bolagets strategiska hållbarhetsmål diskuteras liksom andra frågor av väsentlig karaktär för bolagets verksamhet. Se Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, 2020*, s. 5

³⁰⁰ De olika rollerna som staten kan anta, jämfört med privatägda bolag, är en viktig förklaring till att regeringen organisatoriskt valt att skilja på statens roll som förvaltare och statens roll som lagstiftare. Ytterligare ett särskiljande drag jämfört med privat ägande är att staten styr genom en hierarki av nivåer och instanser såsom riksdag, regering, departement, statstjänstemän etc. Statliga bolag behöver därtill förena två olika förvaltningslogiker; den politiska styrningen som ägaren representerar och bolagets företagsekonomiska rationalitet. Se vidare SOU 2014:12 s. 24f., 167. Se även Jutterström, *Problematic outcomes in Organization Hybridity – the case of Samhall*, 2019.

³⁰¹ Enligt svar på skriftliga frågor från Regeringskansliet 2023-02-14.

³⁰² Enligt uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet 2022-02-16.

³⁰³ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-25.

Riksrevisionens genomgång av Arbetsmarknadsdepartementets myndighetsdialoger med Arbetsförmedlingen 2017–2022 visar att dessa endast till mycket liten del berör Samhall. Under 2020 och 2021 nämns inte Samhall alls i de analyspromemorior som ligger till grund för vad som behandlas i myndighetsdialogerna. Åren dessförinnan nämns Samhall i ett par meningar och då med fokus på anvisningar. År 2022 ligger fokus på Arbetsförmedlingens uppdrag i regleringsbrev och Samhall omnämns kort i relation till Arbetsförmedlingens sektorsuppdrag för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken.³⁰⁴ Att Arbetsförmedlingens myndighetsdialog handlar så lite om Samhall förklarar Arbetsmarknadsdepartementet med att Arbetsförmedlingen har många andra uppdrag och insatser att hantera, och att tiden för myndighetsdialog är begränsad.³⁰⁵

Enligt Finansdepartementet sker samverkan om Samhalls styrning, uppdrag och mål mellan Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet vid behov, i enlighet med vad som gäller för samrådsformer inom Regeringskansliet.³⁰⁶ Beslut fattas gemensamt av regeringen men ärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska, enligt Regeringskansliets samrådsformer, handläggas inom det departement dit ärendet huvudsakligen hör.³⁰⁷

Särskiljandet av ägarens olika roller är i linje med OECD:s riktlinjer för statlig bolagsstyrning men Riksrevisionen ser ändå en risk för att vissa delar av Samhalls samhällsuppdrag inte behandlas lika sammanhållet och strukturerat som andra. Fokus kan därför komma att hamna mer på vad som ryms inom Finansdepartementets ansvarsområden, inte minst finansiella mål. Riksrevisionen bedömer vidare att bolagsstyrningsmodellen, som skiljer på statens olika roller, inte skapar förutsättningar för ägaren att vara så aktiv i Samhalls verksamhet kring de anställdas utveckling. Samtidigt är det just i denna del som mycket av samhällsuppdraget ska förverkligas.³⁰⁸ Riksrevisionen kan konstatera att särskiljandet av roller inte gäller styrningen av alla statliga bolag. Några statliga bolag med samhällsuppdrag förvaltas via fackdepartement och inte av

³⁰⁴ Riksrevisionens genomgång av myndighetsdialog 2017–2022 med tillhörande dokumentation.

³⁰⁵ Enligt kontakt med Arbetsmarknadsdepartementet 2022-09-27.

³⁰⁶ Svar från Regeringskansliet på skriftliga frågor 2023-02-14. Jmf även SOU 2012:14 som framhåller vikten av att som ägare ta ställning till var fokus i styrningen ska vara: i den operativa verksamheten eller det finansiella flödet. Med reservation för att styrning kan kräva olika kompetenser gör utredaren bedömningen att bolag med samhällsuppdrag i första hand bör styras i det operativa flödet medan bolag med ekonomisk värdeutveckling som mål främst behöver styras i det finansiella flödet, se s. 127–128.

³⁰⁷ Regeringskansliet, *Samrådsformer i Regeringskansliet*, SB PM 2012:1, 2012.

³⁰⁸ Riksrevisionen, *Regeringens hantering av risker i statliga bolag*, 2016, s. 20–22.

Finansdepartementets förvaltningsorganisation. Hit hörde exempelvis Systembolaget som fram till regeringsskiftet 2022 förvaltades av Socialdepartementet.³⁰⁹

Riksrevisionen bedömer att Arbetsmarknadsdepartementet inte har en framskjuten roll i styrningen av Samhall men företrädare för Regeringskansliet uppger att målen för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget följs upp på olika sätt.³¹⁰ Sedan 2009 innehåller ägaranvisningen för Samhall också en skrivning som anger att bolaget på anmodan av Arbetsmarknadsdepartementet ska lämna sådant underlag som bedöms nödvändigt för beslut om eventuella förändringar av bolagets uppdrag och ersättningsmodell.³¹¹ Även om det innebär att Arbetsmarknadsdepartementet kan inhämta andra underlag än budgetunderlag från Samhall så konstaterar Riksrevisionen att det inte är en möjlighet som Arbetsmarknadsdepartementet hittills har nyttjat.³¹²

5.3 Styrningen har varit för ensidig och haft för stort fokus på affärsmässighet och volym

Ekonomiska mål och i förekommande fall uppdragsmål för samhällsuppdraget är viktiga instrument i ägarens styrning av bolag med statligt ägande. Riksrevisionen konstaterar att Samhall fick siffrsatta ekonomiska mål av ägaren 2006 medan det dröjde till 2020 innan uppdragsmål beslutades av bolagsstämman, och till 2022 innan målnivåer för uppdragsmålen fastställdes. Eftersom det under en lång period har funnits ekonomiska mål, men inte uppdragsmål, bedömer Riksrevisionen att målstyrningen sammantaget har fått för stort fokus på affärsmässighet och bolagets ekonomiska utveckling. Dessutom bedömer Riksrevisionen att det är tveksamt om nivån på Samhalls avkastningskrav är ändamålsenlig. Parallellt med de ekonomiska målen har funnits verksamhetsrelaterade uppdragsmål men dessa anger framför allt omfattningen av uppdraget.

³⁰⁹ Riksrevisionen, *Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet*, 2017. Se även Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021*, s. 26.

³¹⁰ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14. Bland annat nämns uppdraget till Statskontoret 2016 att utreda övergångar till annat arbete, och uppdrag till Arbetsförmedlingen i regleringsbrev för 2021 om mål för prioriterade grupper.

³¹¹ 6 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

³¹² Enligt avstämning med Arbetsmarknadsdepartementet 2023-05-04. Den nuvarande och bredare skrivningen i Ägaranvisningen för Samhall har enligt Arbetsmarknadsdepartementet funnits sedan 2009. Dessförinnan var skrivningen smalare med referenser till budgetunderlag specifikt.

På senare tid har ägaren tagit en mer aktiv roll i styrningen av Samhall, exempelvis genom att införa nya uppdragsmål, hålla ägardialog oftare och revidera ägaranvisningen. Enligt Riksrevisionen är dock de nya uppdragsmålen till Samhall jämförelsevis få och för trubbiga för att ägaren på ett uttömmande sätt ska kunna följa upp hur Samhall utför sitt samhällsuppdrag.³¹³ Vissa målsättningar i ägaranvisningen ger heller inte så tydliga styrsignaler.

Enligt Riksrevisionen kommer dessutom dessa förändringar anmärkningsvärt sent.³¹⁴ Givet Samhalls uppdrag och storlek framstår förändringarna inte heller som tillräckligt långgående för att svara upp mot problemen som de förväntas lösa.³¹⁵

5.3.1 Tveksamt om nivån på Samhalls avkastningsmål är ändamålsenlig

Ekonomiska mål till statligt ägda bolag fastställs för att säkerställa värdeskapande, effektivitet och ändamålsenlig styrning. Det innebär bland annat att målen som bolagen arbetar mot ska vara långsiktiga, ambitiösa och realistiska.³¹⁶ Ägaren har beslutat om tre ekonomiska mål för Samhall. Lönsamhetsmålet innebär att avkastningen på eget kapital sedan 2020 ska vara fem procent över en konjunkturcykel. Fram till dess var lönsamhetsmålet sju procent över en konjunkturcykel. Samhall har också ett kapitalstrukturmål som innebär att bolaget ska ha en soliditet på minst 30 procent. Därutöver har Samhall ett utdelningsmål som innebär att ägaren inte har rätt till utdelning.³¹⁷

Aktiebolag som bolagsform utesluter inte att andra hänsyn tas än de ekonomiska i styrningen av bolag, vilket Samhalls utdelningsmål kan ses som ett exempel på.³¹⁸ Men samtidigt som syftet med Samhalls verksamhet är ett annat än att ge vinst för fördelning till ägaren driver regeringens styrning av bolaget, enligt Riksrevisionen, mot affärsfokus och höga krav på detta i verksamheten.

³¹³ Se Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021*, s. 26–27, för tabell över uppdragsmål och utfall för alla statligt ägda bolag med samhällsuppdrag.

³¹⁴ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

³¹⁵ 2022 var Samhall det tionde största statliga bolaget, sett till omsättning.

³¹⁶ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, 2020, s. 4. Se även Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021*, 2022, s. 20.

³¹⁷ *Ibid.*, s. 4. Ekonomiska mål beslutas av bolagsstämman och dokumenteras i stämmoprotokoll.

³¹⁸ 3 kap. 3 § aktiebolagslag 2005:551. Se även Thomasson, *Styrning av offentligt ägda bolag*, 2013.

Lönsamhetsmål för statliga bolag syftar övergripande till att generera ekonomisk och operativ effektivitet.³¹⁹ Ågaren har tidigare framfört att ett skäl till att Samhall har avkastningskrav är att det är viktigt i relation till övrigt näringsliv och för att förhindra konkurrens på olika villkor.³²⁰ Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att eventuell vinst ska stanna kvar i bolaget för att främja den fortsatta verksamheten.³²¹ Riksrevisionen noterar vidare att inte alla statliga bolag med samhällsuppdrag har siffrsatta lönsamhetsmål samt att nivån på avkastningskravet varierar för bolag som har samhällsuppdrag.³²² Det finns även bolag utan samhällsuppdrag som saknar siffrsatta ekonomiska lönsamhetsmål.³²³

Som framgår av diagram 7 nedan har Samhalls avkastning varierat markant det senaste decenniet. Resultaten för åren 2020 och 2021 utmärker sig med en avkastning som med råge överskrider målet. Avkastningen under dessa år beror dock nästan uteslutande på att bolaget fick statlig ersättning för sjuklönekostnader till följd av pandemin. År 2022 var avkastningen omkring noll procent. Under den granskade perioden har dock Samhall genomgående levt upp till kapitalstrukturmålet om soliditet på minst 30 procent (ej redovisat i diagram här).

³¹⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021, 2022*, s. 29.

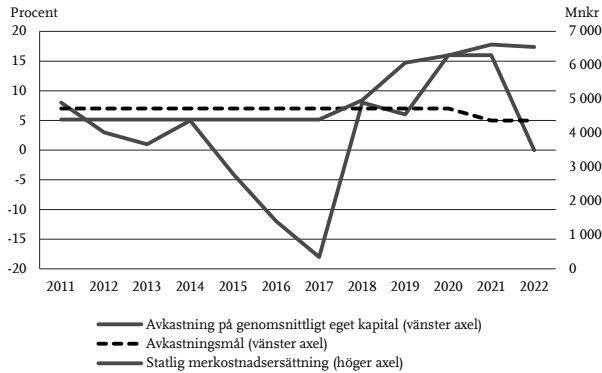
³²⁰ Se Torp, "Ministrarna: Våra bolag ska vara föredömen" i *Dagens arbete*, 2021-04-20.

³²¹ 3 § Samhalls Bolagsordning.

³²² Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021*, s. 25.

³²³ 16 bolag med samhällsuppdrag har ekonomiska mål medan övriga sex saknar det: Dramaten, Miljömärkning Sverige, Operan, Statens bostadsomvandling, SSC-Rymdbolaget, Voksenåsen. Två bolag utan samhällsuppdrag saknar också ekonomiska mål; Arlandabanan Infrastructure och Orio.

Diagram 7 Samhalls avkastning på eget kapital 2011–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Samhalls årsredovisningar.

5.3.2 Samhalls uppdragsmål är för få och inte tillräckligt uttömmande

Uppdragsmål för statliga bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag fastställs för att kunna utvärdera och följa upp hur samhällsuppdragen utförs.³²⁴ Det övergripande syftet är att säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl men uppdragsmål syftar även till att tydliggöra kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen, möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter samt klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.³²⁵ Riksrevisionen bedömning är att uppdragsmålen för Samhall inte är tillräckliga för att svara upp mot ovanstående syften.

Enligt statens ägarpolicy är tydliga mål viktiga för att bolagsstyrelsen ska kunna förhålla sig till ägarens förväntningar och uppdragsmålen ska fastställas med utgångspunkt i samhällsuppdraget och dess syfte.³²⁶ Riksrevisionen konstaterar dock att antalet uppdragsmål till Samhall är få jämfört med flera andra statliga bolag som har mindre omfattande samhällsuppdrag än Samhall, att

³²⁴ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, 2020, s. 5.

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023–02–14.

uppdragsmålen beslutades först nyligen samt att målen inte framstår som särskilt uttömmande i relation till samhällsuppdragets komplexitet.³²⁷

I en tidigare granskning pekar Riksrevisionen på att det finns en överhängande risk att bolagens finansiella mål prioriteras i ägarstyrningen, på bekostnad av samhällsuppdragen.³²⁸ En förklaring kan vara att finansiella mål är enklare att precisera och följa upp, medan samhällsuppdrag som syftar till annat än ekonomisk avkastning kan framstå som otydliga i jämförelse.³²⁹ Givet att Samhalls samhällsuppdrag är så pass omfattande blir det särskilt viktigt att statens målstyrning och uppföljning fångar olika aspekter av samhällsuppdraget, enligt Riksrevisionen.

Ägaren har fastställt tre uppdragsmål för Samhall i ägaranvisningen: sysselsättningsgrad, engagerade medarbetare och arbetsmiljö. Att siffrorna uppdragsmål till Samhall fastställdes först 2022 beror enligt Regeringskansliet på att det fram till årsskiftet 2017/18 pågick en granskning av Europeiska kommissionen, och att det under tiden som granskning pågick saknades förutsättningar för att kunna fastställa långsiktiga ekonomiska mål för bolaget.³³⁰ Därmed saknades också, enligt Regeringskansliet, förutsättningar för att inleda ett målprojekt, inkluderande uppdragsmål, som normalt sätts tillsammans med ekonomiska mål, enligt den modell för att fastställa uppdragsmål för bolag med samhällsuppdrag som Regeringskansliet har arbetat fram.³³¹

Kommissionens granskning avslutades med en skrivelse från kommissionen i december 2017 med förslag på åtgärder som regeringen godtog i januari 2018.³³² I enlighet med detta beslutade regeringen att utfärda förordningen om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, som trädde i kraft den 1 januari 2019. Målprojektet för nya ekonomiska mål och uppdragsmål inleddes därefter under våren 2019 med representanter för ägaren och bolaget. Uppdragsmål och reviderade ekonomiska mål beslutades vid Samhalls bolagsstämma 2020. Efter utvärdering under 2021 fastställdes sedan målnivåerna för uppdragsmålen för årsstämman 2022.³³³

³²⁷ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021*, s. 26.

³²⁸ Riksrevisionen, *Statliga ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, 2017.

³²⁹ Riksrevisionen, *Vad och vem styr de statliga bolagen?*, 2006. Se även SOU 2012:14 s. 162.

³³⁰ Granskningen hade sin grund i att Almega Serviceföretagen anmälde svenska staten till EU-kommissionen 2014, med anledning av den statliga merkostnadsersättningen till Samhall.

³³¹ Se även Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021, 2022*, s. 20, 31.

³³² Europeiska Kommissionen, Ärende SA.38469 (2017/E), 2017.

³³³ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14. Se även svar från Regeringskansliet inom ramen för faktagranskning 2023-05-31.

Uppdragsmålen om engagerade medarbetare och arbetsmiljö mäts utifrån frågebatterier i Samhalls medarbetarundersökning till anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och direktanställda tjänstemän.³³⁴ Sysselsättningsgrad tas fram ur Samhalls planeringssystem och inbegriper arbetad tid och tid för utvecklingsinsatser. Utfallet för 2022 visar på att Samhall uppfyllde sitt uppdragsmål om en sysselsättningsgrad på 95 procent och var nära att uppfylla det långsiktiga målet för engagemangsindex på 70 och arbetsmiljöindex på 80.³³⁵

En generell utmaning med att mäta arbetsmiljöindex och engagemangsindex på basis av självrapportering i medarbetarundersökningar är att det kan finnas vissa oklarheter om vad det exempelvis är för engagemang hos de anställda som mäts. Även måttet för sysselsättningsgrad rymmer, enligt Riksrevisionen, viss osäkerhet då det bygger på ansvarig chefs schemaläggning. Det verksamhetsrelaterade volymmålen om lönetimmar och målet om sysselsättningsgrad är dessutom nära relaterade eftersom lönetimmar är en viktig faktor när sysselsättningsgraden beräknas.

I intervjuer och underlag har det framkommit att Samhalls målgrupp har förändrats på senare år, vilket medför delvis nya förutsättningar att genomföra samhällsuppdraget.³³⁶ Andelen anvisade från prioriterade grupper har successivt höjts och fler anställda har enligt Samhall mycket svaga kunskaper i svenska. Enligt Samhall innebär detta nya utmaningar för bolaget att hantera. Till exempel kan intellektuella och psykiska funktionsnedsättningar hos de anställda, eller kombinationer av funktionsnedsättningar, vara svårare att bemöta på ett bra sätt, jämfört med fysiska funktionsnedsättningar. För att bedöma om dessa förändringar eventuellt påverkar måluppfyllelsen av bland annat uppdragsmålen behöver en närmare analys göras, enligt Riksrevisionen.

5.3.3 Styrningen mot bredd i arbetsuppgifter är inte tillräckligt stark

Riksrevisionen bedömer att ägaranvisningen till sitt innehåll hade kunnat vara tydligare gällande styrningen mot en mer varierad verksamhet. Detta mot bakgrund av att ett för ensidigt utbud av arbetsuppgifter försvårar anpassning och i förlängningen utveckling genom arbete.

³³⁴ Dokumentation från målprojektet samt skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

³³⁵ Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 11. Skalan för index är 1–100.

³³⁶ Intervju med Samhalls ledning 2022-10-24. Se också budgetunderlag till Arbetsmarknadsdepartementet för perioden 2020–2022 och för 2023–2025, samt underlag till ägardialog 2019.

Flera utredningar, däribland Statskontoret 2017 och Riksrevisionen 2008, har pekat på att Samhalls utbud av arbetsuppgifter är för smalt för att möjliggöra tillräcklig anpassning av arbetet för de anställda. Samhall har också lyft att ett för smalt utbud av kunduppdrag och yrkesroller på en del orter är problematiskt. Även om det är förenat med kostnader att bredda verksamheten och ägaren inte ska detaljstyra Samhalls operativa verksamhet, så bedömer Riksrevisionen att det borde funnits utrymme för ägaren att tidigare och tydligare styra Samhall i riktning mot mer varierad verksamhet.

När Samhall ombildades till aktiebolag för 30 år sedan framgick det av förarbetena att en bred verksamhet sågs som en förutsättning för att Samhall skulle klara av att erbjuda anpassat och i förlängningen utvecklande arbete.³³⁷ Först i ägaranvisningen 2021 anger regeringen uttryckligen att Samhall över tid *bör* söka affärsmöjligheter inom ett flertal branscher i syfte att möjliggöra en bred tillgång på arbetsuppgifter anpassade för olika medarbetares behov (Riksrevisionens kursivering). Utvecklingen ska följas upp vid ägardialoger och av bolagsstyrelsen samt är en del i den nya bolagsstrategin som beslutades i september 2022.³³⁸

Riksrevisionen bedömer att den nya skrivningen i ägaranvisningen är viktig men att det är tveksamt om den innebär en tillräckligt stark styrsignal. Riksrevisionen konstaterar dessutom att ägaren är mer distinkt i sina anvisningar för hur Samhall ska uppnå affärsmässighet. I dessa delar av ägaranvisningen framgår att Samhall löpande *ska* söka nya affärsmöjligheter och bedriva verksamheten med affärsmässig effektivitet samt att bolaget även löpande *ska* verka för ökad omsättning (Riksrevisionens kursivering).³³⁹

5.3.4 Progression behöver mätas på flera sätt än antal övergångar

I förarbetena till Samhalls ombildning till aktiebolag framförs att Samhall är en utvecklingsinsats för att rusta anställda för arbete på den reguljära arbetsmarknaden, men också att Samhall kan vara en långsiktig sysselsättningsåtgärd. Riksdagen har uttalat att Samhall måste kunna fylla båda dessa funktioner eftersom alla anställda inte kan komma i fråga för arbete på den reguljära arbetsmarknaden.³⁴⁰ Att omkring en tredjedel av de anställda i skyddat

³³⁷ Prop. 1991/92:91, s. 26, 27.

³³⁸ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

³³⁹ 2 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

³⁴⁰ Prop. 1991/92:91, s. 10 f.

arbete har varit anställda på Samhall i över tio år åskådliggör också att Samhall, i praktiken, är en varaktig sysselsättning för många anställda.³⁴¹

Såväl ägaren som Samhall har tydligt styrt mot övergångar och från Samhalls sida har framhållits att övergångar är ett tydligt mått på när bolaget bedriver en ändamålsenlig verksamhet. Även i Samhalls kollektivavtal betonas att en anställning på Samhall är en utvecklingsinsats.³⁴² Då många anställda arbetar på Samhall under en längre tid bedömer dock Riksrevisionen att det även hade behövts kompletterande mått för att mäta de anställdas utveckling och progression i arbetet. Det är särskilt viktigt då uppgiften att utveckla de anställda är en så central del i Samhalls grundläggande verksamhetsidé. Att det finns varaktiga skillnader i antal övergångar mellan kvinnor och män, samt mellan skyddat arbete och LFU, gör det än mer angeläget att ägaren i styrningen av Samhall tydligare beaktar progressionen i de anställdas arbetsförmåga, enligt Riksrevisionen.

Samhall har definierat arbete som att bland annat utveckla arbetsförmåga och yrkeskunskande, få arbetslivserfarenhet och stärka självkänslan. För att förverkliga detta krävs enligt Riksrevisionen en organisation där chefer har faktisk möjlighet att leda, återkoppla och prioritera på ett bra sätt. Som framgår av kapitel tre har inte alltid cheferna möjlighet till detta på grund av för stora personalgrupper och hög arbetsbelastning. Enligt Samhall pågår nu ett arbete internt för att se över och bredda definitionen av utvecklande arbete.³⁴³

5.3.5 Uppföljning i ägardialog har främst fokuserat på uppdragets omfattning och bolagets ekonomi

Genom ägardialogen med statliga bolag ska regeringen kunna följa upp de av ägaren satta målen och uppdragen. Vid ägardialogen deltar politisk ledning, bolagets styrelseordförande, vd och eventuellt ytterligare representant från bolaget samt representanter från bolagsförvaltningen på Finansdepartementet. I det fall aktuella frågor, uppdrag eller mål berör andra fackdepartement stäms frågorna enligt Regeringskansliet av på förhand.³⁴⁴ Deltagarna från bolagsförvaltningen och i vissa fall även politisk ledning stämmer av mötesprotokoll från ägardialogen.³⁴⁵

³⁴¹ Riksrevisionens bearbetningar av data från Samhall.

³⁴² § 16 Kollektivavtal Samhall.

³⁴³ Enligt svar från Samhall i samband med faktagranskning 2023-05-31. Enligt Samhall har en idé eller definition av vad utvecklande arbete innebär inte förmedlats till Samhall från ägaren.

³⁴⁴ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

³⁴⁵ Ibid.

Ägardialog används för uppföljning av bolagets ekonomiska mål, uppdragsmål och det strategiska hållbarhetsarbetet, samt aktuella frågor. Riskfrågor kan även diskuteras i samband med frågor som relaterar till målen, exempelvis omvärldsförändringar såsom pandemin. I Samhalls fall har ägardialogen ägt rum en gång per år under den granskade perioden.

I granskningen har vi gått igenom ägardialoger med tillhörande underlag mellan ägaren och Samhall för perioden 2016–2022.³⁴⁶ Information om vad som har avhandlats i ägardialogerna återges i förhållandevis kortfattade minnesanteckningar med tillhörande Powerpoint-bilagor där bolaget ger sin bild av verksamheten.

Innehållet i ägardialogen varierar beroende på aktuella frågor, såsom mediala omnämmanden, men vissa punkter återkommer. Utmaningar tas upp med fokus på bland annat affärsläge och vikten av stark affärstillväxt i syfte att åstadkomma jobbskapande och en positiv ekonomisk utveckling. I ägardialoger har även samverkan med Arbetsförmedlingen behandlats, liksom tillväxtområden och bolagets digitala transformation.³⁴⁷ Samhalls ekonomiska förutsättningar lyfts återkommande, inte minst i ägardialogen 2016 då merkostnadsersättningen legat fast i åtta år.

Även om Samhall i ägardialog har redogjort för de verksamhetsrelaterade volymmålen och exempelvis pekat på hur bolaget ska arbeta med arbetsmiljöfrågor, så bedömer Riksrevisionen att bolagets konkreta arbete med medarbetarutveckling över lag haft en begränsad roll i dialogen med ägaren.³⁴⁸ Den iakttagelsen ligger i linje med en tidigare granskning från Riksrevisionen av statliga bolag med samhällsuppdrag, där diskussionerna om hur samhällsuppdragen utförs framstod som mer begränsade för bolag som inte hade uttalade uppdragsmål.³⁴⁹

I bolag med samhällsuppdrag ligger det enligt ägaren inom bolagsstyrelsens ansvarsområden att göra avvägningar mellan samhällsuppdraget och de ekonomiska målen. Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentation visar att Samhalls styrelse regelbundet tar upp frågan om medarbetarna på sina möten men även då främst med utgångspunkt i nyckeltal för arbetsmiljö och hälsa.³⁵⁰

³⁴⁶ Riksrevisionens genomgång av ägardialoger 2016–2022. Genomgången omfattar totalt sex ägardialoger. 2018 skedde ingen ägardialog.

³⁴⁷ Riksrevisionens genomgång av ägardialoger 2016–2022.

³⁴⁸ Ibid.

³⁴⁹ Se Riksrevisionen, *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, 2017.

³⁵⁰ Riksrevisionens genomgång av styrelsematerial, för åren 2021–2022. Se även skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

Sedan sifersatta uppdragsmål för att utvärdera samhällsuppdraget införts i ägaranvisningen 2022 följs frågan om medarbetarutveckling upp i ägardialog, där Samhall ska redovisa måluppfyllelse med hänsyn till uppdragsmålet "engagerade medarbetare".³⁵¹

5.3.6 Ägaren har inte tillräckligt nyttjat möjligheten att utse styrelse med kompetens om Samhalls målgrupp

Styrelserekrytering och styrelsesammansättning är viktiga verktyg för att uppnå en effektiv styrning i bolag med statligt ägande, bland annat genom att främja mångsidighet och bredd.³⁵² För att komma i fråga för styrelseuppdrag i statligt ägda bolag framhåller ägaren vikten av hög kompetens inom bolagets affärsmässighet, affärsutveckling, branschkunskap, finansiella frågor och hållbart företagande eller kompetens inom andra relevanta områden.³⁵³ Vad gäller det sistnämnda bedömer Riksrevisionen att regeringen inte tillräckligt nyttjat möjligheten att rekrytera specifik kompetens om funktionsnedsättning och tillgängligt arbetsliv till styrelsen för Samhall.³⁵⁴

5.4 Regeringen har inte gett Samhall stabila finansiella förutsättningar

Den statliga merkostnadsersättningen är en viktig del i regeringens styrning av Samhall. Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning av ersättningen har styrt Samhall mot ökad affärsmässighet och kostnadsbesparingar. Det kan ha varit motiverat utifrån effektivitetssynpunkt, men har samtidigt inneburit att Samhall inte getts stabila finansiella förutsättningar och begränsat möjligheten för bolaget att leva upp till samhällsuppdragets alla delar. På senare år har ersättningen höjts och därmed har också Samhalls subventionsgrad ökat. Enligt Riksrevisionen är subventionsgraden hög men inte orimligt hög, givet målgruppens behov.

³⁵¹ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

³⁵² Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, 2020*, s. 3.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Riksrevisionens genomgång av Samhalls årsredovisningar. Jmf tidigare perioder i Samhalls historia då exempelvis forskare inom företagsekonomi suttit i styrelsen och fungerat som bollplank i frågor som rör personalutveckling. Se vidare Holmqvist, *Samhall: att bli normal i en normal organisation*, 2013, s. 90. Jmf även intervju med Samhalls styrelseordförande om behov av mångfald i styrelsen, 2022-10-25.

5.4.1 Merkostnadsersättningen har sjunkit som andel av Samhalls lönekostnad

Samhall får årligen en merkostnadsersättning av staten som ska täcka de merkostnader som Samhall har till följd av att anställa personal med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Granskningen visar att merkostnadsersättningen över tid har minskat, mätt som andel av Samhalls lönekostnad för anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.

Enligt den förordning som reglerar beräkningen av ersättningen utgörs Samhalls merkostnad av bolagets totala personalmerkostnader, totala personalrelaterade merkostnader och kostnader för teknisk anpassning.³⁵⁵

Mellan åren 2009 och 2017 låg merkostnadsersättningen till Samhall oförändrad på 4 405 miljarder kronor per år. Under perioden 2018–2022 har dock merkostnadsersättningen justerats upp varje år och för 2023 beräknas ersättningen uppgå till 6,6 miljarder. Enligt den senaste budgetpropositionen beräknas anslaget ligga fast på den nivån till 2025.³⁵⁶

Merkostnadsersättningens höjning de senare åren är kopplad till de lönetimmar som Samhall ska skapa. När ägaren höjde ersättningen 2018 syftade det till att skapa fler övergångar till anställningar utanför Samhall och innebar dessutom att omfattningen av skyddat arbete ökade genom en högre målnivå för antal lönetimmar.³⁵⁷ Från och med 2019 omfattas ersättning för anställning i LFU av merkostnadsersättningen vilket också har lett till en höjning.

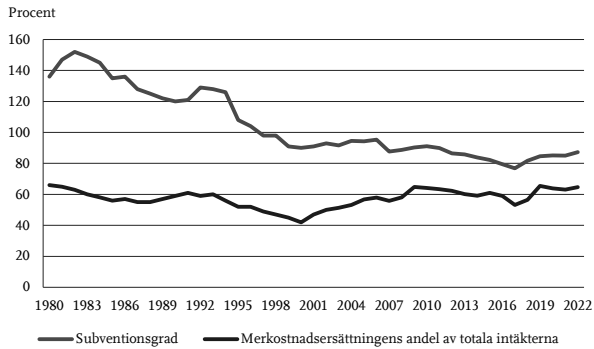
Även om merkostnadsersättningen har höjts under de senare åren är den långsiktiga trenden att ersättningen har minskat, mätt som andel av lönekostnader för anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, se diagram 8 nedan. Den största minskningen, procentuellt sett, skedde under Samhalls två första decennier. Då minskade merkostnadsersättningens andel av lönekostnaderna succesivt, från som högst drygt 150 procent i början av 1980-talet till omkring 90 procent 2000. Men även under de två senaste decennierna har trenden varit att ersättningen sjunkit som andel av Samhalls lönekostnader. På senare tid har dock ersättningens andel av lönekostnaderna ökat något.

³⁵⁵ Förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktieföretag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I förordningen beskrivs hur beräkningen ska ske av bolagets totala personalmerkostnader och totala personalrelaterade merkostnader och vad som utgör kostnader för teknisk anpassning.

³⁵⁶ Regeringens budgetproposition för 2023, utgiftsområde 14, s. 52.

³⁵⁷ Regeringens budgetproposition 2018, s. 712.

Diagram 8 Merkostnadsersättningen som andel av Samhalls lönekostnader eller bolagets totala intäkter, 1980–2022



Anm.: Subventionsgraden har beräknats som merkostnadsersättningen delat på lönekostnaden för skyddat arbete och LFU. LFU infördes som en del av Samhalls uppdrag 2012 men LFU omfattades av merkostnadsersättningen först 2019. Under perioden 2012–2018 ingår därför inte LFU i beräkningen av subventionsgraden.³⁵⁸
Källa: SOU (2003:56) och Riksrevisionens bearbetningar av Samhalls årsredovisningar.

Diagrammet visar också att merkostnadsersättningens andel av Samhalls totala intäkter varierat. Riksrevisionens beräkningar visar att under perioden 2009–2017, när merkostnadsersättningen låg oförändrad, minskade ersättningens andel av Samhalls totala intäkter från 65 procent till 53 procent.³⁵⁹ När merkostnadsersättningen sedan 2018 har höjts i omgångar har också ersättningens andel av bolagets totala intäkter ökat.

Enligt Regeringskansliet är det en utmaning i styrningen av Samhall jämfört med andra bolag med samhällsuppdrag att merkostnadsersättningen utgör en så stor del av Samhalls intäkter. Eftersom merkostnadsersättningen inte räknas upp automatiskt varje år i takt med bolagets årliga löneökningar så påverkar det i nuläget bolagets förmåga att nå en ekonomi i balans.³⁶⁰

³⁵⁸ Se bilaga 1 för närmare beskrivning av metoden.

³⁵⁹ Se elektronisk bilaga 6 för en fullständig översikt över merkostnadsersättningens andel av Samhalls intäkter.

³⁶⁰ Svar på skriftliga frågor från Regeringskansliet 2023-03-14.

När merkostnadsersättningen inte förändras över en längre period innebär det också att bolagets självfinansieringsgrad behöver öka genom besparingar eller ökade intäkter från kunduppdrag.

Till skillnad från andra bolag saknar dock Samhall, på grund av sitt samhällsuppdrag, möjlighet att minska kostnaderna genom exempelvis uppsägningar av anvisad personal på grund av arbetsbrist eller nedläggningar av verksamheter på orter där arbetsmarknaden är svag.³⁶¹ Därutöver bestäms lönerna till de anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget av kollektivavtal och det innebär årliga löneökningar. Av kollektivavtalet framgår också att anställda inte kan omfattas av samma krav på eller vilja till omställning som arbetskraften i övrigt.

Kostnadsbesparingar får således ske på annat sätt, till exempel genom neddragning av direktanställd personal. Som framgår av kapitel tre har det över tid skett en kraftig minskning av antalet tjänstemän i Samhall, som bland annat bidragit till att första linjens chefer ansvarar för stora personalgrupper. Av kapitel tre framgår också att Samhall under den period som merkostnadsersättningen låg still ökade sitt fokus på affärsmässighet, och bolaget fick många nya och stora uppdrag inom lokalvård. Även om både besparingar och ökad affärsmässighet kan ha varit befogat har det enligt Riksrevisionen också påverkat bolagets möjlighet att ge stöd och anpassningar utifrån de anställdas behov.

I såväl ägardialog som budgetunderlag har Samhall återkommande yrkat på att merkostnadsersättningen behöver höjas och indexeras för att Samhall ska kunna upprätthålla verksamheten utifrån de mål som ägaren fastställt.³⁶² Även i närtid har Samhall framfört krav på en höjd merkostnadsersättning och en förändrad anslagskonstruktion, genom årliga uppräkningsavtal.³⁶³

5.4.2 Samhalls subventionsgrad är hög men inte orimlig givet målgruppens behov

Merkostnadsersättningens andel av Samhalls lönekostnader är ett mått på subventionsgraden för de anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Även om merkostnadsersättningens andel av Samhalls lönekostnader långsiktigt minskat sedan 1980-talet visar Riksrevisionens analys att subventionsgraden

³⁶¹ Jmf 2 § Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.

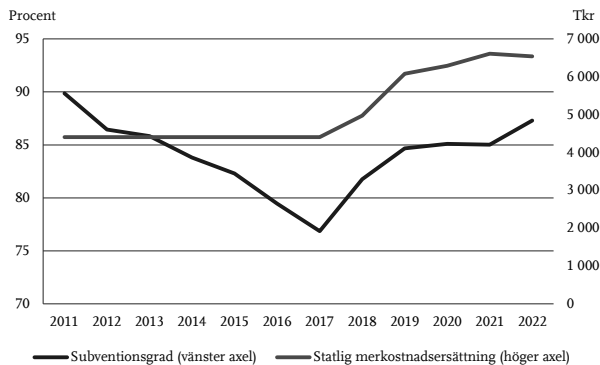
³⁶² Genomgång av ägardialog 2022 och budgetunderlag för 2023–2025 och för 2022–2024.

³⁶³ Se Samhalls budgetunderlag för 2024–2026. Se även Ford och Schelin Seidegård, "Samhalls uppdrag går inte att klara utan höjd ersättning", DN debatt, 2023-03-31.

varierat betydligt under perioden 2011–2022.³⁶⁴ På senare år har subventionsgraden ökat, men Riksrevisionens bedömning är att den inte är orimligt hög givet Samhalls målgrupp.

Diagram 9 visar merkostnadsersättningen och Samhalls subventionsgrad under perioden 2011–2022. Av diagrammet framgår att under perioden var Samhalls subventionsgrad som högst 2011 då den uppgick till 90 procent och som lägst 2017 då den uppgick till 77 procent. I takt med att merkostnadsersättningen har höjts sedan 2018 har också subventionsgraden ökat och den uppgick 2022 till 87 procent.³⁶⁵

Diagram 9 Subventionsgrad för skyddat arbete och LFU 2011–2022



Anm.: Subventionsgraden har beräknats som merkostnadsersättningen delat på lönekostnaderna för anställda i skyddat arbete och LFU, se diagram 8 ovan.
Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Samhalls årsredovisningar.

Lönesubventionen till Samhall är generellt högre än för andra lönebidrag riktade till arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är förknippat med vissa svårigheter att jämföra Samhalls subventionsgrad med övriga lönebidrag eftersom konstruktion och

³⁶⁴ Från och med 2019 ingår LFU i samhalls uppdrag. Något som Samhall också ersätts för genom merkostnadsersättningen.

³⁶⁵ Se även elektronisk bilaga 6 för en översikt över Riksrevisionens data och beräkningar.

regelverk ser olika ut. En sådan skillnad är att merkostnadsersättningen betalas ut som en samlad summa till Samhall. Eventuell vinst stannar dessutom kvar i bolaget vilket också påverkar subventionsgraden. Lönebidrag är däremot individuellt satta efter individens arbetsförmåga och kan som mest uppgå till 20 000 kronor per månad. En jämförelse kan ändå ge en uppfattning om Samhalls lönesubvention är rimlig. Vi har därför i granskningen bitt Arbetsförmedlingen ta fram underlag som visar subventionsgrad för de personer som var anställda med något av de lönebidrag som regleras av förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, för perioden 2018–2022.³⁶⁶ Eftersom lönesubventionerna för dessa olika lönebidragsinsatser är individuellt satta utifrån individens arbetsförmåga visar sammanställningen att subventionerna varierar stort. För majoriteten av individerna ligger dock subventionsgraden i spannet 61–80 procent.³⁶⁷ Arbetsgivare som anställer personer med dessa lönebidrag kan dock även ta del av andra ersättningar, exempelvis för hjälpmedel och utvecklingsbidrag³⁶⁸, varför subventionsgraden i praktiken kan vara högre.

Riksrevisionen bedömer att det är svårt att fastställa vad som är en rimlig skillnad mellan subventionsgraden för Samhall och övriga lönebidrag, eftersom insatserna inte är direkt jämförbara. Som framgår av kapitel fyra har dock målgruppen för Samhall en svagare ställning på arbetsmarknaden och är i större behov av stöd jämfört med arbetssökande med lönebidrag. Enligt Riksrevisionen motiverar det en högre subventionsgrad för anställda hos Samhall.

Enligt Regeringskansliet fattas beslut om förändringar i resurstilldelningen till Samhall när regeringen bedömt att det har varit motiverat.³⁶⁹ Variationen i subventionsgrad reser dock frågetecken om Samhall fått tillräckliga finansiella förutsättningar för att utföra sitt samhällsuppdrag, enligt Riksrevisionen.

³⁶⁶ Följande lönebidrag anges i 24 § i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga: lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning. I sammanställningen har vi dessutom inkluderat skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare. Se elektronisk bilaga 6 för en fullständig översikt över insatserna och subventionsgrad under granskad period.

³⁶⁷ Se elektronisk bilaga 6 för en fullständig översikt.

³⁶⁸ Utvecklingsbidrag kan som mest uppgå till 5 000 kr per månad.

³⁶⁹ Enligt skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

5.4.3 Ersättningsmodellen är inte helt tydlig

Över tid har transparensen ökat i hur Samhalls merkostnadsersättning beräknas men Riksrevisionen bedömer att konstruktionen med lönetimmar och merkostnadsersättning är svårgenomtränglig, vilket också leder till återkommande diskussioner om vad staten kompenserar Samhall för i fråga om merkostnader.

Sedan 2019 regleras beräkningen av merkostnadsersättningen i förordning.³⁷⁰ Förordningen tillkom efter att EU-kommissionen granskat statens dåvarande modell för finansiering av Samhall, och om den var förenlig med EU:s statsstödsregler.³⁷¹

Enligt förordningen får ersättningen inte överstiga de merkostnader Samhall har jämfört med om verksamheten skulle ha bedrivits utan krav på att anställa personal med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.³⁷² För att säkerställa att ersättningen endast kompenserar Samhalls merkostnader finns en beräkningsmodell i förordningen för att räkna fram Samhalls olika personalkostnader. Kammarkollegiet ska enligt förordningen kontrollera att de lönetimmar som Samhall redovisar i sin årsredovisning inte understiger vad som angetts i ägaravisningen och vid behov återkräva merkostnadsersättning av Samhall.³⁷³

Övergripande beräknas merkostnadsersättningen i proportion till det totala antalet lönetimmar som ägaren årligen bestämmer att Samhall ska nå. Förenklat kan därmed sägas att det är antalet medarbetare som styr Samhalls volym och ersättning. Även om det tydliggjorts i förordning hur merkostnadsersättningen ska beräknas för att motverka överkompensation, har det från övrigt näringsliv och ideell sektor riktats kritik mot att ersättningen riskerar att snedvräda konkurrensen, då den inte uppfattas som tillräckligt transparent.³⁷⁴

Jämfört med övriga lönebidrag, som beräknas individuellt utifrån individens arbetsförmåga, är merkostnadsersättningen till Samhall ett fast belopp för att täcka omkostnaderna för samhällsuppdraget. En orsak till konstruktionen med fast belopp är att anställda hos Samhall inte anvisas till ett specifikt arbete utan roterar

³⁷⁰ Förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

³⁷¹ Europeiska Kommissionen, *Ärende Ställigt stöd SA.38469 (2017/E) – Skyddad sysselsättning i Sverige*, 2017.

³⁷² 7 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

³⁷³ Se 8, 10, 13 §§ förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

³⁷⁴ Intervju med Skoopi 2022-03-15, intervju med Almega Städföretagen 2022-10-18.

mellan olika arbetsuppgifter och yrkesroller under anställningens gång. Samhalls metodik vilar dessutom på att arbete utförs i arbetslag bestående av flera anställda.³⁷⁵

Innan Samhall ombildades till aktiebolag angavs inte ersättningen i en klumpsumma utan som en viss procent av lönekostnaderna. Skälet till att konstruktionen övergavs under 1990-talet var bland annat att ägaren ville säkerställa att bolaget hade starka incitament att effektivisera verksamheten.³⁷⁶

Enligt Regeringskansliet har regeringen över tid följt upp frågan om anslaget genom olika uppdrag och utredningar.³⁷⁷ Enligt ägaravisningen för Samhall kan Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) därutöver anmoda Samhall att inkomma med underlag som bedöms nödvändigt för eventuella förändringar av ersättningsmodellen men det har inte Arbetsmarknadsdepartementet gjort, utöver budgetunderlag.³⁷⁸

Enligt Regeringskansliet följer Samhalls redovisning av merkostnadsersättningen kraven i förordningen om statlig ersättning till Samhall AB för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Regeringen har inte efterfrågat eller ställt krav på ytterligare analys av hur bolaget redovisar merkostnadsersättningen.³⁷⁹

³⁷⁵ Prop. 1991/92:91, s. 34, 37.

³⁷⁶ Ibid., s. 37.

³⁷⁷ Svar från Regeringskansliet 2023-02-14.

³⁷⁸ Se § 6 i Ägaravisning för Samhall Aktiebolag. Enligt uppgift från Regeringskansliet 2023-05-04.

Se även svar på skriftliga frågor från Regeringskansliet 2023-02-14.

³⁷⁹ Svar på skriftliga frågor från Regeringskansliet 2023-02-14.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Samhall uppfyller sitt samhällsuppdrag med utgångspunkt i riksdagens intentioner. Samhall är ett statligt ägt bolag med samhällsuppdraget att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning. Samhall ska erbjuda arbeten där behoven finns, anpassa verksamheten till de anställdas olika förutsättningar och samtidigt bedriva verksamheten affärsmässigt. Bolaget ska också verka för att anställda övergår till den reguljära arbetsmarknaden.

Det är Arbetsförmedlingen som anvisar arbetssökande till Samhall. De personer som Arbetsförmedlingen anvisar till skyddat arbete på Samhall ska ha en så nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få annat arbete eller stöd genom andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Det innebär att anvisning för arbete på Samhall ska ske först när alla andra insatser har uttömts.

Riksrevisionen bedömning är att Samhall har skapat meningsfulla arbeten, i betydelsen att de har varit efterfrågade av en marknad. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att Samhall brister i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag.

En central utgångspunkt för regeringens styrning av Samhall är statens ägarpolicy och OECD:s riktlinjer för statlig bolagsstyrning. Riksrevisionen bedömer att regeringen har styrt Samhall mot finansiella mål och affärsmässighet men att styrningen varit för ensidig och i för liten utsträckning inriktats mot hur hela samhällsuppdraget utförs.

Samhalls interna styrning och organisation har också varit för inriktad mot affärsmässig utveckling och haft ett betydande fokus på tillväxt. Eftersom Samhall ska utveckla sina anställda genom arbete, är det en förutsättning att bolaget skapar tillräckligt många arbetstillfällen. Riksrevisionen bedömer dock att tyngdpunkten på ökad affärsmässighet har lett till ett för ensidigt utbud av arbetsuppgifter. Vidare konstaterar Riksrevisionen att personalgrupperna på Samhall ofta är så stora att Samhalls möjligheter att stödja och utveckla de anställda är begränsade.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen i huvudsak anvisar personer ur rätt målgrupper till Samhall. Enligt Riksrevisionens bedömning finns dock effektivitetsbrister i flera led av anvisningsprocessen.

6.1 Regeringen har i för liten omfattning styrt mot det samlade samhällsuppdraget

Enligt Riksrevisionen har inte regeringens styrning varit tillräckligt inriktad på det samlade samhällsuppdraget, även om vissa steg har tagits i den riktningen på senare år. Riksrevisionen bedömer att siffrersatta mål har fått stort genomslag i styrning och uppföljning av Samhall. Målstyrningen har främst varit inriktad på uppdragets volym och bolagets ekonomiska utveckling. Uppdragsmål för att säkerställa att det samlade samhällsuppdraget utförs väl har tillkommit först nyligen. Antalet uppdragsmål är dessutom få och för trubbiga för att kunna bedöma om det samlade samhällsuppdraget uppfylls. Regeringen har heller inte gett Samhall tillräckligt stabila finansiella förutsättningar.

6.1.1 Regeringens styrning har varit för ensidig

Regeringens styrning har inte inriktats mot att Samhall ska ge både meningsfullt och utvecklande arbete till de anställda, enligt Riksrevisionen. Styrningen har främst fokuserat på uppdragets volym och bolagets ekonomiska utveckling, medan mindre uppmärksamhet ägnats kvaliteten på den sysselsättning som erbjuds.

Finansdepartementet ansvarar för bolagsförvaltningen av Samhall samt genomför och bereder ägardialogen med bolaget. Arbetsmarknadsdepartementet har i handläggningen ansvar för bland annat merkostnadsersättning och de verksamhetsrelaterade volymmålen, men deltar inte i ägardialogen eftersom bolagsstyrningsmodellen skiljer på ägarens olika roller. Trots att Samhall är en arbetsmarknadspolitisk insats avspeglar det sig inte så tydligt i styrningen, där Arbetsmarknadsdepartementets roll i handläggningen framstår som ganska tillbakadragen. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning medfört att vissa målsättningar har överordnats andra, vilket bidragit till att det samlade samhällsuppdraget inte uppfyllts.

Riktlinjerna för statlig bolagsstyrning syftar till att förhindra att ägaren blir för intervenerande eller för passiv. Riksrevisionen bedömer att det har funnits visst utrymme för ägaren att inta en mer aktiv roll i styrningen av Samhall. Regeringen har dock inte använt detta utrymme, trots att flera utredningar under årens lopp pekat på behovet av tydligare styrning mot Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Av styrdokument och återrapportering framgår att ägaren inte ser någon motsättning mellan särskilt beslutade samhällsuppdrag och ekonomisk effektivitet. Regeringen menar att det åligger bolagets styrelse och ledning att lösa eventuella målkonflikter.

Regeringen styr Samhall genom flera olika styrmedel såsom ägaranvisningen och författningar, men enligt Riksrevisionen har ändå siffersatta mål fått ett stort genomslag i styrning och uppföljning. Ägaren har under lång tid satt kvantitativa ekonomiska mål och volymmål för Samhall, till exempel antal lönetimmar som ska skapas. Enligt Riksrevisionen har regeringen styrts mer mot att Samhall ska uppfylla en viss volym av sysselsättning, än mot att det ska finnas exempelvis variation i arbetsuppgifter eller annan anpassning. Riksrevisionen bedömer att det har inneburit en för snäv styrning av samhällsuppdraget. Sammantaget har styrningen som rör det arbetsmarknadspolitiska uppdraget varit mer inriktad på uppdragets omfattning än uppdragets innehåll.

På senare tid har ägarstyrningen i vissa avseenden utvecklats. Regeringen har bland annat gett Samhall vissa nya styrsignaler för hur samhällsuppdraget ska utföras. Till exempel har ägaranvisningen reviderats med en uppmaning till Samhall att bolaget bör bredda verksamheten för att möjliggöra anpassning efter behov och tre uppdragsmål har fastställts. Riksrevisionen bedömer dock att de nya styrsignalerna är otillräckliga för att ägaren ska kunna bedöma om det samlade samhällsuppdraget utförs väl.

Det är en generell utmaning att styra komplexa uppdrag med siffersatta mål. Riksrevisionen bedömer ändå att uppdragsmålen till Samhall är för få och inte tillräckligt uttömmande. För att på ett mer träffsäkert sätt styra med hjälp av uppdragsmål, skulle målen behöva utformas så att de tydligare relaterar till hela samhällsuppdraget.

6.1.2 Regeringens styrning har inte skapat stabila finansiella förutsättningar

Ären 2009–2017 var merkostnadsersättningen till Samhall oförändrad, samtidigt som bolagets kostnader ökade. Det ledde till att bolaget behövde genomföra kostnadsbesparingar och öka sina intäkter från uppdrag. Kostnadsbesparingarna kan ha varit rimliga utifrån ett effektivitetsperspektiv, men har, enligt Riksrevisionen, begränsat möjligheten för Samhall att leva upp till samhällsuppdragets alla delar, framför allt möjligheterna att utveckla och stödja de anställda genom arbete.

Merkostnadsersättningen är central för att Samhall ska kunna utföra samhällsuppdraget på det sätt som riksdagen beslutat. Ersättningen fastställs i statsbudgeten för tre år i taget. När ersättningen höjts har även volymen lönetimmar som Samhall ska fylla i regel utökats. Samhalls merkostnadsersättning som andel av Samhalls intäkter har varierat över åren och utgör numera runt 65 procent.

Merkostnadsersättningen till Samhall ska täcka merkostnader som bolaget har till följd av samhällsuppdraget från riksdagen och kan således också ses som en form av lönesubvention till bolaget. Merkostnadsersättningen kompenserar för exempelvis de anställdas lägre arbetstakt och kraven på geografisk spridning. Till skillnad från andra företag finns begränsade möjligheter för Samhall att anpassa sina kostnader genom att säga upp anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget på grund av arbetsbrist eller lägga ned verksamhet. När behov av besparingar uppstår så får detta ske i andra delar av verksamheten, till exempel i form av större personalgrupper eller nedskärningar i linjeorganisationen och stöd- och specialistfunktioner.

När Samhall bildades 1980 motsvarade merkostnadsersättningen över 140 procent av lönekostnaderna men över tid har bolagets subventionsgrad minskat och motsvarar idag en lönesubvention om 87 procent för anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Merparten av övriga lönebidrag för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, har en lönesubvention i spannet 61 till 80 procent även om siffrorna inte är helt jämförbara, med subventionsgraden för Samhall. Därutöver kan bidrag utgå till arbetsgivare som anställer personer med lönebidrag för exempelvis utvecklingsbidrag, hjälpmedel och handledarersättning. Riksrevisionen bedömer att det är svårt att fastställa vad som är en rimlig skillnad i subventionsgrad, särskilt mot bakgrund av att Samhall inte uppfyller hela sitt uppdrag och att eventuell vinst stannar kvar i bolaget. Enligt Riksrevisionen är dock en högre subventionsgrad för Samhall motiverad eftersom de anställda har en väsentligt svagare ställning på arbetsmarknaden än anställda med lönebidrag. Även den förstärkta anställningstryggheten för Samhalls anställda i skyddat arbete motiverar en högre subventionsgrad.

Successivt har antalet direktanställda tjänstemän vid Samhall minskat från omkring 5 500 personer år 1980 till 1 400 tjänstemän 2022, samtidigt som antalet anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget är ungefär lika många då som nu. Enligt Riksrevisionen har dessa besparingar minskat bolagets möjlighet att ge adekvat stöd till de anställda och därmed påverkat genomförandet av samhällsuppdraget.

Det är viktigt att ersättningen till bolaget motsvarar faktiska merkostnader. Över tid har transparensen ökat i hur statens merkostnadsersättning beräknas men Riksrevisionen bedömer att det kan förtydligas ytterligare vilka merkostnader som staten kompenserar för. Det är särskilt angeläget eftersom Samhalls vinst dessutom inte betalas ut till ägaren utan stannar kvar i bolaget.

6.2 Samhall har inte organiserat sitt arbete med samhällsuppdraget effektivt

Enligt Riksrevisionen har Samhall inte organiserat sin verksamhet på ett sådant sätt att de arbeten som erbjuds kan sägas vara utvecklande eller möta de anställdas behov, såsom är riksdagens intentioner. Samhall har inte lyckats att skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa skäligen anpassning efter de anställdas förutsättningar och behov och Samhall har inte heller bemannat sin organisation på ett ändamålsenligt sätt eller arbetat systematiskt med att följa upp de anställdas utveckling. Riksrevisionen bedömer att det arbetsmarknadspolitiska perspektivet inte har prioriterats. Stort fokus har varit på bolagets ekonomiska utveckling och kunder. Regeringen har som ägare inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att bredda styrningen. Enligt Samhall har bolaget påbörjat ett arbete att riktiga om verksamheten för att bättre kunna möta chefers och anställdas behov.

6.2.1 Vissa siffrer satta mål har fått stort genomslag i Samhalls organisation

I linje med regeringens styrning har Samhall prioriterat ekonomisk utveckling och uppdragets volym i sin interna styrning. Samhall har också nått ägarens volymmål, eller näst intill. Samhalls chefer i första linjen har också styrts på ekonomiska variabler och övergångar på ett sätt som enligt Riksrevisionen har gått ut över andra delar av samhällsuppdraget, såsom hur Samhall arbetar för att utveckla medarbetarna. Antal övergångar har av bolaget lyfts fram som ett mått på att Samhalls arbete är effektivt, men Riksrevisionen bedömer att övergångar till stor del även påverkas av andra faktorer, såsom anställningsform.

Styrningen kan enligt Riksrevisionen ses mot bakgrund av att affärsmässighet över tid getts en mer framskjuten roll i bolagsordningens verksamhetsparagraf och i ägaranvisningen. Att merkostnadsersättningen låg fast under en längre period kan också ha bidragit till ökat affärsfokus. Samhalls uppdrag har i sak inte förändrats men Riksrevisionen bedömer att styrningens fokus på affärsmässighet sammantaget kan ha bidragit till att Samhall som arbetsmarknadspolitisk insats hamnat i bakgrunden.

6.2.2 Samhalls bemanning och organisation bidrar inte till att fullgöra det samlade samhällsuppdraget

Riksrevisionen bedömer att Samhall inte har en organisation eller bemanning som stödjer det samlade samhällsuppdraget. Samhall har haft större fokus på att hitta kunduppdrag än på att skapa förutsättningar för utveckling genom arbete och en god arbetsmiljö för anställda och chefer.

Personalledande chefer på Samhall har stora personalgrupper. Det finns dock starka forskningsbelägg för att små personalgrupper är att föredra för den typ av verksamhet som Samhall bedriver. De anställda är dessutom utspridda på flera olika kunduppdrag, vilket innebär att chefer inte har möjlighet att träffa sina medarbetare regelbundet. Därutöver är personalomsättningen i chefsleden hög. Driftledare och teamledare stödjer chefer i första linjen men är i likhet med andra anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget anvisade till Samhall från Arbetsförmedlingen och bör därför inte kompensera för en gles bemanning i chefsleden.

Brister i bemanningen finns även i Samhalls stöd- och specialistfunktioner. Trots att bolaget bedriver en personalintensiv verksamhet och har ålagts ett långtgående socialt ansvar så består bolagets HR-organisation endast av cirka 50 medarbetare.

Därutöver konstaterar Riksrevisionen att Samhall i sina rekryteringar av områdeschefer inte ställer krav på tidigare utbildning eller erfarenhet av att arbeta med och personaleda personer med funktionsnedsättning, eller personer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Däremot är branschkunskap, affärstänk och goda resultat från kund- och säljrelationer ofta efterfrågat.

Enligt Riksrevisionen är det rimligt att anta att styrningen mot ökat affärsfokus i såväl regeringens som Samhalls egen styrning, har lett till denna utveckling. Utvecklingen är sannolikt också ett resultat av Samhalls behov att minska kostnader.

Granskningen visar att det finns en medvetenhet inom Samhall om problem kopplat till arbetsmiljö och medarbetarutveckling, och numera finns en ambition att rikta om verksamheten till att fokusera mer på de anställda och deras arbetsvillkor. Samhalls nya bolagsstrategi från 2022 uppehåller sig också vid flera av de brister och utvecklingsområden som Riksrevisionen och tidigare utredningar har identifierat.

Enligt Riksrevisionen tycks det inom Samhall inte ha funnits en mer utarbetad idé om vad som ryms i begreppet utvecklande arbete. Enligt Samhall pågår ett arbete internt med att se över och bredda definitionen, men Riksrevisionen bedömer att Samhall tidigare och tydligare borde ha definierat vad utvecklande arbete förutsätter, eftersom det är en viktig premiss för att organisera sådant arbete effektivt.

6.2.3 Samhall brister i att följa upp de anställdas utveckling

Riksrevisionen bedömer att Samhalls uppföljning av de anställda har varit bristfällig. Bristerna i uppföljningen handlar bland annat om att det saknats tillräckliga organisatoriska och tekniska förutsättningar.

I propositionen som föregick Samhalls ombildning till aktiebolag framhölls Samhalls särskilda sakkunskap i fråga om funktionsnedsättning, anpassat arbete och arbetsmiljö som viktiga skäl till att Samhall fortsatt kommer att behövas. I sin nya bolagsstrategi betonar också Samhall att bolaget sitter på mycket stor kunskap, vilket bolaget även framhåller i budgetunderlag till regeringen.

Granskningen visar dock att Samhalls arbetssätt och system för att tillvarata och utveckla kunskapen om de anställda har brister vilket påverkar graden av lärande i organisationen. Mål- och utvecklingsdialogen är Samhalls främsta verktyg för matchning och uppföljning av de anställdas utveckling i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Dialogen genomförs dock i regel endast en gång per år. Riksrevisionen bedömer att det är för sällan eftersom förutsättningarna till nära arbetsledning i det dagliga arbetet är små till följd av en hög arbetsbelastning för cheferna i första linjen. Samhall har investerat i nya IT-system och har som mål att förbättra sin datahantering, men de systemstöd som finns framstår inte som så effektiva ur ett användarperspektiv. Dessutom gör den höga personalomsättningen i chefsleden uppföljningen sårbar. Även om ett arbete pågår för att förbättra befintliga administrativa system och öka nyttjandegraden bland tjänstemännen så bedömer Riksrevisionen att Samhalls information om de anställda och deras behov inte har varit tillräcklig.

6.2.4 Samhall erbjuder inte ett tillräckligt varierat utbud av arbetsuppgifter och arbetstillfällen

Samhall har breddat sin verksamhet över tid, men arbetstillfällena är ändå koncentrerade till vissa branscher och yrkesroller. Det påverkar både Samhalls möjlighet att anpassa arbeten efter anställdas olika behov och vilka personer som Arbetsförmedlingen kan anvisa för arbete hos Samhall.

Granskningen visar att Samhall framför allt erbjuder många arbetstillfällen och arbetsplatser inom lokalvård. Uppskattningsvis omkring 45 procent av de anställda arbetar med sådana arbetsuppgifter, motsvarande drygt 10 000 personer.

Att ha en bred verksamhet är mer resurskrävande än att ha en smal verksamhet, och det är därför en avvägning hur bred verksamhet Samhall kan ha. Faktorer som geografi och lokala marknadsförutsättningar påverkar också möjligheten att ha en bred verksamhet. Ett alltför ensidigt utbud av arbetstillfällen och arbetsuppgifter begränsar dock möjligheterna till anpassat och i förlängningen utvecklande arbete hos Samhall, enligt Riksrevisionen.

6.3 Arbetsförmedlingens anvisningsprocess är inte tillräckligt effektiv

Arbetsförmedlingen ska på ett effektivt sätt identifiera arbetssökande som kan vara aktuella för anställningar hos Samhall, anvisa när det uppstår ledig plats och överlämna den information som bolaget behöver för att anpassa arbetet.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens anvisningar till Samhall i stort sker från avsedd målgrupp. Samtidigt visar granskningen att flera av de steg som ingår i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess har brister. Riksrevisionens bedömning är att de senare årens stora förändringar i myndighetens arbetssätt är en väsentlig orsak till bristerna.

6.3.1 Arbetsförmedlingen anvisar i huvudsak från rätt målgrupper

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen i huvudsak anvisar arbetssökande från de målgrupper som riksdag och regering har fastställt. De som anvisas till skyddat arbete står långt ifrån arbetsmarknaden och har en väsentligt svagare ställning på arbetsmarknaden än de personer som anvisas till andra lönebidrag riktade till funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga.

Tidigare utredningar har lyft att både kraven i arbetet och kraven på arbetsförmåga hos dem som anvisas till Samhall har ökat. Även i Riksrevisionens granskning framkommer att många arbetsförmedlare, liksom områdeschefer på Samhall, anser att kraven på arbetsuppgifterna hos Samhall har ökat. I granskningen framkommer dock inga entydiga belägg för att de som anvisas har en högre arbetsförmåga. Flera arbetsförmedlare pekar på att de arbetsuppgifter som Samhall kan erbjuda inte alltid passar de arbetssökandes funktionsnedsättning och att de vissa gånger därför anvisar personer från målgruppen som de bedömer har en något högre arbetsförmåga. Andra arbetsförmedlare anvisar arbetssökande till Samhall som de bedömer har störst behov av insatsen, och förväntar sig att Samhall anpassar arbetsuppgifterna. 71 procent av Samhalls chefer i första linjen bedömer att de personer som Arbetsförmedlingen anvisar har för låg arbetsförmåga i förhållande till vad arbetet på Samhall kräver.

Det finns flera indikationer på att de som anvisas kräver mer stöd än tidigare. Andelen som anvisas från prioriterade grupper är betydligt högre än vad ägaranvisningen anger, vilket kan innebära att det bland de anställda numera finns ett större behov av stöd än tidigare. Det finns också tydliga indikationer på att

många som anvisas har svaga kunskaper i svenska. Därutöver lyfter Samhall ökade problem med hot och våld inom organisationen.

6.3.2 Samhall har fått indirekt inflytande över anvisningarna

Enligt regelverket är det är Arbetsförmedlingen som beslutar om vilka som ska anvisas till Samhall och som disponerar bolagets arbetstillfällen inom det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Riksrevisionen bedömer dock att Samhall indirekt fått inflytande över anvisningarna genom att bolaget koncentrerat sina arbetstillfällen till vissa branscher. Kraven på arbetsuppgifterna innebär att Arbetsförmedlingen inte alltid kan anvisa de som myndigheten bedömer är i störst behov av insatsen.

Det kan tyckas rimligt att de som anvisas har tillräcklig arbetsförmåga och kunskaper i svenska för att kunna utföra de arbetsuppgifter som finns vid Samhall. Kan de anställda inte utföra arbetsuppgifterna eller förstå instruktioner i arbetet påverkar det inte bara den enskildes möjlighet till utveckling, utan skapar också säkerhetsrisker i arbetet.

Samtidigt är det Samhalls uppgift att ta emot dem som Arbetsförmedlingen anvisar och anpassa arbetet utifrån de behov som personerna har. När inte alla i målgruppen kan anvisas på grund av arbetsuppgifternas karaktär urholkas själva ändamålet med insatsen. Samhall ska vara en sista insats för en målgrupp som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller få sitt behov av stöd tillgodosett genom andra insatser vid Arbetsförmedlingen. Konsekvensen av att Samhall inte kan ta emot alla i målgruppen är att Arbetsförmedlingen står utan tydliga alternativ för dessa arbetsökande och de riskerar därmed hamna helt utanför arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingen finns ett stort behov av skyddat arbete och därför är det viktigt att Samhalls utbud av arbetsuppgifter är tillräckligt brett och att Arbetsförmedlingen styr över anvisningarna.

6.3.3 Arbetsförmedlingens nya arbetssätt leder till flera problem i anvisningsprocessen

Arbetsförmedlingen har på senare år genomgått stora förändringar i sitt arbetssätt och sin organisation. Arbetsmarknadspolitiska insatser till arbetsökande ges numera främst av kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingen har infört ett nytt digitalt ärendebaserat arbetssätt i mötet med arbetsökande. De arbetsökandes kontakter med myndigheten sker främst på distans genom digitala kanaler med olika handläggare beroende på vilket ärende den arbetsökande har. Det nya arbetssättet har som mål att ge mer effektivt stöd till arbetsökande.

Riksrevisionen konstaterar dock att det när det gäller anvisningsprocessen till Samhall finns flera effektivitetsproblem. Arbetsförmedlingen har också konstaterat att det nya arbetssättet har försvårat för myndigheten att tidigt identifiera arbetsökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Enligt Arbetsförmedlingen tar det i genomsnitt mer än 300 dagar från inskrivning till dess att en funktionsnedsättning dokumenteras första gången. Riksrevisionens granskning visar också att det nya arbetssättet har försvårat myndighetens arbete med att hitta kandidater när ledig plats uppstår vid Samhall. När Arbetsförmedlingen inte kan hitta kandidater får det även konsekvenser för Samhalls möjligheter att nå ägarens mål om lönetimmar.

Arbetsförmedlingen har initierat flera åtgärder under senare år för att komma till rätta med problemen i myndighetens anvisningsprocess. Bland annat utreder Arbetsförmedlingen hur funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga kan identifieras tidigare. Det saknas dock tydliga åtgärder för att lättare identifiera kandidater när ledig plats uppstår hos Samhall.

6.3.4 Samordning och informationsutbyte brister

Granskningen visar att Samhall och Arbetsförmedlingen brister i att dela viktig information med varandra i samband med anvisning. I slutändan leder detta till risk för sämre anpassning och stöd för den som anvisas till anställning hos Samhall. Granskningen visar också att det operativa samarbetet på lokal nivå fungerar olika bra.

Samhalls internrevision granskade under 2022 den information som Arbetsförmedlingen lämnar över till Samhall vid anvisningar och bedömde att den var otillfredsställande. I många anvisningar hade inte Samhall fått den information som behövdes för att göra nödvändiga anpassningar för den person som skulle anställas och i vissa fall saknades helt information om anpassningsbehov. Riksrevisionen konstaterar också att Arbetsförmedlingen, inför anvisning, inte heller alltid får information från Samhall om vilka arbetsuppgifter som ska utföras av den arbetsökande.

Granskningen visar också att det finns stora skillnader i hur väl det lokala samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall fungerar. De strukturer som lagts fast för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall fungerar inte alltid och samarbetet är för beroende av enskilda handläggare och personliga relationer.

Arbetsförmedlingen har nyligen infört åtgärder för att förbättra dokumentationen i beslut om anvisning till skyddat arbete och göra den mer enhetlig och enklare att

följa upp. Under 2022 har också Arbetsförmedlingen och Samhall tecknat ny nationell överenskommelse som bland annat tydliggör vilken information som ska delas mellan organisationerna vid anvisningar.

6.4 Rekommendation

Det har gått drygt 30 år sedan Samhall ombildades till aktiebolag och Samhall har utretts flera gånger sedan dess. Flera av de brister som Riksrevisionen identifierat har även tidigare utredningar uppmärksammat, och de har således varit kända under lång tid. Riksrevisionens granskning visar i likhet med tidigare utredningar att regeringens styrning, såväl som Samhalls styrning och organisation, i för stor utsträckning fokuserat på bolagets affärsmässighet. Detta har bidragit till att Samhalls grundläggande uppgift att ge utvecklande arbete hamnat i bakgrunden.

Regeringen och Samhall har vidtagit åtgärder men Riksrevisionen bedömer att dessa åtgärder inte varit tillräckliga. För att samhällsuppdraget som riksdagen beslutat om ska kunna uppfyllas i dess helhet är mer genomgripande förändringar nödvändiga. Eftersom flera brister kan härledas till bolagsformen bör organisationsformen omprövas, enligt Riksrevisionen.

Riksrevisionen kan också konstatera att riksdagen har uttalat att valet att bedriva statlig verksamhet i annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet, vilket inte har skett.³⁸⁰

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen

- Utred vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten.

Med ett sådant utredningsuppdrag följer också att grundläggande förutsättningar för verksamheten behöver ses över. Utredningen bör dock ha som utgångspunkt att det fortsatt ska vara en statlig aktör som ansvarar för och genomför uppdraget att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt de personer med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen anvisar. I det fall det statliga åtagandet att tillhandahålla skyddat arbete skulle upphöra finns annars en överhängande risk för att personer som tillhör Samhalls målgrupp skulle hamna utanför arbetsmarknaden. Vidare skulle upphandling av externa leverantörer sannolikt vara förenat med svårigheter att tillhandahålla den långsiktighet och den förstärkta anställningstrygghet som skyddat arbete idag innebär.

³⁸⁰ Prop. 2009/10:175, s. 195.

Referenslista

Litteratur och tidskrifter

- Allison, P. *Survival analysis using Stata*, 2013. Statistical Horizons.
- Corin, L., Babapour Chaf, M., Fagerlind-Ståhl, A. *Leda lagom många. En kunskapssammanställning om betydelsen av antalet medarbetare per chef*, Västra Götalandsregionen, 2023.
- Danermark B., Gustafsson, J., Norstedt, M. och Flyckt K. *Forskning i korthet: Tillgängligt arbetsliv-Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning*, Forte, 2021.
- Gustafsson, J. *Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning Supported employment i en svensk kontext: förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete*. Institutionen för hälsovetenskap och medicin, Örebro universitet, 2014.
- Holmqvist, M. *Samhall – Att bli normal i en onormal organisation*. Lund: Studentlitteratur, 2013.
- Jutterström, M. *Problematic outcomes in Organization Hybridity – the case of Samhall I* Alexius, S. och Furusten, S (ed.) *Managing Hybrid Organizations*. Palgrave, 2019.
- Regnö, K. *Chefer i välfärdens tjänst – en forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa*. Fackförbundet Vision, 2016.
- Thomasson, A. *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur, 2013.
- Vingård, E. *Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro – en kunskapsöversikt*, Forte, 2020.

Författningar

- Aktiebolagslag (2005:551).
- Bolagsordning för Samhall Aktiebolag.
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
- Förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag.
- Arbetsdomstolen A-94-2021, nr 15, 2022.

Utredningar och rapporter m.m.

Angelov N. och Eliason M. *Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?* IFAU-rapport 2014:22.

Arbetsförmedlingen, *Lönebidrag – en jämställdhetsanalys*. Bilaga till Arbetsmarknadsrapport, 2015.

Arbetsförmedlingen, *Perspektiv på långtidsarbetslösheten*, 2017.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program – Arbetsförmedlingens återrapportering 2020*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Redovisning. Likvärdig service i hela landet*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen. En fördjupad analys*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Översyn av de prioriterade grupperna och dess målnivå. Återrapport om prioriterade grupper för anställning på Samhall AB*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall- Återrapport enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2021*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Arbetsmiljöverket beslut 2021/014050.

Europeiska Kommissionen, *Ärende Statligt stöd SA.38469 (2017/E), Skyddad sysselsättning i Sverige*, 2017.

Forslund, A. och Liljeberg, L. *Unga som varken arbetar eller studerar*. IFAU-rapport 2021:12.

Konkurrensverket beslut, *Missänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – städtjänster*, diarienummer 260/2017, 2018.

Konkurrensverket beslut, *Missänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – städtjänster*, diarienummer 542/2020, 2021.

Lindh, S. och Meyerson, E. *Staten och bolagskapitalet. Om aktiv styrning av statliga bolag*. ESO-rapport 1998:64, 1998.

Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statlig ägande 2020*.

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020*, 2021.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen A2021/02342.

- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen A2022/01553.
- Riksrevisionsverket, *Samhall – en effektiv åtgärd?* RRV 1999:18.
- Riksrevisionen, *Vad och vem styr de statliga bolagen?*, RiR 2006:11.
- Riksrevisionen, *Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna*, RiR 2008:28.
- Riksrevisionen, *Regeringens hantering av risker i statliga bolag*, RiR 2016:15.
- Riksrevisionen, *Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet*, RiR 2017:1.
- Riksrevisionen, *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, RiR 2017:37.
- Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, RiR 2019:18.
- Riksrevisionen, *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbets sätt har betydelse*, RiR 2020:5.
- Samhall, *Budgetunderlag 2023–2025, 2022*.
- Samhall, *Budgetunderlag för 2024–2026, 2023*.
- Samhall, *Hållbarhetspolicy för Samhall AB, 2020*.
- Samhall, *Kollektivavtal tecknat mellan parterna LO, Samhall och Frelia, 2020*.
- Samhall, *Medarbetarpolicy för Samhall AB, 2022*.
- Samhalls Årsredovisning 2011, 2012.
- Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2017, 2018*.
- Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2018, 2019*.
- Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2019, 2020*.
- Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2020, 2021*.
- Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2021, 2022*.
- Samhall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*.
- Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB, 2017*.
- SOU 2012:14, *Ekonomisk värde och samhällsnytta - förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.
- SOU 2012:31, *Sänkta trösklar, högt i tak*.
- SOU 2003:56, *Mer än bara Samhall*.

Riksdagstryck

Bet. 2019/20:AU4 Arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkring, Samhalls uppdrag bör ses över, rskr. 2019/20:128.

Bet. 2021/22: AU4 Samhall, en utredning av Samhall bör tillsättas, rskr. 2021/22:10.

Prop. 2021/22:1 Budgetpropositionen för 2022.

Prop. 1991/92:91 Om ombildning av Samhall till aktieföretag m.m.

Prop. 1991/92:91, bet.1991/92:AU16, rskr.1991/92:249.

Prop. 2009/10: 175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Tidningsartiklar m.m.

Ford, S. och Olinder, G. "Replik: Felaktiga påståenden om Samhall", *Dagens Industri*, 2023-04-04.

Ford, S. och Schelin Seidegård, C. "Samhalls uppdrag går inte att klara utan höjd ersättning", DN debatt, 2023-03-31.

Ford, S och Rasiwala, S. "Nu ska vi skapa bättre arbetsmiljö för alla som jobbar på Samhall", *Arbetet*, 2023-03-09. <https://arbetet.se/2023/03/09/nu-ska-vi-skapa-battre-arbetsmiljo-for-alla-som-jobbar-pa-samhall/>.

Torp, E. "Artikelseerien Sjuka Samhall", *Dagens Arena*, 2021-2022. <https://da.se/tema/sjuka-samhall/>.

Torp, E. "Ministrarna: Våra bolag ska vara föredömen", *Dagens arbete*, 2021-04-20, <https://da.se/2021/04/ministrarna-vara-bolag-ska-vara-foredomen/>

Webbsidor

Uppdrag Granskning, "För svag för Samhall" sändes av SVT 28 april 2021, <https://www.svtplay.se/video/jLdEGzL/uppdrag-granskning/for-svag-for-samhall>, hämtad 2022-06-28.

Samhall, "Samhallmetoden", <https://samhallmetoden.samhall.se/>.

Arbetsgivarverket, "Personalomsättning", <https://prod.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-personalomsattning>, hämtad 2023-05-11.

Bilaga 1. Metod intervjuer, dokumentstudie och enkät

I granskningen har vi både gjort egna analyser av granskningsobjektens arbete och vidareutvecklat vad andra aktörer gjort på området genom att delvis replikera delar av undersökningar, uppdatera tidsserier och nyttja befintlig statistik.

I granskningen har vi övervägt att genomföra en brukarundersökning till Samhallanställda men det har bedömts svår att genomföra av praktiska skäl. De anställdas perspektiv har fångats upp genom intervjuer med företrädare för funktionsrättsrörelsen, fackliga företrädare, Samhalls medarbetarundersökningar samt via intervjuer med personalledande chefer på Samhall. Nedan redogörs för vilka metoder som vi har använt för att besvara respektive delfråga.

Arbetsförmedlingens anvisningsprocess

Bedömningen av om Arbetsförmedlingens anvisningsprocess är ändamålsenlig bygger på intervjuer, dokumentstudier, registerdata samt en enkät till grupp- och områdeschefer på Samhall. Metodbeskrivning av analys av registerdata redogörs för i bilaga 2.

Under 2022 genomförde vi 14 semistrukturerade intervjuer med 15 arbetsförmedlare som arbetar med Samhalluppdraget i olika funktioner (kontaktpersoner, samordnare, etc.). Intervjuerna styrdes av en intervjuguide men frågorna anpassades till intervjusituationen. Vi bad Arbetsförmedlingen om att få intervjuar arbetsförmedlare som arbetar med Samhall-uppdraget i samtliga av Arbetsförmedlingens sex regioner och att dessa arbetsförmedlare skulle vara verksamma på både större och mindre orter. Arbetsförmedlingen valde därefter intervjuer utifrån dessa kriterier.

De flesta intervjuer genomfördes i Microsoft Teams, en intervju genomfördes via telefon. Intervjuerna transkriberades och analyserades i analysverktyget Nvivo. Vi har också genomfört flera intervjuer med handläggare som arbetar med Samhall-uppdraget vid Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Utöver intervjuer har olika styrdokument, handläggarstöd, beslut, överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och Samhall samt tillhörande mötesprotokoll samlats in och analyserats. Vi har också hämtat in personalstatistik från Arbetsförmedlingen för perioden 2017–2022 uppdelat på olika personal kategorier. Syftet var att närmare undersöka eventuella förändringar i personalsammansättningen efter reformeringen av myndigheten.

Projektgruppen har även haft tillgång till Arbetsförmedlingens intranät för direkt informationsinhämtning av olika dokument.

Samhalls arbete med att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt målgruppen

Bedömningen av om Samhalls arbete med att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt sina anställda är ändamålsenligt utformat bygger på intervjuer, dokumentstudier, vissa registerdata och en enkät till områdes- och gruppchefer på Samhall.

Under 2022 genomförde vi 12 semistrukturerade enskilda intervjuer med områdeschefer på Samhall. Vi bad Samhall välja intervjupersonerna utifrån kriterierna att de skulle vara geografiskt spridda i olika distrikt, finnas på både på små och större orter samt vara verksamma i olika branscher. Merparten av intervjuerna genomfördes på distans via Microsoft Teams, medan tre intervjuer genomfördes på områdeschefernas arbetsplatser och en per telefon. Varje intervju tog mellan 60–90 minuter. Intervjuerna styrdes av en intervjuguide med frågeområden men frågorna anpassades till intervjusituationen. Efter genomförd intervju transkriberades och analyserades intervjuerna.

Vi har även intervjuat representanter för Samhalls ledning och styrelse och gjort två verksamhetsbesök där vi träffat anställda på Samhall och personer som arbetstränar på Samhall. Därutöver har vi intervjuat intressenter såsom fackliga företrädare, branschföreträdare, representanter för funktionsrättsrörelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Vi har tagit del av styrelsehandlingar och strategidokument samt viktiga interna och externa regelverk för Samhall.

Vi har också samlat in och analyserat personalstatistik från Samhall och Samhalls servicekontrakt, samt gått igenom rapporter från Samhalls internrevision och medarbetarundersökningar. Viss upphandlingsdata har också hämtats in från Samhall (endast data från offentliga upphandlingar). Syftet var att närmare undersöka om Samhalls prissättning skiljer sig från övriga aktörer. Vi har också tagit del av uppgifter från Samhall om bolagets användning av underleverantörer.

I granskningen har vi också analyserat medellön för anställda i skyddat arbete med medellön för motsvarande arbeten i närliggande branscher för år 2021. Analysen gjordes för att jämföra Samhalls löneläge med övrig bransch inom servicearbete och lokalvård. Analysen bygger på data från SCB:s lönestrukturstatistik och närmare information om data och yrkesklassificering (SSYK) framgår av rapportens elektroniska bilaga 6, se Riksrevisionens webbplats.

I november 2022 skickades en webbenkät (totalundersökning) ut till alla dåvarande områdes- och gruppchefer på Samhall, totalt 760 personer. 575 chefer svarade på enkäten, motsvarande en svarsfrekvens på 75 procent. I våra analyser av enkäten har vi inte korrigerat för bortfallet, men vi har inte heller sett någon systematik i bortfallet som skulle kunna snedvridera våra resultat. På det stora hela bedömer vi att det rör sig om lågt partiellt bortfall, förutom att 31 respondenter valde att inte uppge vilket distrikt de arbetar inom.

Enkäten har totalt 24 frågor, varav 21 är strukturerade frågor med fasta svarsalternativ och 3 är öppna frågor (fråga 20, 23 och 24). Frågorna rör chefernas uppfattningar om deras förutsättningar och arbetsvillkor, de anställdas förutsättningar och arbetsvillkor samt deras uppfattning om hur samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar. Fördelningen av enkätsvaren redovisas i en elektronisk bilaga till rapporten, se elektronisk bilaga 7.

På varje öppen fråga fanns flera hundra svar (se elektronisk bilaga 7 för antal svar och svarsfrekvens för respektive fråga). Svaren på de öppna frågorna 20 och 23 kategoriserades i olika teman/kategorier och sammanställdes. Närmare beskrivning av hur vi gjort kategoriseringen och sammanställningen finns redovisat i granskningens akt, i bilagan *Riksrevisionens sammanställning av öppna enkätsvar*.

Innan vi skickade ut enkäten genomfördes en kognitiv intervju med en områdeschef på Samhall, för att försäkra oss om att frågorna var förstälige och att vi inte missförstått något väsentligt eller använt missvisande begrepp. Inför utskick stämde vi också av enkäten med Riksrevisionens ämnessakkunnig i enkätmetodik.

Under granskningen har flera personer som är anställda eller har varit anställda på Samhall på eget initiativ tagit kontakt med oss för att delge oss sina erfarenheter.

Regeringens styrning av Samhall

Bedömningen av om regeringen styr Samhall så att samhällsuppdraget kan säkerställas bygger på dokumentstudier, intervjuer och analys av merkostnadsersättningen.

Vi har läst och analyserat ägardialoger från åren 2016–2022, Samhalls budgetunderlag för åren 2012–2023, Arbetsförmedlingens myndighetsdialoger från åren 2016–2022, årsredovisningar, styrelsehandlingar, policy- och strategidokument samt underlag till Samhalls målprojekt för framtagande av ekonomiska mål och uppdragsmål.

Vi har också genomfört skriftliga intervjuer med berörda enheter vid Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Fokus i intervjuerna har främst varit på hur ägarstyrningen är organiserad. Även muntliga frågor har ställts till Regeringskansliet under granskningens gång.

Vi har gjort olika analyser av merkostnadsersättningens utveckling över tid och beräknat subventionsgrad för skyddat arbete och LFU. Denna del bygger på data från perioden 1980–2022 som har hämtats från Samhalls årsredovisningar och från bilaga 3 i den statliga utredningen SOU 2003:56 *Inte bara Samhall*. Beräkningen av subventionsgrad har gjorts genom att dela den årliga merkostnadsersättningen på Samhalls lönekostnader för samma år för anställda i skyddat arbete och LFU. Beräkningsmetoden är den samma som användes i SOU 2003:56 för att möjliggöra jämförelser över tid. Eftersom LFU tillkom som insats vid Samhall 2012 och insatsen omfattades av merkostnadsersättningen först 2019 har vi uteslutit LFU i beräkningen av subventionsgraden för åren 2012–2018. Vi bedömer inte att detta påverkar den samlade subventionsgraden nämnvärt.

För att kunna jämföra Samhalls subventionsgrad med övriga lönebidrag har vi hämtat in underlag från Arbetsförmedlingen på personer som fick beslut om lönebidrag för perioden 2017–2022. Av statistiken framgår storleken på lönesubventionen för varje beslutat lönebidrag. De lönebidrag som vi jämfört med anges i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa är följande: lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning samt skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.

De data som används för att analysera merkostnadsutvecklingen och subventionsgrad finns i rapportens elektroniska bilaga 6, tabell 1 och tabell 3. Bilagan kan laddas ned på Riksrevisionens webbplats.

Riksrevisionen har även närvarat vid Samhalls bolagsstämma 2022 och 2023.

Bilaga 2. Metod analyser av Samhalls målgrupp

I kapitel 4 undersöks om gruppen som anvisas till skyddat arbete och LFU har en svag ställning på arbetsmarknaden. Vi undersöker även i vilken utsträckning målgruppen har en funktionshinderskod samt sammansättningen av målgruppen jämfört med andra närliggande insatser. I följande bilaga presenteras underlag och beskrivningar av våra resultat i kapitlet. Analyserna ska ses som deskriptiva och vi uttalar oss inte om kausala samband. Våra analyser baseras huvudsakligen på data från 2012 till juni 2022, men olika register har olika periodicitet och uppföljningsperioderna kan således vara olika.

Funktionshinderskoder och typ av funktionsnedsättning

I Arbetsförmedlingens datalager finns uppgifter om en eller flera funktionsnedsättningskoder kopplade till varje individ och inskrivningsperiod. En individ kan till exempel få en funktionshinderskod, sedan att koden tas bort under en annan period och sedan kan hen få en annan kod. Vår definition av andelen individer med en funktionshinderskod som anvisas till skyddat arbete eller deltar i LFU hos Samhall är att de minst ska ha haft en eller flera koder i den aktuella inskrivningsperioden eller någon tidigare inskrivningsperiod under sin inskrivning på Arbetsförmedlingen.

Därutöver när vi presenterar beskrivande statistik utgår vi främst från inflödet, dvs. anvisningar till skyddat arbete, medan vi redovisar stocken för LFU. Stocken beskriver dem som är anställda hos Samhall en viss period oavsett när de anvisades. Detta för att när en person anvisas till skyddat arbete avslutas inskrivningen hos Arbetsförmedlingen, således finns det endast uppgifter om anvisningarna i Arbetsförmedlingens datalager. Till skillnad från LFU och andra lönebidrag kvarstår individen inte som inskriven hos Arbetsförmedlingen.³⁸¹ Detta bör dock inte få särskilt stor betydelse då LFU är en tidsbegränsad anställning vanligtvis på ett år. Det är större skillnader mellan stock och inflöde till skyddat arbete eftersom en betydande andel som är anställda i skyddat arbete har arbetat där under lång tid.

³⁸¹ Vid årsskiftet 2022/2023 införde Arbetsförmedlingen ett s.k. Samhallbeslut för skyddat arbete. Detta innebär på sikt att man kommer kunna följa vilka som deltar i skyddat arbete i Arbetsförmedlingens register.

Vidare i vår beskrivning av de prioriterade gruppernas under- eller överrepresentation utgår vi också från samma funktionshinderskoder. Vi väljer att redovisa den första funktionshinderskoden bland individer som har flera. Andelen med flera funktionsnedsättningar har varit relativt konstant under vår uppföljningsperiod och varierat mellan 23 och 27 procent. I tabell 1 presenteras Arbetsförmedlingens kategorier av koder för funktionsnedsättning.³⁸²

Tabell 1 Beskrivning av Arbetsförmedlingens funktionshinderskategorier

Funktionsnedsättning	Förklaring
Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga	Innebär att den arbetsökande har förändringar i skelett, leder, ledband, muskulatur eller nervsystem som medför nedsatt arbetsförmåga. Smärtproblematik som ger upphov till rörelsenedsättning och medför nedsatt arbetsförmåga.
Psykisk funktionsnedsättning	Gäller nedsatt arbetsförmåga orsakad av omfattande och varaktig psykisk ohälsa eller sjukdom.
Specifik kognitiv funktionsnedsättning	Gäller begränsningar av en eller några kognitiva funktioner som medför nedsatt arbetsförmåga. Det kan gälla uppmärksamhet, överaktivitet, inläring, minne, planering, genomförande eller socialt samspel. Det kan även handla om begränsningar inom områden som läsning, skrivning, räkning eller språkstörningar.
Generellt nedsatt inlärningsförmåga	Gäller vid nedsättning av flera kognitiva funktioner som leder till nedsatt arbetsförmåga. Huvudsakligen handlar det om begränsad förmåga till abstrakt tänkande, problemlösning och inläring, samt långsam kognitiv bearbetning.
Missbruks- eller beroende problematik	Gäller nedsatt arbetsförmåga orsakad av omfattande missbruk och beroende.
Övrig funktionsnedsättning	
Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor	Gäller vid sjukdom eller skada som påverkar hjärta, kärl eller lungor och medför nedsatt arbetsförmåga.
Barndomsdöv och/eller teckenspråkig	Gäller nedsatt arbetsförmåga i en icke teckenspråkig miljö.
Hörselskada	Gäller vid hörselskada som medför hörselnedsättning eller vuxendövhet. Den omfattar även tinnitus eller ljudkänslighet som medför nedsatt arbetsförmåga.

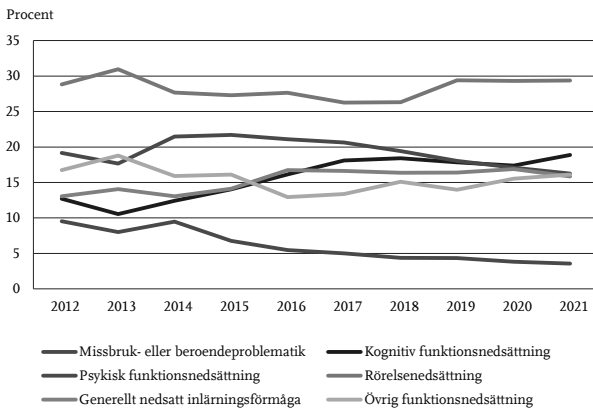
³⁸² Utgångna kategorier som har funnits tidigare relaterade till den aktuella funktionshinderskoden ingår. Till exempel koden tidigare rörelsehinder som kräver förflyttningshjälpmedel registreras inte längre, men det finns individer i vår data som har koden. Då ingår den i stället i kategorin nedsatt eller begränsad rörelseförmåga.

Funktionsnedsättning	Förklaring
Synnedsättning	Gäller vid blindhet eller synnedsättning med synskärpa lägre än 0,3 med bästa glasögonkorrektion och eller begränsningar i synfältet. Den kan även omfatta andra former av synbegränsningar som medför nedsatt arbetsförmåga.
Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar	Gäller vid kroppslig sjukdom eller skada som påverkar på matsmältning, ämnesomsättning eller endokrina funktioner som medför nedsatt arbetsförmåga. Hit kan även epilepsi, kronisk migrän och psoriasis räknas.
Allergi eller överkänslighet	Gäller vid överkänslighet som innebär reaktioner med symptom från luftvägar, ögon, mag- och tarmkanal eller hud vid kontakt med ämnen och medför nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2023-04-05.

Diagram 10 nedan visar fördelningen av olika typer av funktionsnedsättningar för anvisade till skyddat arbete.³⁸³

Diagram 10 Typ av funktionsnedsättning anvisade till skyddat arbete år 2012–2021



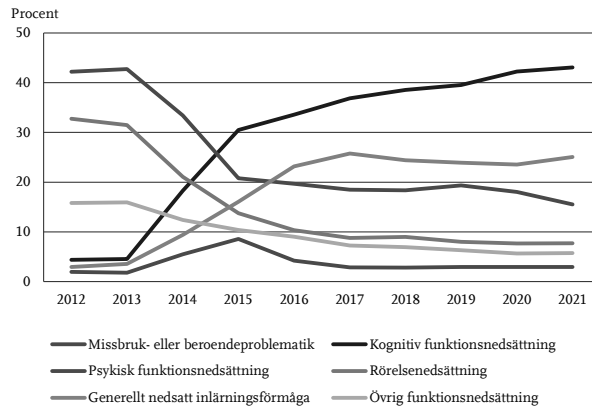
Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och SCB.

³⁸³ Individer med avaktualiseringsorsak 4 och ombytessökande som har fått en avaktualiseringsorsak 4 i närliggande perioder inkluderas i populationen. Vissa har registrerats som de är ombytessökande innan de fått en avaktualiseringsorsak 4, dessa ingår också i populationen.

I kapitel 4 beskrev vi att andelen personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga är överrepresenterad jämfört med samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen. År 2021 hade 16 procent av de som anvisats till skyddat arbete en generellt nedsatt inlärningsförmåga. De med psykiska funktionsnedsättningar är dock underrepresenterade trots att de tillhör en prioriterad grupp. År 2021 hade 16 procent av de anvisade till skyddat arbete en psykisk funktionsnedsättning.

Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga var den vanligaste funktionshinderskategorin, bland anvisade till skyddat arbete hade 29 procent detta funktionshinder år 2021, vilket ligger i linje med andelen bland samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen. Bland LFU-anställda är det dock få som har denna kod.

Diagram 11 Typ av funktionsnedsättning anställda inom LFU år 2012–2021



Källa: Riksdagens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och SCB.

Våra analyser visar vidare att personer med en missbruks- eller beroendeproblematik har minskat över tid. Sannolikt är en bidragande orsak att socialmedicinskt funktionshinder som tidigare ingick i koden utgick 2015.³⁸⁴ För LFU-anställda har andelen med missbruks- eller beroendeproblematik legat på en låg nivå och varit relativt konstant sedan dess.

Överlevnadsanalyser av anvisningar till skyddat arbete och LFU

I kapitel 4 analyserar vi den tid det tar för en inskriven person att anvisas ett skyddat arbete eller LFU. Den metod vi använder, överlevnadsanalys, används för att analysera tiden till att en viss händelse inträffar. En anledning till att använda överlevnadsanalys är att tiden inskriven hos Arbetsförmedlingen beaktas i våra analyser och vi kan beskriva när och i vilken takt olika grupper anvisas skyddat arbete eller LFU. I dessa analyser är det anvisningarna till skyddat arbete och LFU som undersöks.

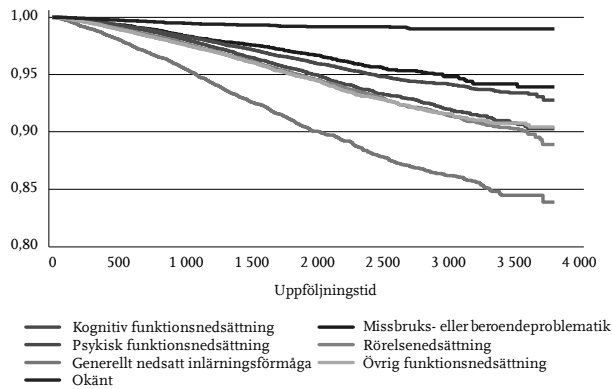
Vår population utgår från alla inskrivna på Arbetsförmedlingen som någonsin haft en funktionshinderskod, oavsett när de fick koden. Vi följer deras inskrivningsperioder under tidsperioden från 1 januari 2012 till 28 juni 2022. Vi använder individdata från Arbetsförmedlingens datalager och från Statistiska centralbyråns LISA-databas.

Ett sätt att illustrera den tid det tar till dess att en individ anvisas skyddat arbete är genom s.k. överlevnadskurvor. På den horisontella axeln visas uppföljningstiden i dagar (t) och $t=0$ när en individ blev inskriven på Arbetsförmedlingen. På den vertikala axeln visas överlevnadsfunktionen $S(t)$, som visar sannolikheten att man vid tidpunkt t inte ännu har anvisats skyddat arbete. När $y=1$ är det ingen som har anvisats skyddat arbete.³⁸⁵ Separata kurvor utifrån typ av funktionsnedsättning presenteras för anvisningar till skyddat arbete och LFU.

³⁸⁴ Enligt underlag från Arbetsförmedlingen inför borttagandet av koden (AFFS 2015:1) gjordes en översyn tillsammans med Kriminalvården av grunden kriminalitet som social problematik. Den utgjorde cirka 30 procent av grunden för att en arbetssökande skulle få en socialmedicinsk funktionsnedsättning. Det framkom att andra funktionsnedsättningar många gånger kunnat registrerats då det inte varit ovanligt att annan hälsoproblematik varit den bakomliggande faktorn till kriminaliteten.

³⁸⁵ De vertikala axlarna är trunkerade vid 0,2 för att få en bättre överblick av diagrammet. Skyddat arbete och LFU är en ovanlig händelse i sammanhanget, det var 10 107 som anvisades skyddat arbete för första gången och 11 025 som anvisades LFU för första gången. Därav är det få som uppnår utfallet under vår uppföljningshorisont.

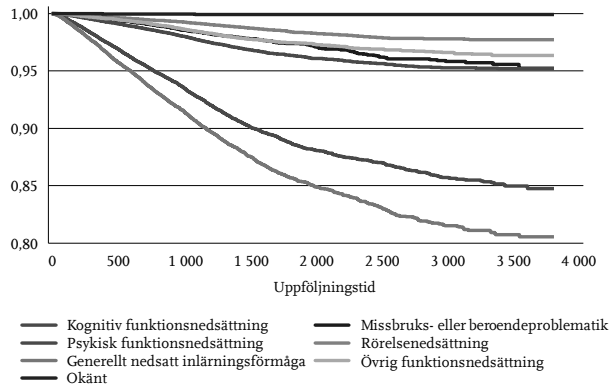
Diagram 12 Kaplan Meier överlevnadskurvor, anvisningar till skyddat arbete utifrån typ av funktionsnedsättning



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och SCB.

Diagram 12 visar att sannolikheten att anvisas skyddat arbete är högre för individer med generellt nedsatt inlärningsförmåga än för individer med andra funktionsnedsättningar. De anvisas skyddat arbete tidigare än andra grupper och vid slutet av vår uppföljningsperiod har mer än 15 procent av individer med generellt nedsatt inlärningsförmåga anvisats.

Diagram 13 Kaplan Meier överlevnadskurvor, anvisningar till LFU utifrån typ av funktionsnedsättning



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen.

Diagram 13 visar motsvarande utveckling för anvisade till LFU. Vi kan se att individer med en generellt nedsatt inlärningsförmåga och kognitiv funktionsnedsättning har en högre sannolikhet att anvisas LFU och gör det i snabbare takt jämfört med andra funktionsnedsättningar.

Regressionsmodeller som används för att skatta sannolikhet att anvisas skyddat arbete eller LFU

För att få en bättre förståelse för vilka faktorer som samvarierar med sannolikheten att anvisas skyddat arbetet har vi skattat en statistisk modell, en s.k. Cox Proportional Hazards modell, som visar på hur risken att anvisas ett skyddat arbete samvarierar med olika individegenskaper när man tagit i beaktande övriga faktorer. Jämfört med Statskontorets analys av registerdata går vi således ett steg längre och fått en bättre förståelse för vilka faktorer som samvarierar med att anvisas till LFU eller skyddat arbete.

Samvariationen mäts med hazardkvoter. Hazardkvoter kan beskrivas som en kvot av intensiteter och hazarden som den omedelbara risken att anvisas till skyddat arbete eller LFU vid tidpunkten t , givet att man har överlevt upp till den tidpunkten.

Det vill säga givet att man ännu inte drabbats av utfallet vad är risken att man gör det precis just nu. Modellen är semi-parametrisk vilket innebär att det inte görs några antaganden om hazardens funktionella form.³⁸⁶

Ett generellt uttryck för skattningen av modellerna kan beskrivas med följande ekvation:

$$h_i(t) = h_0(t) = e^{\beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_n x_{in}}$$

$h_i(t)$ är hazardfunktionen för individ i vid tidpunkten t, $h_0(t)$ kan uttryckas som baseline hazardfunktionen som får varieras fritt över uppföljningsperioden. x_{i1} , x_{i2} , x_{in} är de oberoende variablerna och deras tillhörande koefficienter β_{i1} , β_{i2} , β_{in} som ingår i modellen.

I modellerna utgår vi från att en spell är lika med antal dagar i en inskrivningsperiod. Till exempel var en genomsnittlig spell 771 dagar för skyddat arbete och 539 dagar för LFU. Under vår uppföljningsperiod kan en individ ha flera spells. Den kumulativa inskrivningstiden under vår period var 1032 dagar för skyddat arbete och 940 dagar för LFU.³⁸⁷ Därutöver är det vanligt att många har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen innan uppföljningsperioden och bör samlat ha ännu längre inskrivningstid, särskilt anvisade till skyddat arbete.

Utfallet i modellen är att anvisas skyddat arbete eller LFU för första gången. Separata modeller skattas för respektive utfall. En individ censureras om hen uppnår ett annat utfall under vår uppföljningsperiod eller fortfarande är inskriven vid slutet av uppföljningsperioden utan att ha nått utfallet.

I avsnitt 4.2.3 beskrivs att män har en högre sannolikhet att anvisas skyddat arbete och LFU. Nedan presenteras en modell med enbart kön som förklarade variabel, medan i den andra kontrollerar vi för typ av funktionsnedsättning. Om hazardkvoten antar ett värde som är under 1, kan det förstås som att egenskapen i fråga minskar sannolikheten. Ett värde som är över 1 ökar sannolikheten att anvisas. Ett resultat på 1 i tabell 2 nedan betyder att egenskapen eller gruppen i fråga utgör referenskategori. Till exempel betyder värdet 0,77 att kvinnors sannolikhet att anvisas är 23 procent lägre än för män.

³⁸⁶ En fördel med Cox regressionen är att den är mycket flexibel; andra modeller som är parametriska gör antaganden om formen på hazarden. Vi har även testat att skatta andra regressionsmodeller med överlevnadsdata som är parametriska. De visar på snarlika resultat.

³⁸⁷ Vi kontrollerar för antal inskrivningsperioder i modellen. När vi har tittat närmare på det grafiskt, verkar det inte finnas något tydligt samband mellan individer som har en kort inskrivningsperiod och som tidigare haft långa inskrivningsperioder.

Att kvinnor och män har olika funktionsnedsättningar verkar inte förklara könsskillnaden i anvisning. För LFU-anvisningar minskar skillnaden mellan män och kvinnor något när vi beaktar typ av funktionsnedsättning.

Tabell 2 Samband mellan risken att anvisas skyddat arbete och LFU för första gången utifrån kön och typ av funktionsnedsättning, Cox proportional Hazards modell

	Skyddat arbete, modell 1	Skyddat arbete, modell 2	LFU, modell 1	LFU, modell 2
Kön				
Man	1	1	1	1
Kvinna	0,776** (0,0158)	0,778** (0,0164)	0,602** (0,0122)	0,696** (0,0146)
Typ av funktionsnedsättning				
Kognitiv funktionsnedsättning		1		1
Missbruks/beroendeproblematik		0,725** (0,0340)		0,196** (0,0088)
Psykisk funktionsnedsättning		0,857** (0,0291)		0,331** (0,0091)
Rörelsenedsättning		1,171** (0,0370)		0,138** (0,0053)
Generellt nedsatt inlärningsförmåga		2,125** (0,0767)		1,395** (0,0360)
Övrig funktionsnedsättning		1,187** (0,0435)		0,223** (0,0093)
Okänt		0,243** (0,0168)		0,008** (0,0017)
Antal inskrivningsperioder	0,869** (0,0096)	0,889** (0,0099)	1,142** (0,0066)	1,135** (0,0070)
Antal observationer	793 409	793 409	795 625	795 625

Anm.: Standardfel klustrade på individlöpnummer inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$.
Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och SCB.

Nedan redovisas modeller med samtliga kontrollvariabler för anvisningar till skyddat arbete och LFU men under olika uppföljningsperioder (se tabell 3 och 4), för att se om koefficienterna förändras över tid. Sammantaget framgår det från våra resultat inga större förändringar över tid.

För personer med generell nedsatt inlärningsförmåga ökar sannolikheten att anvisas skyddat arbete, framför allt i den senare uppföljningsperioden. Därutöver ökar sannolikheten att anvisas skyddat arbete med ökande ålder över tid, den ökar både bland 45–54 åringar och i gruppen 55+. Vidare visar analysen att personer födda i andra länder än Sverige har en högre sannolikhet att anvisas skyddat arbete än dem som är födda i Sverige. Chansen att erhålla skyddat arbete är högst bland dem som är födda i Afrika (2,86 gånger så hög som för de svenskfödda) och bland dem som är födda i icke-nordiska europeiska länder (1,98). Men sannolikheten minskar något över tid. Vad de stora födelselandskillnaderna beror på har vi inte undersökt inom ramen för denna granskning.

Personer födda i andra länder än Sverige har även en högre sannolikhet att anvisas LFU jämfört med dem som är födda i Sverige. Dock är denna skillnad mycket mindre, dvs. koefficienterna är betydligt lägre, i en modell där enbart födelselandsgrupperna ingår. I en sådan modell är sannolikheten till exempel 40 procent högre för personer födda i Afrika jämfört med dem som är födda i Sverige och för personer födda i Europa är sannolikheten 20 procent lägre. Det är framför allt när typ av funktionsnedsättning och ålder ingår i modellerna som koefficienterna ökar. Detta kan förstås som att dem som är födda i Afrika och Europa är äldre och har andra typer av funktionsnedsättningar än dem som är födda i Sverige och anvisas LFU. När vi kontrollerar för dessa ökar takten på anvisningarna.

Tabell 3 Samband mellan risken att anvisas skyddat arbete för första gången och individegenskaper, Cox proportional Hazards modell

	Modell 1, t1=1 jan 2012	Modell 2, t1=1 jan 2016	Modell 3, t1=1 jan 2018
Eget födelseland			
Sverige	1	1	1
Norden	1,196 (0,0865)	0,953 (0,1258)	0,991 (0,1816)
Europa utanför Norden	1,984** (0,0635)	2,005** (0,1025)	1,793** (0,1357)

	Modell 1, t1=1 jan 2012	Modell 2, t1=1 jan 2016	Modell 3, t1=1 jan 2018
Afrika	2,861** (0,1065)	2,906** (0,1690)	2,387** (0,2107)
Nordamerika	1,275 (0,2114)	1,453 (0,3654)	1,060 (0,4358)
Sydamerika	1,407** (0,1163)	1,556** (0,1974)	1,423 (0,2642)
Asien	1,429** (0,0442)	1,504** (0,0720)	1,410** (0,0987)
Antal inskrivningsperioder	0,884** (0,0099)	0,852** (0,0128)	0,824** (0,0172)
Typ av funktionsnedsättning			
Kognitiv funktionsnedsättning	1	1	1
Missbruks/beroendeproblematik	0,503** (0,0241)	0,480** (0,0380)	0,505** (0,0575)
Psykisk funktionsnedsättning	0,711** (0,0252)	0,699** (0,0381)	0,694** (0,0555)
Rörelsenedsättning	0,726** (0,0256)	0,747** (0,0410)	0,851** (0,0679)
Generellt nedsatt inlärningsförmåga	1,811** (0,0667)	1,939** (0,1093)	2,235** (0,1799)
Övrig funktionsnedsättning	0,801** (0,0314)	0,865** (0,0531)	0,940** (0,0832)
Okänt	0,168** (0,0119)	0,142** (0,0160)	0,116** (0,0193)
Flera funktionsnedsättningar	1,088** (0,0247)	0,998 (0,0357)	1,000 (0,0520)
Åldersfördelning			
Yngre än 25 år	1	1	1
25–34 år	1,547** (0,0538)	1,656** (0,0947)	1,818** (0,1630)
35–44 år	1,901** (0,0697)	2,095** (0,1270)	2,609** (0,2426)
45–54 år	2,169** (0,0797)	2,313** (0,1420)	2,873** (0,2708)
äldre än 55 år	2,023** (0,0847)	2,207** (0,1462)	2,823** (0,2788)

	Modell 1, t1=1 jan 2012	Modell 2, t1=1 jan 2016	Modell 3, t1=1 jan 2018
Utbildningsnivå			
Förgymnasial	1	1	1
Gymnasial	0,830** (0,0183)	0,863** (0,0301)	0,842** (0,0425)
Eftergymnasial	0,404** (0,0155)	0,415** (0,0247)	0,352** (0,0317)
Kön			
Man	1	1	1
Kvinna	0,786** (0,0166)	0,726** (0,0242)	0,723** (0,0356)
Tidigare etableringsersättning	0,830** (0,0348)	0,740** (0,0487)	1,007 (0,1042)
Tidigare socialbidrag	0,997 (0,0222)	1,135** (0,0405)	1,115** (0,0581)
Antal observationer	793 409	418 317	275 666

Anm.: Standardfel klustrade på individlöpnnummer inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$.
Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och SCB.

Tabell 4 Samband mellan risken att anvisas LFU för första gången och individegenskaper, Cox proportional Hazards model

	Modell 1, t1=1 jan 2012	Modell 2, t1=1 jan 2016	Modell 3, t1=1 jan 2018
Eget födelseland			
Sverige	1	1	1
Norden	0,999 (0,1214)	1,0448 (0,1513)	0,949 (0,1922)
Europa utanför Norden	1,542** (0,0625)	1,736** (0,0838)	1,809** (0,1226)
Afrika	2,058** (0,0927)	2,19** (0,115)	2,23** (0,166)
Nordamerika	0,850 (0,1894)	0,861 (0,229)	0,667 (0,2944)
Sydamerika	1,006 (0,1027)	0,980 (0,1313)	0,889 (0,1838)
Asien	1,135** (0,0432)	1,149* (0,0552)	1,067 (0,0737)

	Modell 1, t1=1 jan 2012	Modell 2, t1=1 jan 2016	Modell 3, t1=1 jan 2018
Antal inskrivningsperioder	1,136** (0,0073)	0,986** (0,0123)	**0,923 (0,0102)
Typ av funktionsnedsättning			
Kognitiv funktionsnedsättning	1	1	1
Missbruks/beroendeproblematik	0,310** (0,0141)	0,350** (0,0206)	0,387** (0,0323)
Psykisk funktionsnedsättning	0,610** (0,0167)	0,634** (0,0213)	0,636** (0,0303)
Rörelsenedsättning	0,460** (0,0182)	0,554** (0,0263)	0,604** (0,0420)
Generellt nedsatt inlärningsförmåga	1,281** (0,0336)	1,473** (0,0452)	1,388** (0,0594)
Övrig funktionsnedsättning	0,535** (0,0226)	0,558** (0,0298)	0,523** (0,0418)
Okänt	0,036** (0,0072)	0,053** (0,0107)	0,086** (0,0185)
Flera funktionsnedsättningar	1,161 ** (0,0257)	1,156** (0,0302)	1,156** (0,0440)
Åldersfördelning			
Yngre än 30 år	1	1	1
30–44 år	0,230** (0,0068)	0,242** (0,008)	0,062** (0,0055)
45–54 år	0,046** (0,0034)	0,027** (0,0029)	0,009** (0,0020)
äldre än 55 år	0,029** (0,0036)	0,01** (0,0022)	0,001** (0,0008)
Utbildningsnivå			
Förgymnasial	1	1	1
Gymnasial	0,987 (0,0204)	0,976 (0,0239)	0,987 (0,0339)
Eftergymnasial	0,534** (0,0254)	0,503** (0,0288)	0,447** (0,0381)
Kön			
Man	1	1	1
Kvinna	0,785** (0,0163)	0,77** (0,0203)	0,741** (0,0259)

	Modell 1, t1=1 jan 2012	Modell 2, t1=1 jan 2016	Modell 3, t1=1 jan 2018
Tidigare etableringsersättning	1,122** (0,0596)	1,058 (0,0673)	1,176 (0,1207)
Tidigare socialbidrag	1,188** (0,0246)	1,16** (0,0289)	1,161** (0,0406)
Antal observationer	795 625	418 561	279 118

Anm.: Standardfel klustrade på individlöpnnummer inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$.
Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Arbetsförmedlingen och SCB.

Vidare gör modellen Cox Proportional Hazards ett antagande om proportionella hazarder. Detta antagande har testats; i de allra flesta fall visar testet en statistiskt säkerställd skillnad från noll, vilket innebär att antagandet inte är uppfyllt.³⁸⁸ Detta är dock vanligt förekommande när man analyserar data med många observationer. Ett annat sätt att testa antagandet är att grafiskt undersöka Schoenfeldresidualernas mönster över tid. Vår bedömning på det stora hela är att avvikelserna är små. Även om antagandet inte är uppfyllt ger Cox Proportional Hazards en ganska bra approximation av risken att en viss händelse inträffar. Ett större problem är snarare "omitted variable bias", dvs. att det finns vissa variabler som förklarar utfallet som utelämnas ur modellen.³⁸⁹

Jämförande analys av anställda hos Samhall med andra närliggande grupper

I avsnitt 4.2.6. beskriver vi sammansättningen av Samhalls anställda och jämför dem med andra närliggande insatser. I avsnittet redovisas stocken i stället för inflödet (anvisningarna) till Samhall.

För att analysera de anställda med skyddat arbete hämtar vi uppgifter från Samhall. Motsvarande beskrivningar av grupperna anställda inom LFU och anställda med lönestöd hos andra arbetsgivare utgår vi från data från Arbetsförmedlingen. För personer som deltar i daglig verksamhet hämtar vi uppgifter från Socialstyrelsens LSS-register. Sedan har vi matchat med uppgifter från SCB:s LISA-databas.

I Arbetsförmedlingens datalager kan en person delta i flera insatser under ett år. När vi presenterar beskrivande statistik i till exempel diagram 4 i avsnitt 4.2.2 kan en person ha deltagit i både LFU och andra lönebidrag under 2021. För att inte

³⁸⁸ Om antagandet är uppfyllt ska det inte finnas något samband mellan Schoenfeld residualer och tid. Det är ett antal koefficienter som inte uppfyller antagandet och att $p > 0,05$.

³⁸⁹ Allison, P. *Survival Analysis using Stata*, 2013.

dubbelräkna dessa har vi har valt den insats som individen deltar längst i under året.³⁹⁰ Vi har även gjort känslighetsanalyser och testat att utgå från en specifik månad i stället, dvs. vilken insats individen deltog under november varje kalenderår. Vi får snarlika resultat. När vi beskriver andelarna med olika funktionsnedsättningar exempelvis i diagram 5 i avsnitt 4.2.2 beskrivs emellertid alla som anvisas skyddat arbete eller deltar i LFU de aktuella åren.

³⁹⁰ Vi har även byggt ihop perioder som överlappar varandra och tagit bort perioder med negativa eller noll antal dagar i våra data som utgår från Arbetsförmedlingens datalager.

Bilaga 3. Tidigare utredningar av Samhall

Samhall har utretts ett antal gånger sedan bolagiseringen i början av 1990-talet. Flera av utredningarna tar upp att Samhalls uppdrag rymmer motsättningar mellan målen för affärsverksamheten och målen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Flera utredningar pekar på att Samhall i huvudsak levt upp till de mål som ägaren beslutat om men att kraven på de arbeten som Samhall kan erbjuda har ökat över tid, vilket gjort att det krävs högre arbetsförmåga hos personer som anställs i bolaget. Även statens modell för att finansiera Samhall genom merkostnadsersättningen har utretts.

1999 konstaterade dåvarande Riksrevisionsverket att Samhall nådde ägarens mål, men att det var fel målgrupp som möjliggjorde detta vilket innebar att det ändå fanns skäl att ifrågasätta måluppfyllelsen.³⁹¹ Riksrevisionsverket pekade också på att offentliga besparingar och en succesiv minskning av merkostnadsersättningen hade tvingat Samhall att prioritera verksamhetens kostnadseffektivitet. Enligt Riksrevisionsverket hade Samhalls prioritering av kostnadseffektiviteten blivit ett outtalat mål som stod i konflikt med kravet att arbetet ska vara rehabiliterande.

2003 pekade en statlig utredning (SOU 2003:56) på att Samhalls verksamhet av affärsmässiga skäl hade blivit mer specialiserad till stora kunder och till mer storskalig produktion.³⁹² Enligt utredningen var det en konsekvens av att det blivit allt svårare att förena målen för Samhalls affärsverksamhet och de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Utredningens samlade bedömning var att Samhall, utifrån gällande förutsättningar, genomfört sin uppgift på ett godtagbart sätt men att det fanns stora utvecklingsbehov i genomförandet av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Bland annat föreslog utredningen att insatsen allmänt skyddat arbete borde införas och öppnas upp för fler aktörer än Samhall.

Riksrevisionens granskning från 2008 visade att Samhall hade levt upp till regeringens mål och att Arbetsförmedlingen i stort hanterat stödet enligt regelverket.³⁹³ Samtidigt bedömde Riksrevisionen att det blivit svårare för Arbetsförmedlingen att anvisa till Samhall på grund av högre krav på arbetsförmåga hos anställda och minskad efterfrågan på arbetskraft hos Samhall. Riksrevisionen bedömde att detta till stor del berodde på att regeringen minskat volymen för stödet samt en otillräcklig variation i Samhalls arbetsuppgifter. Riksrevisionen bedömde vidare att det fanns en potential att öka andelen

³⁹¹ Riksrevisionsverket, *Samhall en effektiv åtgärd?*, 1999.

³⁹² SOU 2003:56.

³⁹³ Riksrevisionen, *Skyddat arbete hos Samhall – Mer rehabilitering för pengarna*, 2008.

övergångar och att finansieringsmodellen för Samhall inte styrde på ett ändamålsenligt sätt. Vidare ansåg Riksrevisionen att värdet av de ekonomiska mål som ägaren satt för Samhall var oklart eftersom en stor del av bolagets verksamhet finansieras med anslag. Enligt Riksrevisionen går det inte utifrån de ekonomiska målen att uttala sig om verksamheten bedrivs effektivt. Riksrevisionen pekade också på att målen kan ge upphov till oönskade styreffekter.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat regeringen att ge Samhall i uppdrag att redovisa hur bolagets verksamhet kunde anpassas för en större variation i utbudet av arbetsuppgifter. Riksrevisionen föreslog också att regeringen borde utveckla finansieringsmodellen för att tydliggöra vad merkostnadsrättningen används till.

2012 gjorde den så kallade FunkA-utredningen en översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.³⁹⁴ Utredningen ansåg att regelverket för de olika stödförmåerna för målgruppen var svåröverblickbart. Utredningen föreslog därför att lönestöden vid anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inordnas under endast två huvudsyften - utveckling respektive trygghet.

Statskontorets utredning från 2017 visade att Samhalls krav på de anställdas arbetsförmåga har ökat i takt med att bolaget i allt större utsträckning övergått till tjänsteproduktion.³⁹⁵ Statskontoret bedömde att Samhall behövt uppnå försäljningstillväxt för att kunna nå regeringens ekonomiska mål och att det i sin tur lett till att bolaget växt inom branscher där det ställs relativt höga krav på medarbetarna, till exempel lokalvård. Därmed hade också bolagets möjlighet att ta emot medarbetare med vissa typer av funktionsnedsättningar minskat. Statskontoret bedömde vidare att det fanns flera förbättringsområden och lyfte bland annat betydelsen av regeringens styrning av ekonomiska mål för vilka målgrupper som anvisas till Samhall. Statskontoret lyfte även behovet av en ökad variation av arbetsuppgifter, differentierade övergångsmål för skyddat arbete och LFU-anställningar samt bättre uppföljning av vilka som anvisas till Samhall samt av de samverkansformer och arbetssätt som utvecklats på lokal nivå mellan Arbetsförmedlingen och Samhall.

³⁹⁴ SOU 2012:31.

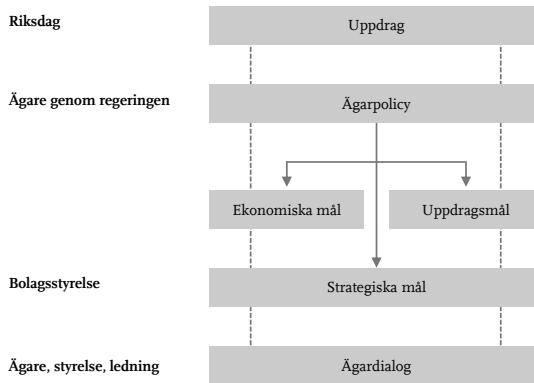
³⁹⁵ Statskontoret, *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*, 2017.

EU-kommissionen presenterade en utredning av Samhalls merkostnadsersättning i slutet av 2017.³⁹⁶ Kommissionen slog fast att merkostnadsersättningens utformning var otydlig i relation till statsstödsreglerna. I enlighet med kommissionens beslut utfärdade regeringen en ny förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som trädde i kraft den 1 januari 2019. Förordningen ska tydliggöra vilka merkostnader Samhall har och som staten kan kompensera Samhall för.

³⁹⁶ Se Europeiska kommissionen, Statligt stöd SA.38469 (2017/E) – Sverige. Skyddad sysselsättning i Sverige.

Bilaga 4. Statlig bolagsstyrning

Figur 3 Ansvar och beslutsmandat i statlig bolagsstyrning



Källa: Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020, s. 18.

Uppdrag – Riksdagen beslutar om bolagens övergripande uppdrag.

Ägarpolicy – I statens ägarpolicy redogörs för regeringens uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor avseende bolagsstyrning.

Ekonomiska mål, uppdragsmål och strategiska mål – Målen syftar till att tydliggöra bolagets uppdrag, att verksamheten bedrivs effektivt och hållbart, samt till att underlätta uppföljning. Vid fastställandet av de olika typerna av mål beaktas att dessa kompletterar och harmoniserar med varandra.

Ägardialog – I ägardialogen följer staten som ägare upp att bolagen följer uppdraget och de beslutade målen. Regeringen återrapporterar genom en årlig skrivelse till riksdagen där verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande utgör en bilaga.

Bilaga 5. Forskning om kontrollspann

Tabellen nedan sammanfattar forskningsläget om kopplingen mellan arbetsgruppens storlek och verksamhetens förutsättningar.

Breda kontrollspann, dvs. större personalgrupper, är ändamålsenliga när:	Smala kontrollspann, dvs. mindre personalgrupper, är ändamålsenliga när:
Chefen har få andra uppgifter än att leda medarbetare	Chefen har många olika arbetsuppgifter utöver att leda medarbetare
Chefen har enkla arbetsuppgifter	Chefen har komplexa arbetsuppgifter
Medarbetarna har rutinartade eller liknande arbetsuppgifter	Medarbetarna har komplexa eller föränderliga arbetsuppgifter
Organisationen är stabil	Det finns behov av att noga följa, samordna eller övervaka arbetet
Verksamheten är geografiskt samlad	Verksamheten är geografiskt utspridd
Massproduktion	Organisationen är föränderlig
Chefen ansvarar för en homogen grupp av underställda medarbetare	Produktionen sker styckvis eller i små serier
	Chefen ansvarar för medarbetare i många olika funktioner

Källa: *Corin et al., Leda lagom många., 2023, s. 10.*

Samhall är ett statligt bolag med samhällsuppdraget att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande jobb åt personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Bolaget finns i hela landet och får en statlig merkostnadsersättning för att uppfylla sitt uppdrag. 2023 uppgick ersättningen till 6,6 miljarder kronor. Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om vem som ska anvisas till anställning hos Samhall. Omkring 22 500 personer är anställda genom anvisning.

Riksrevisionen bedömer att Samhall inte klarar av viktiga delar i sitt uppdrag. Granskningen visar att Samhall har skapat många arbetstillfällen men brister i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Samhall har för liten bredd i sina arbetsuppgifter och chefer har för stora personalgrupper för att kunna ge de anställda tillräckligt stöd. Granskningen visare vidare att Samhall i huvudsak anställer rätt målgrupp men att det finns vissa brister i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess. Riksrevisionen bedömer att såväl regeringen som Samhall i alltför hög grad prioriterat bolagets affärsmässiga utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga.

De brister som framkommer i granskningen har varit kända länge, men trots det har inte tillräckliga åtgärder vidtagits. Riksrevisionens bedömning är att mer genomgripande förändringar krävs. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utreda vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 december 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Strömmer, Roswall, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Johan Pehrson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag

