

RiR 2008:28

Skyddat arbete hos Samhall

Mer rehabilitering för pengarna

ISBN 978 91 7086 167 3

RiR 2008:28

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Regeringen

Datum 2008-12-04

Dnr 31-2008-0052

Skyddat arbete hos Samhall

Riksrevisionen har granskat det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen och Samhall AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Arbetsförmedlingen och Samhall AB. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Tommy Nilsson* har varit föredragande. Revisionsledare *Jesper Antelius*, revisionsdirektör *Mats Johansson* och granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Tommy Nilsson

För kännedom:

Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsdepartementet

Näringsdepartementet

Samhall AB

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	13
2 Det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall – ansvarsfördelning	17
2.1 Skyddat arbete hos Samhall	17
2.2 Samhall	20
2.3 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall	24
3 Samhalls genomförande av kärnuppdraget	25
3.1 Mål inom kärnuppdraget	25
3.2 Erbjuder bolaget arbeten som motsvarar behoven hos personerna i målgruppen?	26
3.3 Nyanställda från prioriterade grupper	30
3.4 Kärnuppdragets omfattning – antal utförda timmar	31
3.5 Visstidsanställningar	32
3.6 Kvaliteten i det utvecklingsstödande arbetet	34
3.7 Övergång till annat arbete	36
3.8 Andelen kvinnor som övergår till annat arbete fortsatt låg	39
3.9 Merkostnadsersättningen	39
3.10 Ekonomiska mål	43
3.11 Sammanfattning	45
4 Arbetsförmedlingens hantering av det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall	47
4.1 Anvisning till skyddat arbete hos Samhall	47
4.2 Arbetsförmedlingens uppföljning av Samhalls uppdrag enligt avtalet	50
4.3 Samverkan med Samhall	51
4.4 Sammanfattning	52
5 Regeringens styrning av stödet skyddat arbete hos Samhall	55
5.1 Två departement	55
5.2 Övergångsmålet	55
5.3 Bristande transparens i redovisningen av merkostnadsersättningen	56
5.4 Ekonomiska mål	57
5.5 Sammanfattning	58
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Slutsatser	59
6.2 Rekommendationer	64
Referenser	65

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Samhall har genomfört det arbetsmarknads- politiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt regelverket och på ett effektivt sätt och om Arbetsförmedlingen har hanterat detta stöd effektivt och enligt regelverket. Vidare har frågan om regeringen styr nämnda stöd och bolaget Samhall enligt riksdagens intentioner granskats.

Revisionsfrågor

Granskningen har utgått från följande tre revisionsfrågor:

1. Genomför Samhall AB sitt kärnuppdrag enligt regelverket och på ett effektivt sätt?
2. Hanterar Arbetsförmedlingen det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt regelverket och på ett effektivt sätt?
3. Styr regeringen det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt riksdagens intentioner?

Arbetsförmedlingen anvisar personer ur rätt målgrupp

Granskningen har inte funnit annat än att det är personer ur rätt målgrupp som har anvisats till stödet skyddat arbete hos Samhall. Ur det perspektivet har Arbetsförmedlingen hanterat stödet på ett effektivt sätt och enligt regelverket.

Arbetsförmedlingens administrativa rutiner behöver förbättras

Granskningen visar dock att det förekommer brister i Arbetsförmedlingens administrativa rutiner som försvårar uppföljningen av om rätt personer anvisas till stödet skyddat arbete hos Samhall.

Uppgifter om vilka personer som tillhör någon av de prioriterade grupperna saknas vidare i Arbetsförmedlingens register. Dessutom korresponderar inte funktionshinderkoderna helt mot definitionerna av dessa grupper.

Samhall uppfyller satta mål

Granskningen visar vidare att Samhall under senare år uppfyller de tre mål som regeringen angivit och vilka är fastställda i avtalet mellan Samhall och

Arbetsförmedlingen samt två ekonomiska mål. Måluppfyllelsen av de av regeringen angivna målnivåerna är således god. Detta innebär att Samhall genomför sitt kärnuppdrag på ett effektivt sätt.

Kvinnors andel av övergångarna till annat arbete bör särskilt beaktas

En brist är dock att kvinnornas övergångar till annat arbete inte ökat. Enligt avtalet med Arbetsförmedlingen ska Samhall särskilt beakta kvinnornas andel av övergångarna till annat arbete. Granskningen visar att kvinnors andel av dem som övergår till annat arbete i stort sett har varit konstant under senare år. Av granskningen framgår också att bolaget inte vidtagit några särskilda åtgärder för att åstadkomma en ökning av kvinnornas övergång till annat arbete.

Regeringens styrning kan förbättras

Målen för Samhall har nivåbestämts av regeringen. De av riksdagen formulerade målen för skyddat arbete hos Samhall ligger dock på högre generell nivå. Riksrevisionens granskning visar att det finns utrymme för regeringen att höja ambitionen och därmed målnivåerna. Regeringen har inte utvärderat nivåerna för målen och därmed inte tillvaratagit möjligheten till att öka effektiviteten i stödet. Riksrevisionens uppfattning är att regeringen inte tillräckligt aktivt styrt Samhall och stödet skyddat arbete hos Samhall. Det finns således en potential att öka effektiviteten som regeringen inte utnyttjat.

Det är, enligt Riksrevisionens bedömning, väsentligt att insatserna för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, såsom skyddat arbete hos Samhall, fungerar effektivt för att nå målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken angående sysselsättningsgrad och inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen.

Nedan redovisas de områden där det finns utrymme för att förbättra styrningen och effektiviteten.

Svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall

Enligt handläggarna på Arbetsförmedlingen har det blivit allt svårare att anvisa funktionshindrade till stödet skyddat arbete hos Samhall. En del av de funktionshindrade som Arbetsförmedlingen vill anvisa till skyddat arbete hos Samhall får inte tillträde till stödet. En orsak till detta är, enligt såväl handläggare på Arbetsförmedlingen som personalledare på Samhall, att bolaget ställer högre krav nu än tidigare på arbetsförmågan hos de funktionshindrade. Det föreligger således en diskrepans mellan de arbetskrav Samhall ställer å ena sidan och arbetsförmågan hos en del av de personer som tillhör målgruppen å den andra. En annan orsak till varför det blivit svårare att anvisa till Samhall är att bolagets efterfrågan på arbetskraft har minskat. Den lägre

efterfrågan kan till stor del förklaras av att regeringen minskat volymen för stödet under senare år. En tredje orsak till att det blivit svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall är att variationen i utbudet av arbetsuppgifter inte är tillräcklig.

Granskningen visar att regeringen, för att möta nämnda utveckling, inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att anpassa bolagets verksamhet till de olika behov och förutsättningar som funktionshindrade i målgruppen har.

Anställningsformen för personer inom kärnuppdraget

En stor majoritet av dem som nyanställs inom ramen för kärnuppdraget erbjuds visstidsanställningar med en genomsnittlig anställningstid på mellan tre till fyra månader. Riksdagen har inte uttryckt någon uppfattning om vilken anställningsform som ska gälla i bolaget. Frågan är om den höga andelen visstidsanställningar är förenligt med riksdagens intentioner.

Eftersom målgruppen för stödet anses vara i behov av omfattande utvecklingsstöd och rehabiliterande insatser torde det vanligen krävas längre tid än några månaders anställning för att åstadkomma en förbättring av arbetsförmågan. Samtidigt får inte skyddat arbete hos Samhall bli en permanent anställning där personer jobbar livet ut. I dag är den genomsnittliga anställningstiden för personer inom kärnuppdraget 11 år.

Omfattningen av visstidsanställningar respektive tillsvidareanställningar bör ställas i en rimlig relation till Samhalls uppdrag.

Modellen och beslutsunderlagen för ersättning till Samhall bör ses över

Regeringen har inte definierat vad merkostnadsersättningen¹ ska täcka. Regeringen har heller inte ställt krav på Samhall att precisera de uppskattade kostnaderna för kärnuppdraget i budgetunderlaget och att bolaget i årsredovisningen detaljerat redovisar hur merkostnadsersättningen har använts. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att få en uppfattning om vad staten egentligen ersätter bolaget för. Detta innebär att det underlag som regeringen har till sitt förfogande när den lämnar förslag till riksdagsbeslut, angående anslaget för Samhalls kärnuppdrag, är bristfälligt.

Det bristande beslutsunderlaget medför enligt Riksrevisionens bedömning att den nuvarande finansieringsmodellen inte styr ändamålsenligt. Det är angeläget att det görs en tydligare koppling mellan merkostnadsersättningen och de aktiviteter som den avser att finansiera.

En relativt hög grad av arbetsförmåga – en potential för fler övergångar

Många funktionshindrade har, enligt personalledarna, en så pass god arbetsförmåga att dessa skulle kunna övergå till annat arbete, med till exempel

¹ Merkostnadsersättningen är den ersättning Samhall får av staten för att genomföra sitt uppdrag.

lönebidrag. Med hänsyn taget till detta torde det finnas en potential för att öka antalet övergångar. Samhalls styrelse har också på egen hand beslutat att höja övergångsmålet 2009.

Det finns dock flera orsaker till att många funktionshindrade inte övergår till annat arbete. Motivationen hos de funktionshindrade att övergå till annat arbete kan vara låg på grund av relativt höga löner och en hög anställningstrygghet. Samhalls behov av att ha personal som har en relativt god arbetsförmåga för att få och behålla uppdrag spelar också en roll, liksom arbetsgivares ovilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda stöd i form av till exempel lönebidrag är också av betydelse.

Regeringen har dock inte gjort någon löpande omprövning av övergångsmålet. Den har därför inte tagit hänsyn till förändringar i bolagets verksamhet eller i de funktionshindrades arbetsförmåga.² Regeringen har således inte tagit ställning till om det finns en potential för att öka antalet övergångar till annat arbete.

Kompletterande mål för det utvecklingsstödande arbetet

Övergångsmålet är enligt regeringen ett mått på kvaliteten i det rehabiliterande och utvecklingsstödande arbetet på Samhall. Riksrevisionens uppfattning är att målet om övergångar inte är ett adekvat mål för att utvärdera hur Samhall utför det rehabiliterande och utvecklingsstödande arbetet då det finns många andra faktorer som avgör det faktiska antalet övergångar.

Oklart värde av de ekonomiska målen

Under 2006 gav regeringen Samhall två ekonomiska mål. De anger att bolaget ska nå en viss avkastning på eget kapital och ha en viss soliditet. Syftet med målen är att stödja bolaget i arbetet med att skapa utvecklande och meningsfulla arbeten på ett konkurrensneutralt sätt samt skapa finansiell stabilitet.

Mot bakgrund av att en stor del av bolagets verksamhet finansieras med anslag är värdet av dessa mål emellertid oklart. Det går inte att utifrån de ekonomiska målen uttala sig om verksamheten bedrivs effektivt. Målen är således mindre meningsfulla. Ekonomiska mål för ett bolag som Samhall kan också ge upphov till oönskade styreffekter.

² Enligt företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet förekom diskussioner om nivån på målet i samband med att betänkandena SOU 2003:56 och SOU 2003:95 lämnades.

Rekommendationer

De brister som visats i denna granskning är av samma karaktär som många tidigare utredningar har påtalat. Riksrevisionen är därför av den uppfattningen att särskilt regeringen men också Arbetsförmedlingen och Samhall skyndsamt bör vidta åtgärder för att komma till rätta med dem.

Med anledning av de brister som granskningen har visat och de slutsatser som Riksrevisionen dragit av dessa lämnas följande rekommendationer till regeringen, Samhall och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ge Samhall i uppdrag att redovisa hur bolagets verksamhet kan anpassas för att få till stånd en större variation i utbudet av arbetsuppgifter,
- utveckla finansieringsmodellen så att det tydligt framgår vad merkostnadsersättningen ska täcka och att det blir möjligt att spåra vad ersättningen används till,
- löpande i samband med budgetprocessen ompröva nivån på övergångsmålet i samband med prövning av nivån på merkostnadsersättningen och timvolymen samt komplettera detta mål med mål som bättre mäter Samhalls rehabiliterande och utvecklingsstödande arbete,
- pröva alternativa former av ekonomisk styrning av Samhall och att
- säkerställa att omfattningen av de olika anställningsformerna inom Samhalls kärnuppdrag är rimliga i förhållande till bolagets uppdrag och verksamhetsmål.

Riksrevisionen rekommenderar Samhall att

- aktivt arbeta för att öka andelen kvinnor som övergår till annat arbete.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att

- utveckla sina administrativa rutiner i samband med registreringen av de personer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Samhall AB ombildades 1992, från stiftelse till aktiebolag, och har till uppgift att genomföra det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall, vilket brukar benämnas Samhalls kärnuppdrag.

Syftet med stödet är att funktionshindrade med omfattande funktionsnedsättningar ska ges möjlighet att komma ut i arbetslivet och få avlönade arbeten.

De arbeten som bolaget erbjuder ska vara anpassade efter dessa funktionshindrades behov och förutsättningar. Syftet är vidare att de funktionshindrade som anställs på Samhall, genom rehabilitering och utveckling i arbetet, ska kunna övergå till annat arbete, med eller utan stöd. Arbetet som utförs på Samhall ska vara meningsfullt, vilket innebär att de varor och tjänster som produceras ska säljas på marknaden.

Samhalls verksamhet ska bedrivas efter affärsmässiga principer och på marknads villkor, utan att övrigt näringsliv utsätts för osund konkurrens.

Samhall erhåller ett statsanslag, en så kallad merkostnadsersättning, för att genomföra stödet skyddat arbete hos Samhall.

Den ovan redovisade inriktningen för bolagets verksamhet antogs i ett riksdagsbeslut³ 1991 och gäller fortfarande.

Arbetsförmedlingen har den exklusiva rätten att anvisa funktionshindrade till skyddat arbete hos Samhall.

1.1.1 Motiv för granskningen

Flera tidigare utredningar och granskningar har pekat på problem och brister i Samhalls genomförande av stödet skyddat arbete hos Samhall och i Arbetsförmedlingens hantering av stödet.

Brister i det rehabiliterande och utvecklingsstödande arbetet på Samhall har påtalats i några utredningar⁴ och där har man menat att det utvecklingsstödande arbetet på Samhall kan effektiviseras⁵. Det har också framhållits att vissa funktionshindrade på Samhall har en så hög grad av arbetsförmåga att detta inte berättigar dem till anställning hos Samhall.⁶

³ Prop. 1991/92:91, bet. 1991/92: AU16, rskr. 1991/92:249.

⁴ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56 och *Samhall – en effektiv åtgärd*, RRV 1999:18.

⁵ *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64 och *Samhall – en effektiv åtgärd*, RRV 1999:18.

⁶ *Samhall – en effektiv åtgärd*, RRV 1999:18.

Andra synpunkter som framförts är att övergångsmålet⁷ är för lågt satt och att det finns en potential för att påtagligt höja detta mål.⁸ Själva konstruktionen med skyddat arbete för funktionshindrade har ifrågasatts – den ger svaga incitament för dem som anställs på Samhall att övergå till annat arbete⁹.

Samhalls redovisning av merkostnadsersättningen¹⁰ har också varit föremål för kritik från tidigare utredningar. Enligt kritiken har transparensen i redovisningen av de kostnader som denna ersättning ska täcka inte ansetts vara tillräcklig.¹¹

Flera utredningar har pekat på problem med att bolaget ska drivas efter affärsmässiga principer. Detta har ansetts att i vissa fall gå ut över principen om att det är de funktionshindrades behov som ska tillgodoses.¹² I en utredning menade man att affärsmässigheten ”har inneburit att Samhall prioriterat produktionen och haft incitament att rekrytera personer med särskilda kvalifikationer snarare än personer med särskilda behov”.¹³

Även Arbetsförmedlingens hantering av stödet skyddat arbete hos Samhall har utsatts för kritik. I några utredningar har man till exempel pekat på brister i identifieringen av prioriterade grupper i samband med anvisning till skyddat arbete hos Samhall.¹⁴

I den vid Riksrevisionen genomförda förstudien 2008 framkom ett flertal indikationer på brister i Samhalls genomförande av kärnuppdraget och Arbetsförmedlingens hantering av stödet skyddat arbete hos Samhall. De flesta av dessa indikerade brister var av samma karaktär som de ovan nämnda utredningarna har pekat på. I förstudien framkom också indikationer på brister i regeringens styrning.

De i förstudien indikerade bristerna är alltså i stort sett desamma som tidigare utredningar har pekat på. Detta skulle kunna tyda på att regeringen, Samhall och Arbetsförmedlingen inte har kommit till rätta med problemen.

1.1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning är att fastställa om Samhall genomför det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt

⁷ Regeringen har satt ett mål om att en viss andel tillsvidareanställda funktionshindrade med skyddat arbete ska övergå till arbeten utanför Samhall. Se kapitel 2, avsnitt 2.2.2.

⁸ *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64 och *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

⁹ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

¹⁰ För att Samhall ska kunna genomföra stödet skyddat arbete hos Samhall, får bolaget årligen ett anslag. Detta ska täcka de merkostnader som uppstår på grund av att bolaget anställer personer med omfattande funktionsnedsättningar. Se kapitel 2, avsnitt 2.2.3.

¹¹ *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64 och *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

¹² *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64 och *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

¹³ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

¹⁴ *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64 och *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

regelverket och på ett effektivt sätt och om Arbetsförmedlingen hanterar anvisningarna till skyddat arbete hos Samhall enligt regelverket och effektivt. Syftet är också att granska om regeringen styr stödet och bolaget enligt riksdagens intentioner.

Granskningen har utgått från följande tre revisionsfrågor:

1. Genomför Samhall AB sitt kärnuppdrag enligt regelverket och på ett effektivt sätt?
2. Hanterar Arbetsförmedlingen det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt regelverket och på ett effektivt sätt?
3. Styr regeringen det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt riksdagens intentioner?

1.1.3 *Avgränsning*

I denna granskning står Samhall, som genomförare av stödet skyddat arbete, i fokus. Samhall bedriver också annan verksamhet inom ramen för affärsområdet arbetsmarknadstjänster. Detta affärsområde utgör endast en liten del av bolagets totala verksamhet och granskas inte. Granskningen analyserar inte heller hur väl bolaget förvaltar sitt kapital. När det gäller frågan om Arbetsförmedlingen hanterar stödet på ett effektivt sätt, görs en partiell analys av främst anvisningsarbetet. I granskningen tas inte ställning till frågan om stödet skyddat arbete hos Samhall är en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd.

Granskningen omfattar huvudsakligen perioden från 2005 till och med 2007.

1.1.4 *Bedömningsgrunder*

I denna granskning används följande bedömningsgrunder:

- Riksdagens ställningstagande¹⁵ till proposition 1991/92:91 om ombildning av Samhall till aktiebolag, m.m. I denna proposition anges syftet med bolagets verksamhet och målgruppen för skyddat arbete hos Samhall.
- Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Förordningen föreskriver vilka villkor som ska gälla vid anvisning till skyddat arbete hos Samhall. Den anger också vilken målgrupp som stödet riktas till.

¹⁵ Prop. 1991/92:91, bet. 1991/92: AU16, rskr. 1991/92:249.

- Avtal mellan staten och Samhall AB, åren 2003–2005. Dessa avtal anger målen för kärnuppdraget (övergångsmål, mål angående så kallade prioriterade grupper och timvolymen) samt villkor för merkostnadsersättning.
- Avtal mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB, åren 2006–2007. Dessa båda avtal har samma innehåll som de ovan nämnda.
- Överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB. Överenskommelsen anger formerna för samverkan mellan de båda parterna.
- Bolagsordningen för Samhall AB samt bolagsstämmebeslut.

1.1.5 *Granskningsobjekt*

Granskningen berör Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet, det vill säga regeringen, Arbetsförmedlingen och Samhall AB.

1.1.6 *Metoder för genomförande*

För att besvara revisionsfrågorna har såväl kvalitativa som kvantitativa metoder och data använts. Intervjuer har gjorts med företrädare för Samhall, Arbetsförmedlingen samt Närings- och Arbetsmarknadsdepartementen. Två enkäter riktade till personalledare (arbetsledare) på Samhall respektive handläggare på Arbetsförmedlingen har genomförts.¹⁶ Ett mindre antal intervjuer med personalledare och handläggare har också genomförts. Dessa personer har även deltagit i utformningen av frågorna i de respektive enkäterna.

Andra underlag i granskningen är Samhalls årsredovisningar, protokoll från Samhalls styrelsemöten och bolagsstämmor, Samhalls budgetunderlag till regeringen samt personalstatistik från Samhall. Registerdata från Arbetsförmedlingen utgör också underlag i granskningen.

1.1.7 *Rapportens disposition*

I kapitel 2 beskrivs Samhalls syfte och uppdrag samt Arbetsförmedlingens ansvar för hanteringen av stödet. I kapitel 3 granskas Samhalls genomförande av stödet skyddat arbete hos Samhall. Arbetsförmedlingens hantering av stödet skyddat arbete hos Samhall behandlas i kapitel 4. I kapitel 5 granskas regeringens styrning av såväl stödet som bolaget och i kapitel 6 dras slutsatser från granskningen. Där ger också Riksrevisionen sina rekommendationer.

¹⁶ Svaren från dessa enkäter redovisas i bilaga 1 respektive bilaga 2. Bilagorna finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se.

2 Det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall – ansvarsfördelning

2.1 Skyddat arbete hos Samhall

Skyddat arbete hos Samhall utgör ett av flera arbetsmarknadspolitiska stöd till gruppen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Andra stöd riktade till denna grupp är bland annat offentligt skyddat arbete, lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning¹⁷. År 2008 avsatte staten 4,2 miljarder kronor till stödet skyddat arbete hos Samhall. Detta stöd utgör, efter stödet lönebidrag, det största stödet till gruppen.

2.1.1 Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall

Stödet skyddat arbete hos Samhall riktas till funktionshindrade som har särskilt svårt att få och behålla ett reguljärt arbete. Denna målgrupp definieras i förordning 2000:630.¹⁸ Av 34 § i denna förordning framgår att "skyddat arbete hos Samhall kommer till stånd när Samhall AB efter anvisning från Arbetsförmedlingen anställer en person med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser". Den nämnda förordningens definition av målgruppen ligger i linje med hur målgruppen definieras i den proposition som antogs av riksdagen 1991 och som fortfarande gäller.¹⁹ Av denna proposition framgår att de funktionshindrade som rekryteras till Samhall ska vara "gravt handikappade" och ha "ringa arbetsförmåga". Samhalls verksamhet ska således "förbehållas dem som har det svårast på arbetsmarknaden".

Dagens term "funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga" motsvarar den grupp som tidigare benämndes "arbetshandikappade". Den grupp som tidigare benämndes "gravt handikappade" med "ringa arbetsförmåga" motsvarar i dag de personer med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete (än skyddat arbete) och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser, till exempel lönebidrag eller utvecklingsanställning.

¹⁷ SFS 2000:630.

¹⁸ SFS 2000:630.

¹⁹ Prop. 1991/92:91, bet. 1991/92: AU16, rskr. 1991/92:249.

En innebörd av förordningen är att stöden till funktionshindrade med nedsatta arbetsförmåga är hierarkiskt ordnade efter graden av funktionsnedsättning.²⁰ Konkret innebär detta att handläggare på Arbetsförmedlingen, vid val av stöd, i första hand ska undersöka om hjälpmedel och/eller personligt biträde räcker för att få till stånd en anställning. Är dessa åtgärder inte tillräckliga, ska stöden lönebidrag eller utvecklingsanställning övervägas. Skulle inte heller dessa åtgärder vara tillräckliga, ska stödet skyddat arbete eller trygghetsanställning väljas. Väljs skyddat arbete är det fråga om skyddat arbete hos Samhall eller offentligt skyddat arbete, OSA.²¹ Stödet skyddat arbete hos Samhall är alltså subsidiärt i förhållande till stöden anställning med lönebidrag och utvecklingsanställning.²²

2.1.2 Förstärkt anställningsskydd

Funktionshindrade som anvisats skyddat arbete är undantagna från lagen om anställningsskydd.²³ Skälet till detta undantag är att ett visst antal funktionshindrade årligen ska övergå till annat arbete. Funktionshindrade med skyddat arbete har med hänsyn till nämnda undantag därmed ett sämre anställningsskydd än andra arbetstagare. Men enligt direktiv från ägarrepresentanten för Samhall ska bolaget i möjligaste mån undvika att säga upp funktionshindrade på grund av arbetsbrist.²⁴ I praktiken har de därigenom ett starkare anställningsskydd än andra anställda.

2.1.3 Prioriterade grupper

För att säkerställa att funktionshindrade med omfattande funktionsnedsättningar ska få skyddat arbete hos Samhall ska särskild hänsyn tas till så kallade prioriterade grupper. I propositionen från 1990 framhålls att eftersom Samhallföretagens (senare Samhall AB) verksamhet ska "förbehållas dem, som har det svårast på arbetsmarknaden" måste det "finnas en beredskap och ett intresse hos de olika Samhallföretagen att ta emot sökande från de prioriterade grupperna och att anpassa arbetsförhållandena efter deras behov och förutsättningar".²⁵

I gällande avtal mellan Samhall och Arbetsförmedlingen fastställs ett mål om att 40 procent av dem som nyrekryteras till skyddat arbete hos Samhall

²⁰ Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, RiR 2007:24.

²¹ OSA, Offentligt skyddat arbete är ett stöd riktat till personer som har ett socialmedicinskt funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och personer som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från arbetslivet under längre tid.

²² Funktionshindrad – med rätt till arbete?, Inghammar, A.

²³ 1 §, lagen (1982:80) om anställningsskydd.

²⁴ 16 §, protokoll från Samhalls årsstämma 2007.

²⁵ Prop. 1991/92:91.

ska komma från de prioriterade grupperna. Enligt dokumentet utgör de prioriterade grupperna den del av Samhalls målgrupp som har det särskilt svårt på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen och Samhall har sedan 1987 kommit överens om definitionerna av tre prioriterade grupper. De har funnits som ägarmål sedan 1992. De tre prioriterade grupperna definieras enligt följande:

- **Personer med psykiskt funktionshinder.** Här avses arbetssökande som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare har haft kontakt med arbetslivet eller som på grund av sin sjukdom varit borta från arbetet under lång tid.
- **Personer med utvecklingsstörning eller neuropsykologiskt funktionshinder.** Här avses sökande som fått sin grundutbildning inom särskolan och/eller vistats på dagcenter och/eller varit föremål för utredning genom särskilda resurser vid arbetsförmedlingen.
- **Personer med mer än ett funktionshinder som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.** Här avses främst sökande med rörelsehinder som har ytterligare funktionshinder, till exempel tal- och kommunikationssvårigheter.

2.1.4 Anvisning till skyddat arbete hos Samhall

Arbetsförmedlingen har den exklusiva anvisningsrätten till skyddat arbete hos Samhall.²⁶ Arbetsförmedlingen har ansvaret för den process som börjar med att de funktionshindrade skriver in sig som arbetssökande hos den lokala arbetsförmedlingen fram till att personen eventuellt får ett skyddat arbete hos Samhall. I detta ansvar ingår att Arbetsförmedlingen anvisar personer ur rätt målgrupp till Samhall.

Förordningen föreskriver inte bara vilka funktionshindrade som ska anvisas. Den anger också att arbetet som anvisats till ska vara "lämpligt utformat efter den sökandes behov" och att detta arbete ska "bidra till att den anställda utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga".²⁷

Enligt överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall bör dock Arbetsförmedlingen ta vissa hänsyn till vilken typ av arbetsuppgifter och vilka arbeten Samhall har möjlighet att erbjuda. En anställning på Samhall förutsätter "att den arbetssökande aktivt ska kunna verka i en arbetsorganisation och delta i en produktionsprocess". Samtidigt sägs emellertid att en arbetssökandes begränsade arbetsförmåga inte får

²⁶ SFS 2000:630.

²⁷ Detta villkor gäller alla stöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

ligga till grund för att Samhall säger nej till en anställning inom kärnuppdraget.²⁸

2.2 Samhall

Det statligt ägda bolaget Samhall bildades 1992. Föregångare till bolaget var Stiftelsen Samhällsföretag vilken hade bildats 1980. Stiftelsen omfattade 24 regionala stiftelser, vilka ansvarade för den operativa verksamheten. I samband med tillkomsten av Samhall som aktiebolag omvandlades de regionala stiftelserna till dotterbolag under moderbolaget. År 2002 omorganiserades Samhall och dotterbolagen sammanfördes till ett gemensamt bolag, Samhall AB.

Syftet med Samhalls verksamhet fastställdes redan i ett riksdagsbeslut²⁹ från 1977, vilket föregick bildandet av Stiftelsen Samhällsföretag – det var att tillförsäkra ”arbetshandikappade” möjlighet till avlönat arbete. Vidare föreskrevs att arbetet skulle vara ”meningsfullt”, vilket innebär att företagen skulle producera varor och tjänster som efterfrågades på en marknad. Från statens sida ville man komma bort från tidigare skyddade verksamheter, ofta kommunalt drivna, för ”arbetshandikappade” där produktionen inte var marknadsinriktad. Syftet med dessa verksamheter var att de funktionshindrade skulle få arbetsträning.³⁰

Efter bildandet av Stiftelsen Samhällsföretag utvecklades affärsverksamheten kontinuerligt under 1980-talet. I proposition 1991/92:91 konstateras att Stiftelsen Samhällsföretag då hade utvecklats till en verksamhet där det produktiva arbetet var omfattande, medan inslaget av ”vårdpräglad arbetsterapi” knappast längre förekom. Företaget ansågs nu utgöra ”en del av det svenska näringslivet”. Men samtidigt betonas i propositionen att produktionen av varor och tjänster på en marknad i sig inte är betydelsefull. Den marknadsanpassade produktionen är i stället ett medel för att kunna erbjuda lämpliga arbeten åt de personer med särskilda funktionsnedsättningar som inte kunnat få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

2.2.1 Samhalls uppdrag

Sedan 2006 regleras Samhalls uppdrag i *Avtal mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB*³¹. Tidigare ingicks avtalet mellan staten och Samhall. Ett nytt avtal skrivs varje år. Avtalet har som nämnts sin utgångspunkt i förordning-

²⁸ *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB*, 2008-01-18.

²⁹ Prop. 1977/78:30, bet. 1977/78:AU16, rskr. 1977/78:74.

³⁰ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

³¹ *Avtal mellan Arbetsförmedlingen och Samhall*, för åren 2006–2008.

en 2000:630 och i regeringens årliga regleringsbrev till Arbetsförmedlingen. Enligt förslag från regeringen kommer avtalet att åter tecknas mellan staten och Samhall från 2009.³² I avtalet för 2008 fick Samhall följande uppdrag av Arbetsförmedlingen:

- Samhall AB ska ge arbete åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmågan ska vara så nedsatt att de inte kan få annat arbete och deras behov av arbete inte kan tillgodoses genom andra insatser.
- Under 2008 ska minst 40 procent av de nyanställda komma från tre prioriterade grupper, enligt av Arbetsförmedlingen och Samhall AB fastställd definition.
- Samhall AB ska under 2008 ge arbete åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga genom anställning i bolaget under minst 23,7 miljoner arbetstimmar, vilket uppskattningsvis motsvarar 17 600 årsanställda. I det antal årsanställda som ligger till grund för bidraget till Samhall AB får inte inräknas anställningar som finansieras genom andra stödformer.
- Samhall AB ska kontinuerligt arbeta för att tillsvidareanställda personer med funktionshinder ska lämna Samhall AB för ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
- Samhall AB ska särskilt beakta kvinnors möjlighet till övergång till annat arbete.
- Andelen övergångar från Samhall AB till arbete på den reguljära arbetsmarknaden ska under 2008 motsvara minst 5 procent brutto av de tillsvidareanställda med funktionshinder.

Utöver detta kärnuppdrag omfattar bolagets verksamhet också de arbetsmarknadspolitiska stöden utvecklingsanställningar och särskilt anställningsstöd, vilka alla är visstidsanställningar, samt praktikplatser. Dessa verksamheter bedrivs sedan 2006 inom ramen för verksamhetsgrenen Arbetsmarknadstjänster.

Regeringen är, genom Näringsdepartementet, förvaltare av Samhall och ansvarar för styrningen av bolagets genomförande av kärnuppdraget. Bolaget är enligt aktiebolagslagen underkastat samma regelsystem som privata aktiebolag. Samhall är således en självständig juridisk person och det högsta beslutande organet är bolagsstämman. Ägarrepresentanten företräder ägaren genom en fullmakt och styrs av en instruktion som är beslutad av näringsministern. Bolagsstämman utser styrelsen som i sin tur utser en verkställande direktör.

³² Prop. 2008/09:1, utg. omr. 14.

Statens styrning av bolaget sker genom bolagsordningen och bolagsstämmeanvisningar, vilka protokollförs på bolagsstämman.³³ I bolagsstämmeanvisningarna till styrelsen kan ägaren klargöra för ledamöterna i styrelsen vilka förväntningar som ställs på dem. Val av styrelseledamöter till bolaget är en annan styrmöjlighet för staten.

Samhalls syfte enligt bolagsordningen

Enligt 3 § i Samhall AB:s bolagsordning är bolagets syfte att

- ”producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns.”

Vidare anges i 3 §:

- ”Verksamheten skall anpassas till de förutsättningar dessa personer har och bedrivs enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, varvid skall iaktas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.”

Av 3 § framgår också att aktierna i bolaget inte medför rätt till utdelning. Uppkommer vinst, ska vinstmedlen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet.³⁴

Om syftet i 3 § ska ändras krävs riksdagens godkännande.³⁵ Genom ett riksdagsbeslut 2001 fick regeringen rätten att utan riksdagens godkännande fatta beslut om vilka branscher som Samhall ska verka inom. Innebörden av detta är att man från ägarens sida har ökat betoningen av Samhall som ett affärsdrivande företag.³⁶

2.2.2 Tillsvidareanställning

Syftet med stödet skyddat arbete hos Samhall är inte bara att erbjuda en viss målgrupp ett arbete. Arbetet ska också, enligt riksdagen³⁷, vara rehabiliterande och utvecklande, dels för att de som anställs ska klara jobben på Samhall, dels för att de därefter ska kunna övergå till annat arbete.³⁸ Skyddat arbete hos Samhall ska från detta perspektiv betraktas som en temporär arbetsmarknadspolitisk åtgärd.³⁹

³³ Se Riksrevisionens rapport RiR 2004:28.

³⁴ Samhalls bolagsordning, 3 §.

³⁵ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

³⁶ Prop. 2000/01: 1, bet. 2000/01:AU1, rskr. 2000/01:103.

³⁷ Prop. 1990/91:92, bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249.

³⁸ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

³⁹ Såväl Arbetsmarknadsdepartementet som Arbetsförmedlingen gör denna tolkning av regelverket.

Eftersom målgruppen består av personer som har omfattande funktionsnedsättningar ska enligt Samhall en anställning hos bolaget vara under en längre tid.

Riksdagen har inte tagit ställning till vilken anställningsform som ska gälla för anställda med skyddat arbete på Samhall. Men enligt överenskommelsen mellan Samhall och Arbetsförmedlingen⁴⁰ samt enligt kollektivavtalet mellan parterna på Samhall ska de som får skyddat arbete hos Samhall vara tillsvidareanställda. Endast i undantagsfall kan visstidsanställning tillämpas. År 1995 beslutade Samhalls ledning att målet om övergångar till annat arbete endast skulle beräknas och redovisas för tillsvidareanställda, eftersom den ansåg att övergångar bör förutsätta ett mer långvarigt rehabiliterings- och personalutvecklingsarbete.⁴¹ Med hänsyn taget till att stödet skyddat arbete hos Samhall är en temporär åtgärd, innebär inte anställningsformen tillsvidareanställning att anställningarna på Samhall ska vara livslånga.

2.2.3 *Merkostnadsersättning, intäkter och ekonomiska mål*

Riksdagen avsätter årligen medel till Samhall för att bolaget ska kunna genomföra sitt kärnuppdrag, en så kallad merkostnadsersättning. Denna ersättning ska kompensera för de extra kostnader som uppstår genom att bolaget anställer och utvecklar personer med omfattande funktionshinder. Utöver merkostnadsersättningen finansieras Samhalls verksamhet också med intäkter från försäljning av varor och tjänster. År 2007 utgjorde bolagets intäkter för varor och tjänster 3 065 miljoner kronor och merkostnadsersättningen uppgick till 4 148 miljoner kronor.⁴²

Arbetsförmedlingen har ansvar för utbetalningen av merkostnadsersättningen. Utbetalningen görs med en tolfedel per månad.

Vid bolagsstämman 2006 fattades beslut om två ekonomiska mål för bolaget. Avkastningen på eget kapital fastställdes till 7 procent och bolagets soliditet till minst 30 procent. Målen ersatte ett mer allmänt hålllet mål om att det ekonomiska resultatet över en konjunkturcykel skulle vara positivt och att bolaget skulle ha goda finanser.

⁴⁰ *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB*, 2008-01-18.

⁴¹ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

⁴² *Årsredovisning 2007*, Samhall AB.

2.3 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall

En förutsättning för att såväl anvisningarna till skyddat arbete hos Samhall som övergångarna till annat arbete ska fungera effektivt är att kvaliteten på samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen är hög.

I överenskommelsen om samverkan har parterna framhållit vikten av en väl fungerande samverkan. På central nivå finns en samrådsgrupp för fortlöpande kontakter i gemensamma frågor. Regionalt och lokalt ska Arbetsförmedlingen och Samhall gemensamt svara för samarbetet. Enligt överenskommelsen förutsätter den gemensamma planeringen ett ömsesidigt och kontinuerligt informationsutbyte. Arbetsförmedlingen ska informera Samhall om målgruppens aktuella behov och förutsättningar med mera. Samhall ska å sin sida kontinuerligt informera Arbetsförmedlingen om anställningsmöjligheter och samråda om väsentliga förändringar i verksamheten till exempel gällande omstruktureringar, nedläggningar och nyetableringar med mera.⁴³

⁴³ Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB, 2008-01-18.

3 Samhalls genomförande av kärnuppdraget

I detta kapitel besvaras revisionsfråga 1: Genomför Samhall sitt kärnuppdrag enligt regelverket och på ett effektivt sätt?

Bedömningsgrunderna för att besvara frågan är avtalet mellan Samhall och Arbetsförmedlingen, Samhalls bolagsordning samt riksdagens ställningstagande⁴⁴ till proposition 1991/92:91.

3.1 Mål inom kärnuppdraget

I avtalet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall anges tre mål för Samhalls kärnuppdrag. Ett sådant mål är att en viss andel av dem som nyanställs inom ramen för kärnuppdraget ska tillhöra någon av de prioriterade grupperna.

Ett annat mål anger en miniminivå på omfattningen av Samhalls kärnuppdrag, uttryckt som ett lägsta antal arbetstimmar bolaget ska erbjuda arbeten till personer i målgruppen.

Ett tredje mål rör övergångar till annat arbete. Övergångarna ska under året motsvara en viss fastställd procentsats brutto av de tillsvidareanställda.

Enligt avtalet ska Samhall kontinuerligt arbeta för att tillsvidareanställda inom kärnuppdraget ska övergå till arbeten på den reguljära arbetsmarknaden. Innebörden av detta är att bolaget ska rehabilitera och utveckla de funktionshindrade. Särskilt ska kvinnors övergångar till annat arbete beaktas.

Vidare innehåller avtalet ett antal krav på återrapporteringar till Arbetsförmedlingen (se kapitel 4).

Innehållet i avtalet mellan Samhall och Arbetsförmedlingen beslutas emellertid inte av parterna själva, utan innehållet fastställs av regeringen.⁴⁵ Avtalet undertecknas av Samhall och Arbetsförmedlingen.

Målen för Samhalls kärnuppdrag har varit desamma sedan bolaget bildades 1992. Justeringar har emellertid gjorts när det gäller nivåerna på målen.

⁴⁴ Prop. 1990/91:92, bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249.

⁴⁵ Detta sker via regleringsbrev till Arbetsförmedlingen, vilket till en del bygger på förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

3.2 Erbjuder bolaget arbeten som motsvarar behoven hos personerna i målgruppen?

Enligt avtalet disponerar Arbetsförmedlingen samtliga arbetstillfällen som Samhall anordnar inom ramen för kärnuppdraget (se kapitel 2). Det sker dock en dialog mellan Arbetsförmedlingen och Samhall lokalt innan en anvisning till skyddat arbete sker.

3.2.1 Svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall

Granskningen visar att det, enligt handläggarna på Arbetsförmedlingen, har blivit svårare att anvisa funktionshindrade till skyddat arbete hos Samhall. I en enkät riktad till handläggarna av Samhallärenden på Arbetsförmedlingen angav 84 procent att det har blivit svårare att anvisa personer till skyddat arbete hos Samhall under de senaste fyra till fem åren. 5 procent anser att det blivit lättare och 11 procent att det inte är någon skillnad.⁴⁶

De handläggare som anser att det blivit svårare att anvisa fick i enkäten gradera betydelsen av fyra skäl till varför det blivit svårare att anvisa till stödet (se tabell 1 nedan).

Tabell 1. Fördelning av svar, efter fyra fasta svarsalternativ, från handläggare som anser att det blivit svårare att anvisa till skyddat arbete och som svarat på frågan varför det blivit svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall.

Svarsalternativ	Stor betydelse	Liten betydelse	Utan betydelse	Summa
Funktionsnedsättningen hos de funktionshindrade som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har generellt sett ökat	37 %	36 %	27 %	100 %
Efterfrågan på arbetskraft hos Samhall har minskat	73 %	21 %	6 %	100 %
Variationerna i arbetsuppgifter har minskat	79 %	17 %	4 %	100 %
Samhall ställer större krav nu än tidigare på arbetsförmågan hos de som är aktuella att anvisas skyddad anställning hos Samhall	86 %	13 %	1 %	100 %

Källa: Enkät till handläggare på Arbetsförmedlingen. Antal svarande på frågan var 133.

Av tabellen framgår att skälet "Samhall ställer större krav nu än tidigare på arbetsförmågan hos de funktionshindrade som är aktuella att anvisas skyddad anställning hos Samhall" är det skäl som flest handläggare anger

⁴⁶ Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna granskning beräkna hur många funktionshindrade i målgruppen som är berörda av denna svårighet. Metodproblemen är omfattande, och frågan är om det över huvud taget är möjligt att göra en sådan beräkning.

är av "stor betydelse". Tätt efter följer skälen att variationerna i arbetsuppgifterna har minskat och att efterfrågan på arbetskraft har blivit mindre. Skälet att funktionsnedsättningen har ökat hos de funktionshindrade som är aktuella för anvisningar spelar en påtagligt mindre roll än de övriga tre skälen.

I enkäten fick handläggarna ge öppna svar på frågan om vad de generellt sett anser vara "de huvudsakliga problemen" i samband med anvisning till skyddat arbete hos Samhall.⁴⁷ Sammantaget anger handläggarna förekomsten av ett flertal problem. Det mest frekvent angivna problemet (ca 45 procent av de angivna problemen) är att Samhall ställer för höga krav på de funktionshindrades arbetsförmåga vid anvisning. Något mindre än en fjärdedel av de angivna problemen har att göra med att variationen i Samhalls utbud av arbetsuppgifter är för litet. En lika stor andel av problemen handlar om att Samhalls efterfrågan på arbetskraft är för liten. Ett mindre antal handläggare har angivit problem som har att göra med bristen på samverkan med Samhall och att Samhalls behov och lönsamhet går före de arbetsökandes behov med mera.⁴⁸

Det sammantagna resultatet från svaren på de två ovan nämnda frågorna pekar på, enligt handläggarnas bedömning, att Samhalls ökade krav på arbetsförmågan hos de arbetsökande är en viktig orsak till varför det har blivit svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall. De ökade kraven i arbetet gör, enligt handläggare, att många funktionshindrade i målgruppen inte klarar dessa krav. Förhållanden som bristen på variation i utbudet av arbetsuppgifter och brist på efterfrågan på arbetskraft på Samhall har också betydelse i sammanhanget.

Ökade krav i arbetet

Enligt handläggarna på Arbetsförmedlingen har alltså kraven i arbetet hos Samhall ökat. Den uppfattningen delas av ett stort antal av personalledarna på Samhall.

I en enkät riktad till dessa personalledare anger 78 procent att kraven i de arbetsuppgifter som funktionshindrade inom kärnuppdraget utför har ökat under de senaste två till fyra åren. 21 procent anger att kraven är oförändrade medan 1 procent anger att kraven i arbetsuppgifterna har minskat under denna period.

De ökade kraven i arbetet har, enligt personalledarna, att göra med ökade krav på leveranssäkerhet, produktkvalitet och kvaliteten i utförandet av tjänster. Andra krav som ställs mer nu än tidigare rör flexibiliteten i den meningen att många arbetsuppgifter ska utföras av en och samma person.

⁴⁷ 68 procent svarade på denna öppna fråga, se bilaga 1. Se not 16.

⁴⁸ Se bilaga 1.

Andra krav förutsätter god social kompetens, initiativtagande och förmågan att självständigt fatta beslut. Arbetet ställer också i större utsträckning krav på helg- och kvällsarbete och på kontinuerligt lärande. Därtill kommer att många produkter, maskiner och annan utrustning i industriell produktion har blivit mer tekniskt komplicerade.⁴⁹

Ökade krav i arbetet förekommer inom Samhalls alla verksamhetsgrenar (se tabell 2 nedan).

Tabell 2. Fördelning av svar från personalledare på frågan om de bedömer att kraven i de arbetsuppgifter som de med skyddat arbete utför har ökat under de senaste två till fyra åren.⁵⁰ Fördelning efter verksamhetsgrenar hos Samhall.

Svarsalternativ	Kraven i arbetet har ökat	Kraven i arbetet är oförändrade	Kraven i arbetet har minskat	Summa
Bemannade lösningar, logistik och lager	80 %	20 %	–	100 %
Bemannade lösningar, tillverkning och produktion	76 %	24 %	–	100 %
Städservice	89 %	11 %	–	100 %
Äldreservice	80 %	20 %	–	100 %
Fastighetsservice	78 %	18 %	4 %	100 %
Industriell produktion	69 %	31 %	–	100 %

Källa: Enkät till personalledare på Samhall. Antal svarande på frågan var 158.

Resultaten från de två enkäterna indikerar alltså att det finns en diskrepans mellan de krav som många arbeten på Samhall ställer och arbetsförmågan hos en del av de arbets sökande som Arbetsförmedlingen bedömer vara i behov av skyddat arbete hos Samhall. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna granskning bedöma storleken på denna diskrepans.

Marknadens villkor och ökade arbetskrav

Riksdagen har fattat beslut om att Samhalls verksamhet ska bedrivas efter affärsmässiga principer och på marknadens villkor.⁵¹ Detta har också fastställts i Samhalls bolagsordning.

Kravet att Samhall ska arbeta efter dessa principer och villkor innebär att bolaget måste konkurrera om uppdrag med andra bolag.⁵² Arbetskraven har generellt sett ökat i arbetslivet. Detta ställer större krav på de anställdas arbetsförmåga. För att Samhall ska kunna få och behålla uppdrag på marknaden har Samhall behövt anpassa sig till de ökade arbetskraven. Enligt

⁴⁹ Se bilaga 2. Se not 16.

⁵⁰ 42 personalledare anger i enkäten att de har arbetat kortare tid än två år på Samhall, se bilaga 2.

⁵¹ Prop. 1990/91:92, bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249.

⁵² Som framgår av avsnitt 3.9.1 får dock bolaget inte konkurrera med priset.

Samhalls ledning går dock anpassningen till de ökade arbetskraven något långsammare inom Samhall än i näringslivet i övrigt.⁵³

Enligt uppgift från Samhall försöker bolaget möta de ökade arbetskraven genom att skapa lämpliga arbetsplatser för personer med svåra funktionshinder. Detta sker bland annat genom att funktionshindrade i arbetslag delar på arbetsuppgifterna och hjälps åt samt anpassning av arbetsplatsen.

Kravet att Samhalls verksamhet ska bedrivas efter affärsmässiga principer och på marknadens villkor är grundläggande för bolagets verksamhet. Det är genom dessa förhållanden som bolaget skapar meningsfulla arbeten, det vill säga att de varor och tjänster som produceras ska kunna säljas på en marknad. Affärsmässigheten är således en förutsättning för kärnuppdragets genomförande. Men affärsmässigheten utgör samtidigt en restriktion för bolagets genomförande av sitt uppdrag när det gäller vilka arbetsuppgifter bolaget kan erbjuda funktionshindrade.

Otillräcklig variation i utbudet av arbetsuppgifter

Som framgår av svaren från handläggarna (se tabell 1) är bristen på variation i Samhalls utbud av arbetsuppgifter en annan orsak till att det blivit svårare att anvisa funktionshindrade till skyddat arbete hos Samhall. Det handläggarna framför allt uttalar sig om i enkäten är att utbudet av arbetsuppgifter, när vakanser uppstår, är för smalt i förhållande till behoven.

I en del av svaren pekar handläggarna på att utbudet regionalt är starkt begränsat till endast ett verksamhetsområde. Flera handläggare pekar till exempel på att det inom deras lokala arbetsmarknad ”finns för mycket städarbeten” och att den typen av arbetsuppgifter inte passar en del av de arbetssökande.

Den kontinuerligt minskande timvolymen (se avsnitt 3.4) gör det också svårare för bolaget att öka variationen i utbudet av arbetsuppgifter.

Låg efterfrågan på arbetskraft hos Samhall

Samhalls relativt låga efterfrågan på arbetskraft utgör också ett problem för handläggarna på Arbetsförmedlingen när de ska anvisa arbetssökande till skyddat arbete hos Samhall.

Orsaken till att Samhall inte kan erbjuda arbeten som motsvarar efterfrågan från Arbetsförmedlingen är flera. Den stadigt minskade timvolymen, vilken riksdagen fattat beslutat om, spelar en roll i sammanhanget, men också den relativt låga omsättningen på anställda inom kärnuppdraget. I det senare fallet har antalet övergångar stor betydelse. Om således timvolymen ökar och fler övergår till annat arbete, kan fler ur målgruppen erbjudas skyddat arbete.

⁵³ Intervju med företrädare för Samhalls ledning.

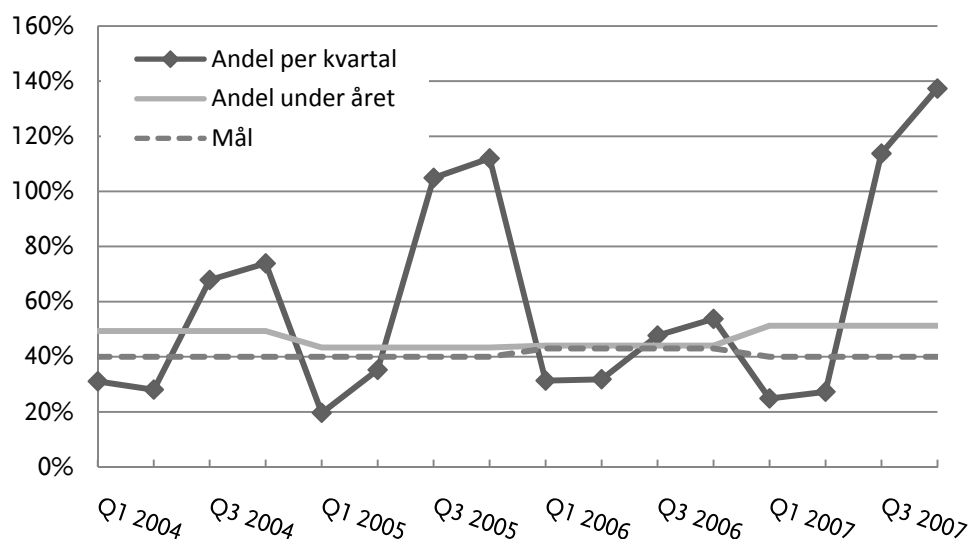
3.3 Nyanställda från prioriterade grupper

Enligt avtalet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall ska minst 40 procent av de nyanställda, inom ramen för kärnuppdraget, med funktionshinder tillhöra någon av tre prioriterade grupper.

Enligt Samhalls årsredovisning för 2007 tillhörde 51 procent av de nyanställda under detta år någon av de prioriterade grupperna. Bolaget överträffade, enligt årsredovisningen, alltså med råge det av staten uppsatta målet på minst 40 procent. Granskningen visar emellertid att uppfyllelsen av detta mål är svår att följa upp och kontrollera. Detta beror på brister i Arbetsförmedlingens administrativa rutiner, se kapitel 4.

Det finns två aspekter av bolagets redovisning av målet som är problematiska. Det finns för det första en viss säsongsvariation när funktionshindrade ur de prioriterade grupperna anställs under året. För det andra visar granskningen att påtagligt många av dessa personer är visstidsanställda (se avsnitt 3.5).

Diagram 1. Andel nyanställda från de prioriterade grupperna, per kvartal och årsgenomsnitt.



Källa: Samhall.

Notera att andelen nyanställda från prioriterade grupper överstiger 100 procent vid några tillfällen. Det beror på eftersläpningen i inrapporterade uppgifter till Samhall centralt.

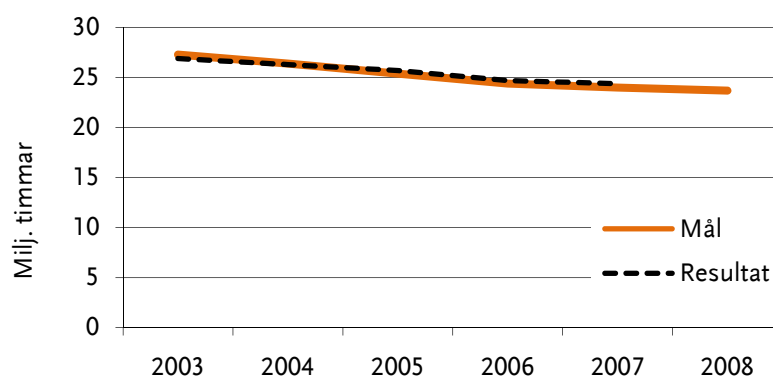
Bolagets förklaring till det rekryteringsmönster som framgår av diagram 1 är att det finns en eftersläpning i inrapporteringen från de lokala arbetsställena till det personaladministrativa systemet. Detta gäller särskilt informationen om vilka nyanställda som tillhör någon av dessa prioriterade grupper.

Samhalls internrevisor gjorde under 2007 en granskning⁵⁴ av dessa säsongsvariationer. De slutsatser som drogs i ett internt pm var att det i själva verket var en jämn fördelning av rekryteringen för de prioriterade grupperna över året. Det uppmärksammades dock brister i bolagets interna styrning och kontroll av dessa redovisningar. Brister förekom i de rapporteringssystem som bolaget tidigare använde sig av. Dessa brister ledde till en fördröjning i registreringen av om de nyanställda tillhörde eller inte tillhörde någon av de prioriterade grupperna.⁵⁵ Internrevisorn drog slutsatsen att bolaget hade nått det uppsatta målet om att minst 40 procent av nyrekryteringarna skulle göras från de prioriterade grupperna. Sedan det fjärde kvartalet 2007 har bolaget nya rutiner för registrering av om de nyanställda tillhör de prioriterade grupperna eller inte.

3.4 Kärnuppdragets omfattning – antal utförda timmar

Enligt avtalet för 2008 ska Samhall ge arbete åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga genom anställning i bolaget under minst 23,7 miljoner timmar, vilket motsvarar cirka 17 600 årsanställda. Det är en minskning i jämförelse med 2007 med 300 000 timmar eller cirka 300 årsanställda.⁵⁶ Det har skett en minskning av antalet timmar (och motsvarande antal årsanställda) under hela 2000-talet. I diagram 2 nedan redovisas dels antal arbetstimmar som bolaget ska erbjuda enligt avtalet, dels uppfyllelsen av målet.

Diagram 2. Mål för antal av Samhall erbjudna arbetstimmar och måluppfyllelse.



Källa: Samhall.

⁵⁴ Internt pm av Samhall AB:s internrevisor, Jan-Eric Nårdal, 2007.

⁵⁵ Medianvärdet på dessa fördröjningar var 45 dagar.

⁵⁶ Antalet arbetstimmar som angavs i avtalet mellan Arbetsmarknadsstyrelsen och Samhall AB för 2007 reviderades med anledning av att regeringen i vårpropositionen för 2007 ökade anslaget för den arbetsmarknadspolitiska åtgärden "skyddat arbete hos Samhall".

Som framgår av diagrammet har Samhall nått det årliga målet om antalet arbetsstimmar sedan 2005 och framåt.

Antal anställda inom kärnuppdraget har minskat från 22 583 år 2003 (vid årets slut) till 19 394 år 2007 (vid årets slut). Ett skäl till detta är att regeringen kontinuerligt har minskat antalet arbetstimmar vilket i sin tur beror på den strukturomvandling som bolaget genomfört. Ett annat skäl är att lönerna för de anställda i kärnuppdraget har ökat samtidigt som merkostnadsersättningen har varit relativt konstant.

3.5 Visstidsanställningar

Enligt riksdagens intentioner ska skyddat arbete hos Samhall vara rehabiliterande och utvecklande.⁵⁷ I överenskommelsen om samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen påpekas att den huvudsakliga anställningsformen inom kärnuppdraget är tillsvidareanställning. Visstidsanställningar kan förekomma men endast i undantagsfall, vid till exempel arbetstoppar. I och med att Samhall undertecknat överenskommelsen har bolaget tagit ställning till att i princip endast tillsvidareanställningar är förenligt med bolagets uppdrag. År 1995 beslutade Samhalls ledning att övergångsmålet endast skulle avse tillsvidareanställda, eftersom den ansåg att en övergång bör förutsätta ett mer långvarigt rehabiliterings- och personalutvecklingsarbete.⁵⁸

Eftersom personer ur den målgrupp som stödet skyddat arbete hos Samhall riktar sig till har omfattande funktionsnedsättningar, är det alltså rimligt att anta att det vanligtvis krävs en relativt långvarig anställningstid för att dessa ska rehabiliteras och utvecklas. En tillsvidareanställning kan således ge förutsättningar för att rehabilitering och utveckling kan ske i den takt som är lämplig utifrån den enskildes behov och förutsättningar. En tidigare utredning var dock av uppfattningen att tillsvidareanställningar kan vara ett hinder för rehabilitering och övergångar till annat arbete.⁵⁹ Utredningen pekade på att tillsvidareanställningar kan förstärka intrycket av att det är fråga om en permanent lösning och därmed påverka motivationen för arbetstagaren negativt både vad gäller viljan att utvecklas och rehabiliteras och viljan att lämna Samhall för annat arbete. Av Samhalls årsredovisning för 2007 framgår att den genomsnittliga anställningstiden för personer inom kärnuppdraget då var elva år.⁶⁰

⁵⁷ Prop. 1991/92:91, bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249.

⁵⁸ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

⁵⁹ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

⁶⁰ *Årsredovisning 2007*, Samhall AB.

Granskningen av de anställningsformer som bolaget tillämpat för de nyanställda under 2006 och 2007 visar att bolaget i hög grad utnyttjar visstidsanställningar.⁶¹ Under 2006 fick 78 procent av de nyanställda inom kärnuppdraget en anställning på viss tid och under 2007 var andelen 76 procent (se tabell 3 nedan). Den genomsnittliga anställningstiden för dem med visstidsanställning var tre till fyra månader under åren 2006 och 2007.

Av dem som under 2006 anställdes på viss tid hade 40 procent fått en tillsvidareanställning med skyddat arbete hos Samhall vid tidpunkten för denna granskning och för dem som under 2007 anställdes på viss tid var motsvarande andel 28 procent.⁶²

De funktionshindrade som nyanställs och som tillhör de prioriterade grupperna visstidsanställs också i stor utsträckning. Enligt uppgifter från Samhall visstidsanställdes 77 procent av de nyanställda från de prioriterade grupperna år 2006. År 2007 låg denna andel kvar på samma nivå. Då bolaget inte sparar äldre uppgifter i sina personalregister går det inte att få kunskap om hur stor andel av de nyanställda från de prioriterade grupperna som visstidsanställts före 2006.⁶³

Samhalls förklaring till den höga graden av visstidsanställningar, gällande såväl prioriterade som icke prioriterade grupper, har att göra med budgetprocessen i riksdagen.⁶⁴ Timvolymen och storleken på anslaget för kärnuppdraget beslutas av riksdagen för ett år i taget. Beslutet fattas sent på hösten i samband med behandlingen av budgetpropositionen. Detta gör enligt Samhall att planeringsförutsättningarna för bolaget försvåras. Samhall säger sig inte veta hur många personer bolaget kommer att kunna ha anställda under året efter beslutet om anslaget.

Det torde dock finnas fler förklaringar till den stora andelen visstidsanställningar än den förklaring Samhalls ledning ger. Av tabell 3 nedan framgår att andelen visstidsanställda av de nyrekryterade är hög under fjärde kvartalet åren 2006 och 2007. Vid den tidpunkten på året har Samhall fått information om hur stort anslag bolaget får.

Enligt uppgift från Samhall har bolagets ledning under 2008 stoppat visstidsanställningar, annat än i undantagsfall.

⁶¹ Samhall har inte kvar uppgifter i sina register om tidigare år. Detta är inte något som Samhall har valt självt, utan är en konsekvens av personuppgiftslagen.

⁶² Dessa andelar bygger på det utdrag ur Samhalls personalregister Riksrevisionen fått ta del av, daterat 2008-06-26.

⁶³ Se not 61.

⁶⁴ Enligt representanter för Samhalls ledning.

Tabell 3. Andel visstidsanställda vid anställningsbeslut, per kvartal åren 2006 och 2007.

	Q1 2006	Q2 2006	Q3 2006	Q4 2006	Totalt 2006
Tillsvidare	79	241	195	141	639
Visstid	87	626	784	793	2 307
Totalt	166	867	979	934	2 946
Andel visstidsanställda	52 %	72 %	81 %	85 %	78 %
	Q1 2007	Q2 2007	Q3 2007	Q4 2007	Totalt 2007
Tillsvidare	84	153	50	44	354
Visstid	77	756	241	47	1 098
Totalt	161	909	291	91	1 452
Andel visstidsanställda	48 %	83 %	83 %	52 %	76 %

Källa: Samhall.

3.6 Kvaliteten i det utvecklingsstödande arbetet

Kvaliteten i det utvecklingsstödande arbetet på Samhall har stor betydelse för de funktionshinderades utveckling och för att de ska kunna övergå till annat arbete.

Hur mycket tid som personalledare lägger ned på utvecklingsstödande arbete torde ha betydelse för de funktionshinderades utveckling. I enkäten riktad till personalledarna på Samhall anger 41 procent av personalledarna att de ägnar "betydligt mindre arbetstid" nu än för två till fyra år sedan åt "personalledande och utvecklingsstödande arbete". 30 procent ägnar "något mindre tid" åt dessa arbetsuppgifter. 10 procent ägnar "betydligt mer arbetstid åt dessa arbetsuppgifter". Se tabell 4 nedan.

Tabell 4. Fördelning av svar från personalledare på frågan om de ägnar mer eller mindre tid per vecka åt personalledande och utvecklingsstödande arbete nu än för två till fyra år sedan.

Svarsalternativ	Andel svar
Jag ägnar betydligt mindre arbetstid åt dessa arbetsuppgifter	41 %
Jag ägnar något mindre arbetstid åt dessa arbetsuppgifter	30 %
Jag ägnar lika mycket arbetstid nu som tidigare åt dessa arbetsuppgifter	17 %
Jag ägnar betydligt mer arbetstid åt dessa arbetsuppgifter	10 %
Jag ägnar något mer arbetstid åt dessa arbetsuppgifter	2 %
Totalt	100 %

Källa: Enkät till personalledare på Samhall. Antal svarande på frågan var 156.

De personalledare som ägnar mindre tid åt personalledande och utvecklingsstödande arbete fick i enkäten ange vilken grad av betydelse sex olika orsaker har till varför de ägnar mindre tid åt detta arbete. Av tabell 5 framgår att 96 procent anger att det förhållandet att "det administrativa arbetet har ökat i omfattning" har "stor betydelse", medan 1 procent anger att detta skäl är "utan betydelse". För de övriga fem skälen dominerar svarsalternativen "liten betydelse" och "utan betydelse". Minst betydelse har förhållandet att funktionshindrade med skyddat arbete skulle vara i mindre grad funktionshindrade nu än tidigare. En orsak till att en stor andel av personalledarna anser att det administrativt arbetet har ökat kan, enligt Samhalls ledning, bero på ovanan hos en del personalledare att använda datorstöd i det administrativa arbetet.

Tabell 5. Orsaker till att personalledare ägnar mindre tid nu än tidigare åt personalledande och utvecklingsstödande arbete. Fördelning efter sex fasta svarsalternativ.

Svarsalternativ	Stor betydelse	Liten betydelse	Utan betydelse	Summa
Det administrativa arbetet har ökat i omfattning	96 %	3 %	1 %	100 %
Arbetet med kunder har ökat i omfattning	26 %	53 %	21 %	100 %
Den geografiska spridningen av dem med skyddad anställning som jag ansvarar för har ökat	25 %	31 %	44 %	100 %
De med skyddad anställning är i mindre grad funktionshindrade nu än tidigare	5 %	39 %	56 %	100 %
Produktionssamordnaren* tar större del i det personalledande och utvecklingsstödande arbetet	18 %	34 %	48 %	100 %
Jag ansvarar för fler funktionshindrade med utvecklingsanställning nu än tidigare	33 %	32 %	35 %	100 %

Källa: Enkät till personalledare på Samhall. Antal svarande på frågan var 110.

*Produktionssamordnare är en funktionshindrad person som har skyddat arbete och som bistår personalledaren i hans eller hennes arbete.

Kvaliteten i det utvecklingsstödande arbetet kan också antas vara beroende av hur många funktionshindrade personalledarna har ansvar för. Enligt uppgift från Samhall ansvarar personalledarna i genomsnitt för 31 funktionshindrade som arbetar inom kärnuppdraget. Enligt enkäten ansvarar 4 procent av personalledarna för mellan 1 och 20 personer med skyddat arbete, 62 procent för mellan 21 och 40 personer med skyddat arbete och 34 procent för mer än 41 personer med skyddat arbete (se tabell 6).

Tabell 6. Fördelning av personalledare efter hur många funktionshindrade inom kärnuppdraget de ansvarar för.

Antal funktionshindrade per personalledare	1–20	21–40	41–60	61–	Summa
	4 %	62 %	31 %	3 %	100 %

Källa: Enkät till personalledare på Samhall. Antal svarande på frågan var 195.

Av enkäten till personalledarna framgår att en stor andel av personalledarna har fått fler funktionshindrade inom kärnuppdraget att ansvara för under de senaste två till fyra åren. 30 procent har "betydligt fler" och 47 procent har "några fler" att ansvara för.

Av dessa (n = 159) anger 87 procent att detta förhållande "i hög grad" (45 %) eller "i viss mån" (42 %) påverkar kvaliteten i deras personalledande och utvecklingsstödande arbete. 13 procent anger att kvaliteten i detta arbete inte har påverkats.

Enligt uppgift från Samhall är en orsak till varför personalledarna ansvarar för fler funktionshindrade att personalledarna i den växande inbyggda verksamheten inte ansvarar för produktionsledningen. Det gör kunden. Detta innebär att personalledarna avlastas den delen av arbetet och kan koncentrera sig på personalledning.

Enligt en medarbetarundersökning genomförd av Samhall under 2007 anger de funktionshindrade att utvecklingsmöjligheterna i arbetet i stort sett är desamma som 2006.

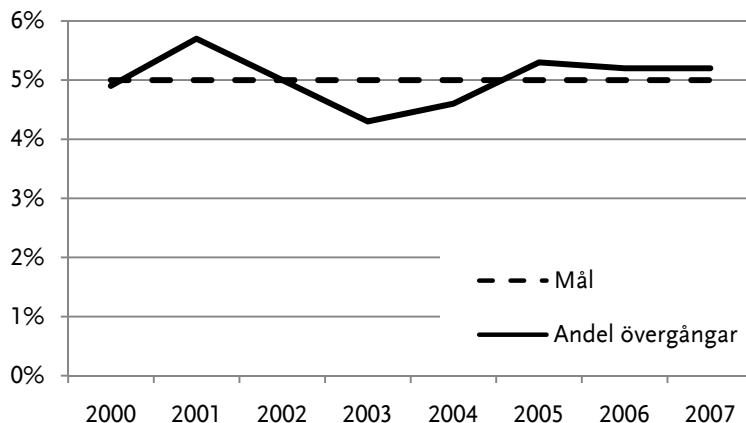
3.7 Övergång till annat arbete

I avtalen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall (respektive staten och Samhall) är, sedan 2000, fastställt att andelen övergångar från bolaget till annat arbete ska motsvara minst 5 procent brutto av de tillsvidareanställda med funktionshinder.

Som framgår av diagram 3 nedan har bolaget i någon mån överträffat målet om övergångar till annat arbete 2001 och från 2005.⁶⁵

⁶⁵ Under 2006 utgjordes ungefär 27 procent av övergångarna av personer från de prioriterade grupperna. År 2007 hade denna andel stigit till knappt 32 procent.

Diagram 3. Andel övergångar från Samhall till annat arbete på reguljära arbetsmarknaden.



Källa: Samhall.

Övergångsmålet är uttryckt som ett bruttomål. Många av de funktionshindrade personer som lämnar Samhall återgår till bolaget. Avtalet anger att de personer som lämnar bolaget för en annan anställning har rätt till återanställning inom tolv månader.⁶⁶ Denna rättighet ger möjlighet för de funktionshindrade att lämna bolaget för att pröva ett arbete utanför Samhall. Det behöver således inte ses som ett misslyckande varken för den funktionshindrade eller för Samhall att det sker en viss återgång till bolaget.

Av dem som 2004 lämnade Samhall återgick 38 procent till bolaget inom tolv månader, vilket innebär att den egentliga andelen övergångar till annat arbete för de funktionshindrade inom kärnuppdraget låg på cirka 3 procent (netto efter återgångar) under det året. År 2005 återgick 42 procent till Samhall. År 2006 minskade återgångarna till bolaget och uppgick till 35 procent.⁶⁷ Andelen nettoövergångar för dessa år har också legat kring 3 procent.

De flesta av de funktionshindrade som lämnar bolaget gör detta efter kontakt med Arbetsförmedlingen och med hjälp av de stöd som denna kan tillhandahålla. Av de personer som lämnade Samhall 2006 för en annan anställning gick 76 procent till anställningar med lönebidrag. År 2007 var denna andel 71 procent.⁶⁸

⁶⁶ Denna rättighet har funnits sedan 1987 och den är inskriven i kollektivavtalet.

⁶⁷ Eftersom återanställningsrätten gäller i tolv månader kan en del återgångar inträffa kalenderåret efter det att övergången gjordes. I slutet av kalenderåret efter övergångsåret kan slutligen återgångarna summeras. Det går därför ännu inte att uttala sig om hur många av dem som övergick till annat arbete 2007 som sedan återkommit till bolaget.

⁶⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2006 och 2007.

3.7.1 Arbetsförmågan är relativt hög – potential för fler övergångar

Det finns ett stort antal funktionshindrade som, enligt personalledarna på Samhall, bedöms ha en så hög grad av arbetsförmåga att de skulle kunna lämna bolaget för en annan anställning med stöd, till exempel lönebidrag, men som av olika skäl är kvar i bolaget. I enkäten till personalledarna svarar 55 procent av personalledarna att minst en tredjedel av de funktionshindrade som de ansvarar för har en sådan arbetsförmåga att de i dag skulle klara en anställning utanför Samhall, med till exempel lönebidrag.⁶⁹ Det skulle således finnas en potential att öka antalet övergångar till annat arbete.

Det finns emellertid fler faktorer utöver arbetsförmågan som påverkar hur många som lämnar bolaget för ett annat arbete. En är tillgången till Arbetsförmedlingens olika stödinsatser, till exempel lönebidrag. En annan är motivationen hos de funktionshindrade. Här spelar förhållanden som lön och anställningstrygghet en viktig roll. Av Samhalls årsredovisning för 2007 framgår att endast 2 procent av de anställda inom kärnuppdraget har en lön som understiger den maximala lönebidragsnivån, 16 700 kronor/månad. Den förväntade lön som funktionshindrade kan få utanför Samhall med stödet lönebidrag är således i genomsnitt lägre än den lön de har på Samhall. Den anställningstrygghet personer med skyddat arbete omfattas av gör att många funktionshindrade inte vill lämna Samhall för en osäkrare anställning.⁷⁰ Dessa två faktorer bidrar till att många anställda inom kärnuppdraget inte är motiverade att lämna Samhall, även om de har en arbetsförmåga som skulle möjliggöra detta.

Av betydelse är också efterfrågan på arbetskraft i allmänhet och arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i synnerhet.⁷¹

En annan faktor som spelar roll är Samhalls behov av funktionshindrade med relativt hög arbetsförmåga. Eftersom Samhall ska arbeta efter affärs-mässiga principer och på marknadens villkor måste bolaget ha personer med en relativt hög arbetsförmåga för att få och behålla uppdrag.

Som tidigare nämnts är också kvaliteten på Samhalls utvecklingsstödjan- de arbete av betydelse för antalet övergångar.

Samhalls styrelse är av uppfattningen att övergångarna kan öka och har på eget initiativ fattat beslut om att internt höja målet till 6 procent från år 2009.⁷² Anledningen till detta initiativ är att man från bolagsstyrelsens sida

⁶⁹ Se bilaga 2.

⁷⁰ Samhall ska, enligt ett ägardirektiv, i möjligaste mån undvika att säga upp funktionshindrade inom kärnuppdraget på grund av arbetsbrist. Protokoll från Samhalls årsstämma, 16 §, 2007.

⁷¹ Enligt rapporten *Utanförskap på arbetsmarknaden*, RiR 2007:24, är viljan hos arbetsgivare att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga låg.

⁷² Protokoll från Samhall AB:s styrelsemöte 2008-02-22, § 20.

ansett att inriktningen mot nya verksamheter som inbyggd verksamhet⁷³ bör leda till att bolaget kan öka andelen övergångar till annat arbete.

3.8 Andelen kvinnor som övergår till annat arbete fortsatt låg

Inom ramen för kärnuppdraget var 46 procent av de anställda kvinnor, vid utgången av 2007. I avtalen mellan Samhall och Arbetsförmedlingen (tidigare mellan Samhall och staten) anges sedan flera år att bolaget särskilt ska beakta kvinnors möjlighet till övergång till annat arbete. Granskningen visar att av de 983 övergångar som kom till stånd under 2004 (brutto) stod kvinnorna för 35 procent. Kvinnornas andel av övergångarna var densamma under 2005. År 2006 minskade andelen till 32 procent och 2007 var andelen 34 procent.

Enligt de uppgifter som framkommit under granskningen har Samhall inte vidtagit några konkreta åtgärder för att åstadkomma en ökning av övergångarna för kvinnor.⁷⁴ Bolaget har heller inte någon utarbetad strategi för hur man ska hantera frågan.

Enligt avtalet ska Samhall dessutom återrapportera till Arbetsförmedlingen om vilka åtgärder bolaget har vidtagit med anledning av att bolaget ska beakta kvinnors övergångar till annat arbete. Någon sådan återrapportering har inte gjorts.⁷⁵

3.9 Merkostnadsersättningen

Samhalls uppdrag från staten är förenat med extra kostnader vilka följer av att bolagets anställda har olika typer av funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Bolaget får en merkostnadsersättning av staten för att kompensera för dessa kostnader.

Merkostnadsersättningen uppgick 2007 till 4 148 miljoner kronor. Ersättningen skulle enligt avtalet medge en produktion av minst 24 miljoner arbetstimmar. Merkostnadsersättningen har i löpande priser minskat något under senare år. Som nämnts ovan har ägarens krav på antal producerade timmar samtidigt minskat. Merkostnadsersättningen, per anställd, har dock ökat med cirka 6 procent mellan 2004 och 2007 i fasta priser⁷⁶. Merkostnadsersättningen per arbetstimme har ökat med nästan 2 procent under samma period. (Se tabell 7.)

⁷³ Inbyggd verksamhet innebär att de funktionshindrade, anställda av Samhall, arbetar på plats hos kunden, men att Samhall har personalansvaret.

⁷⁴ Intervjuer med företrädare för Samhall.

⁷⁵ Enligt uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen.

⁷⁶ För omräkning till fasta priser har årsmedeltal för KPI använts.

Tabell 7. Merkostnad per anställd och per arbetstimme.

ÅR	2004	2005	2006	2007
Arbetstimmar, tusen	26 343	25 071	24 736	24 424
Antal anställda inom kärnuppdraget vid årets slut	21 946	20 682	21 219	19 394
Statlig merkostnadsersättning (mnkr), löpande priser	4 235	4 245	4 186	4 148
Statlig merkostnadsersättning (mnkr), fasta priser, 2007	4 407	4 398	4 279	4 148
Merkostnadsersättning per anställd, löpande priser	192 974	205 251	197 276	213 881
Merkostnadsersättning per anställd, fasta priser, 2007	200 811	212 160	201 659	213 881
Merkostnadsersättning per arbetstimme, löpande priser	161	169	169	170
Merkostnadsersättning per arbetstimme, fasta priser	167	175	173	170

Källa: Samhall.

Ett av Samhalls strategiska mål är att minska kvoten mellan bolagets lönekostnader för anställda i kärnuppdraget och merkostnadsersättningen till 90 procent.⁷⁷ Denna kvot – resultatprocenten – har förändrats genom åren, från 172 procent 1980 till 91 procent 2007.⁷⁸ Samhall använder detta nyckeltal för att jämföra det ekonomiska resultatet över tid. Det är emellertid oklart vad detta nyckeltal mäter eftersom Samhall inte kan redovisa hur stor andel av merkostnadsersättningen som går till att täcka lönekostnaderna för de funktionshindrade.

3.9.1 Prissättning och fördelning av merkostnadsersättningen

Samhall får inte använda merkostnadsersättningen för att vinna konkurrensfördelar genom att sänka priset på sina affärsuppdrag. Vid prissättning utgår Samhall i stället från marknadspriser, så kallade normpriser för respektive bransch⁷⁹ när bolaget lämnar offerter. Dessa priser använder Samhall för att räkna fram en så kallad normkalkyl. I normkalkylen relateras det givna priset till vad varan eller tjänsten skulle generera för kostnader för bolaget, om "normalpresterande" personer skulle producera varan eller utföra tjänsten. Utöver normkalkylen gör bolaget en förkalkyl. I denna beaktas de merkostnader som bolaget har på grund av att arbetet ska utföras av personer med nedsatt arbetsförmåga. Exempel på sådana merkostnader är lägre arbetstakt och anpassning av arbetsplatsen. Efter det att varan eller tjänsten har sålts gör bolaget en efterkalkyl. I efterkalkylen beräknas de fakturerade intäkterna och bolagets faktiska kostnader i respektive affär. Differensen mellan vad Samhall får i intäkter via fakturering och de faktiska kostnaderna för bolaget täcks av merkostnadsersättningen.

⁷⁷ Årsredovisning 2007, Samhall AB.

⁷⁸ Årsredovisning 2007, Samhall AB.

⁷⁹ Vissa branscher har bransch-index att utgå ifrån för att räkna fram ett "normpris".

Alla extra kostnader som bolaget har på grund av sitt uppdrag är dock inte direkt förknippade med varu- och tjänsteproduktionen. Bolaget har även extra kostnader för utvecklingsarbete, övergångsarbete, förstärkt anställningstrygghet (personer sägs inte upp på grund av arbetsbrist) med mera.

Inom bolaget fördelas merkostnadsersättningen efter en enhetlig modell som utgår från antalet arbetstimmar, vilka ersätts med en "standardlön". Standardlönen är 90 procent av genomsnittslönen för samtliga anställda med funktionshinder. Här ingår inte OB eller övertid. Detta belopp ska täcka dels kostnader som är direkt relaterade till varu- och tjänsteproduktionen, dels de ytterligare kostnader som bolaget har på grund av sitt uppdrag.

3.9.2 Redovisning av merkostnadsersättningen

Den merkostnadsersättning som Samhall får ska, som nämnts, täcka de extra kostnader som bolaget har på grund av sitt kärnuppdrag. Regeringen har emellertid inte definierat vilka kostnader denna ersättning ska täcka eller vad som får utgöra merkostnader. Regeringen har i stället lämnat ansvaret till Samhall att definiera vilka merkostnader bolaget har till följd av sitt uppdrag.

Enligt bolagets årsredovisning⁸⁰ används ersättningen till att täcka kostnader för följande.

- **Lägre arbetstakt.** En anställd på Samhall ska ha möjlighet att arbeta i lägre takt på grund av ett funktionshinder.
- **Utvecklingsinsatser.** Kortare yrkesutbildning, återkommande introduktion och praktik innebär produktionsbortfall. Personalledare gör särskilda insatser för att säkra utveckling och underlätta övergång till annan arbetsgivare.
- **Anpassningsåtgärder.** En arbetsplats kan behöva särskild anpassning beroende på den anställdes funktionshinder.
- **Förstärkt anställningstrygghet.** Den anställda vid Samhall sägs inte upp vid arbetsbrist, vilket innebär extra kostnader för lön och omställning.
- **Geografisk spridning.** Samhall måste finnas även på orter med svag efterfrågan och sämre förutsättningar för affärer. Samhall kan inte som andra företag koncentrera sig på färre orter för att uppnå skalfördelar.
- **Mångfald av uppdrag.** Mångfalden krävs för att kunna erbjuda olika typer av arbeten, även sådana som passar personer som inte har möjlighet att arbeta ute hos kund. Tillsammans med den geografiska spridningen innebär kravet på mångfald att extra resurser måste användas till marknadsbearbetning och försäljning.

⁸⁰ Årsredovisning 2007, Samhall AB.

I Samhalls årsredovisning redovisas merkostnadsersättningen under rörelsens intäkter, med hänsyn tagen till att bolaget har fått en ersättning för utfört uppdrag. Merkostnadsersättningen redovisas som en klumpsumma. Det går inte att veta sig från årsredovisningen eller från någon annan ekonomisk redovisning härleda hur denna ersättning har använts. I årsredovisningen finns endast allmänt hållna beskrivningar av de merkostnader som bolaget haft med anledning av kärnuppdraget.

Redan LOSAM-utredningen från 1997⁸¹ förordade en mer transparent redovisning av merkostnadsersättningen. Utredningens förslag gick ut på att ersättningen skulle delas upp i en lönekostnadsrelaterad del och en del som var relaterad till antalet övergångar. Utredningen föreslog också att Samhall skulle införa en personalekonomisk redovisning. Även utredningen *Inte bara Samhall* förordade en ny finansieringsmodell som skulle utgå från en tydligare koppling mellan arbetsförmågan och merkostnadsersättningen.⁸²

Med nuvarande redovisning av merkostnadsersättningen kan bolaget inte bedöma om ersättningen används kostnadseffektivt, eller säkerställa att bolaget får skälig kompensation för de faktiska merkostnader bolaget har.

Transparensdirektivet

EU reglerar under vilka villkor staten kan ge ekonomiskt stöd till statligt ägda bolag. Enligt EG-fördragets artikel 86.3 åläggs kommissionen att se till att medlemsstaterna inte ger offentligt ägda företag stöd som strider mot den gemensamma marknaden och tillämpningen av konkurrensreglerna. Detta fördrag utgör bakgrunden till kommissionens direktiv 80/723/EEG om insyn i finansiella förbindelser mellan medlemsstaterna och offentliga företag, det så kallade transparensdirektivet. I Sverige har direktivet utretts⁸³ och blev lag 2005.⁸⁴

Enligt 3 § första stycket i denna lag ska ett offentligt ägt företag ”redovisa sina finansiella förbindelser med det allmänna så att det tydligt framgår vilka offentliga medel som företaget fått direkt eller indirekt, via andra offentliga företag eller finansiella institut, och hur medlen har använts (öppen redovisning)”. Samhall tillämpar en så kallad öppen redovisning av merkostnadsersättningen.⁸⁵

⁸¹ *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64.

⁸² *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

⁸³ *Införlivandet av transparensdirektivet*, SOU 2003:48.

⁸⁴ Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

⁸⁵ Samhall AB har även en utökad redovisningsbörda enligt 8 § i SFS 2005:590 som innebär att bolaget till Konkurrensverket årligen ska insända årsredovisning, koncernredovisning, revisionsberättelser avseende dessa två redovisningar samt kallelse till och protokoll från stämman där dessa har behandlats.

Samhalls öppna redovisning begränsar sig till en allmän beskrivning under sex rubriker av vilka merkostnader bolaget har på grund av sitt uppdrag.

I lagen finns inte reglerat hur detaljerad en öppen redovisning bör eller ska vara. I avsaknad av mer detaljerade riktlinjer för hur redovisningen ska göras, går det inte att avgöra om Samhalls redovisning av det statliga stödet är tillräckligt detaljerad.

3.10 Ekonomiska mål

Regeringen har sedan en längre tid styrt Samhall med mål och med merkostnadsersättningen. År 2006 införde regeringen via ett bolagsstämmebeslut två preciserade ekonomiska mål. Det ena anger att avkastningen på eget kapital ska vara 7 procent. Det andra anger att bolagets soliditet ska vara minst 30 procent. De båda målen är ambitionsmål.

Samhall bryter ned målen i ägarkraven⁸⁶ inklusive det ekonomiska målet om avkastning samt styr och följer upp verksamheten i enlighet med dessa. Samhall formulerar bland annat försäljnings- och resultatmål och verksamhetsvolym per region och affärsområde. Samhall tar även fram regionala budgetar med bland annat resultatmål för var och en av bolagets åtta regioner, som bland annat inkluderar fakturering och resultatmarginal per affärsområde. Motsvarande budgetar tas även fram per arbetsområde (totalt ett 80-tal). Samhall håller också på att utveckla ett nyckeltal som visar "beläggningsgraden", där hänsyn tas till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos de Samhallanställda. Ett annat nyckeltal som är under utveckling är förädlingsvärde per årsanställd.

3.10.1 Samhalls ekonomiska resultat

Samhalls resultat uppgick 2007 till 90 miljoner kronor, vilket motsvarar en avkastning på knappt 9 procent. Soliditeten uppgick till 38 procent. Samhall uppnådde således ägarens ekonomiska mål.

Merparten av bolagets avkastning 2007 härrör från kapitalförvaltningen. Av årets resultat på totalt 90 miljoner kronor svarade finansnettot för 55 miljoner kronor. Vid utgången av 2007 hade bolaget 1 922 miljoner kronor i likvida medel (likviditetsreserv). Kapitalet förvaltas enligt Samhall med låg risk, men med ambitionen att givet den valda risknivån uppnå en så hög

⁸⁶ Med ägarkrav avses förutom de ekonomiska målen även övergångsmålet, rekryteringsmålet, timvolymen och merkostnadsersättningen.

avkastning som möjligt.⁸⁷ Likviditetsreserven motiveras i årsredovisningen med att Samhall är utsatt för risken att vid ett givet tillfälle inte ha tillräckligt med likvida medel.

Rörelseresultatet uppgick till 35 miljoner kronor. I årsredovisningen anges att realisationsvinster vid försäljning av anläggningstillgångar uppgick till 50 miljoner kronor. Vidare anges att åtgärder och beslut under 2007 har inneburit anpassnings-, utvecklings- och omställningskostnader vilka belastar resultatet med sammantaget 50 miljoner kronor. Resultatet påverkades också av att merkostnadsersättningen i relation till lönekostnaderna för personer med funktionshinder har minskat under 2007, jämfört med 2006.

Rörelseresultatet ska även ses i ljuset av att bolaget valt att överskrida målet angående antalet utförda arbetstimmar. År 2007 var uppdraget enligt avtalet med Arbetsförmedlingen att utföra minst 24 miljoner arbetstimmar. Utfallet blev 24,4 miljoner arbetstimmar. Bolaget överskred således målet för antal utförda arbetstimmar med 0,4 miljoner timmar.⁸⁸ Det ekonomiska resultatet hade alltså varit bättre om bolaget endast hade utfört det antal arbetstimmar som anges i avtalet, och som bolaget får ekonomisk kompensation för. Bolaget har således under 2007 valt bort möjligheten att ytterligare överskrida målet för avkastningen, för att i stället kunna erbjuda flera arbetstimmar till de funktionshindrade i målgruppen.

Soliditeten för Samhall har under åren 1998–2007 varierat inom intervallet 30–43 procent. Avkastningen på eget kapital har under motsvarande period varierat mellan –37,3 och 18,3 procent.⁸⁹ Samhall har således enskilda år uppvisat ett kraftigt negativt resultat.

Tabell 8. Soliditet respektive räntabilitet 1998–2007, procent

År	Soliditet (%)	Avkastning på eget kapital (%)
1998	43	3,4
1999	33	–26,8
2000	35	18,3
2001	32	–37,3
2002	38	–0,2
2003	30	–35,2
2004	31	7,1
2005	36	9,3
2006	36	9,9
2007	38	8,5

Källa: Samhall.

⁸⁷ I kapitalförvaltningen ingår enligt Samhalls årsredovisning följande finansiella instrument: certifikat, obligationer, räntebärande fonder samt alternativa placeringar med kapitalgaranti. Enligt årsredovisningen är företagets strategi att lämna högsta möjliga avkastning på eget kapital utifrån en säker och kostnadseffektiv finanshantering som säkerställer en god kontroll och hög kvalitet på riskhanteringen.

⁸⁸ Detta motsvarar cirka 325 årsarbetskrafter.

⁸⁹ Årsredovisning 2007, Samhall AB.

3.11 Sammanfattning

Granskningen visar att Samhall under senare år uppfyller de mål som är fastställda i avtalet mellan Samhall och Arbetsförmedlingen samt de ekonomiska mål som är satta av regeringen. Måluppfyllelsen är således god.

Enligt handläggarna på Arbetsförmedlingen har det blivit svårare att anvisa funktionshindrade till stödet skyddat arbete hos Samhall. En del av de funktionshindrade som Arbetsförmedlingen vill anvisa till skyddat arbete hos Samhall får inte tillträde till stödet. En orsak till detta är, enligt handläggarna på Arbetsförmedlingen och personalledarna på Samhall, att bolaget ställer högre krav nu än tidigare på arbetsförmågan hos de funktionshindrade. Det föreligger således en diskrepans mellan de arbetskrav Samhall ställer och arbetsförmågan hos en del av de personer som tillhör målgruppen. Det är dock oklart hur stor denna diskrepans är. Andra orsaker till att det blivit svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall är, enligt handläggarna på Arbetsförmedlingen, att variationen i utbudet av arbetsuppgifter inte är tillräcklig och att Samhalls efterfrågan på arbetskraft har blivit mindre.

En stor majoritet av dem som nyanställs inom ramen för kärnuppdraget erbjuds visstidsanställningar med en genomsnittlig anställningstid på mellan tre och fyra månader. Detta gäller också för personer som rekryteras från de prioriterade grupperna.

Ett stort antal personalledare uppger att de ägnar mindre tid till personalledande och utvecklingsstödande arbete nu än tidigare. Ett stort antal personalledare uppger samtidigt att de har fått fler funktionshindrade att ansvara för under senare år, vilket enligt personalledarna har gått ut över kvaliteten i det personalledande och utvecklingsstödande arbetet. En orsak till att en stor andel av personalledarna anser att det administrativt arbetet har ökat kan, enligt Samhalls ledning, bero på ovanan hos en del personalledare att använda datorstöd i det administrativa arbetet.

Många funktionshindrade har, enligt personalledarna, en så pass god arbetsförmåga att de skulle kunna övergå till annat arbete. Det finns dock flera orsaker till att många av dem inte övergår. En orsak är brist på motivation hos de funktionshindrade. Motivationen påverkas av den starka anställningstryggheten som funktionshindrade inom kärnuppdraget har och av att den förväntade lön som funktionshindrade kan få utanför Samhall med stödet lönebidrag, för de flesta är genomsnittligt lägre än den lön de har på Samhall.

En annan orsak är arbetsgivares ovilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Samhalls behov av att ha personal som har en relativt god arbetsförmåga för att få och behålla uppdrag har också betydelse. Det har också kvaliteten på Samhalls utvecklingsstödande arbete.

Kvinnors andel av dem som övergår till annat arbete har under senare år i stort sett legat på en konstant nivå. Enligt avtalet med Arbetsförmedlingen

ska bolaget särskilt beakta kvinnornas andel av övergångarna till annat arbete. Av granskningen framgår dock att bolaget inte vidtagit några särskilda åtgärder för att åstadkomma en ökning av kvinnornas övergång till annat arbete.

Samhalls redovisning av den merkostnadsersättning som bolaget får av staten är inte transparent. Detta gör att det inte går att fastställa om bolaget använder ersättningen kostnadseffektivt eller om bolaget får en skälig kompensation för de merkostnader som bolaget har.

4 Arbetsförmedlingens hantering av det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall

Detta kapitel behandlar revisionsfråga 2: *Hanterar Arbetsförmedlingen det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt regelverket och på ett effektivt sätt?*

Bedömningsgrunder är förordningen (2000:630) och överenskomsten om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall.

4.1 Anvisning till skyddat arbete hos Samhall

Arbetsförmedlingen har som nämnts den exklusiva anvisningsrätten till skyddat arbete hos Samhall⁹⁰ och har ansvaret för den process som börjar med att funktionshindrade skriver in sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och fram till att dessa eventuellt får en anställning hos Samhall. I detta ansvar ingår att Arbetsförmedlingen anvisar personer från rätt målgrupp till Samhall.

När en funktionshindrad, efter utredning hos Arbetsförmedlingen, bedöms ha nedsatt arbetsförmåga registreras detta hos Arbetsförmedlingen med en så kallad funktionshinderkod.⁹¹ Detta sker av administrativa skäl. Registrering av funktionshinderkod får endast ske efter medgivande från den arbetssökande.⁹²

Enligt svaren i enkäten till handläggarna på Arbetsförmedlingen är följande förhållanden helt avgörande när handläggarna anvisar funktionshindrade till skyddat arbete hos Samhall: "graden av funktionsnedsättning", "behovet av arbetsledning/handledning" och att "övriga åtgärder är prövade och bedömda som otillräckliga/olämpliga".⁹³

Handläggarna synes alltså tillämpa regelverket med avseende på att stöden till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är hierarkiskt ordnade.

⁹⁰ SFS 2000:630.

⁹¹ Arbetsförmedlingen prövar om ett funktionshinder medför nedsatt arbetsförmåga. För en mer utförlig beskrivning om detta förfarande se RiR 2007:24.

⁹² Det är alltså inget krav på att den funktionshindrade ska ha en registrerad funktionshinderkod för att ta del av stöden, dock underlättar det för Arbetsförmedlingen i handläggningen av de olika insatserna.

⁹³ Se bilaga 1.

4.1.1 *Brister i Arbetsförmedlingens administrativa rutiner*

I tabell 9 nedan redovisas dels hur många som enligt Arbetsförmedlingens register anvisats till skyddat arbete hos Samhall, dels hur många Samhall anger att bolaget nyanställt.

Tabell 9. Antal anvisade till skyddat arbete och antal nyanställda hos Samhall AB.

År	Antal anvisade skyddat arbete hos Samhall enligt Arbetsförmedlingen	<i>därav utan funktionshinder kod</i>	Antal nyanställda enligt Samhall	Differens mellan A och C
	A	B	C	
2004	1 396	87	2 028	632
2005	1 238	77	1 663	425
2006	1 237	78	2 946	1 709
2007	1 095	94	1 452	357

Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall.

Som framgår av tabellen är det en stor skillnad mellan hur många som anvisats ett skyddat arbete hos Samhall enligt Arbetsförmedlingens register och hur många Samhall uppger i sin årsredovisning att bolaget nyanställt under året.⁹⁴

En förklaring till de olika antalsuppgifterna är att ett flertal av de som anvisas till skyddat arbete hos Samhall med visstidsanställning inte avaktualiseras på sedvanligt sätt, med en avaktualiseringskod vilken benämns "4", i myndighetens administrativa register. I stället omkodas dessa direkt på tre olika sätt: "ombytessökande från Samhall"⁹⁵, "fått tidsbegränsad anställning" eller "tillfälligt arbete i högst tre månader". Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår dock tydligt att vid anvisning till skyddat arbete hos Samhall ska "personen avaktualiseras med orsak 4".⁹⁶ Detta gäller vid såväl tillsvidareanställning som visstidsanställning.

Av tabellen framgår också att ett mindre antal av de arbetssökande personerna som anvisats en anställning hos Samhall saknar funktionshinderkod. Att en person saknar denna kod behöver dock inte innebära att personen saknar ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Som nämnts ovan krävs ett medgivande från den arbetssökande för att registrering av funktionshinder ska kunna ske. Avsaknaden av funktionshinderkod försvårar dock uppföljningen av om rätt personer anvisas stödet

⁹⁴ I Arbetsförmedlingens register får den arbetssökande en avaktualiseringskod, "4", om personen anvisats ett skyddat arbete hos Samhall. Det i tabellen redovisade antalet personer är en summering av antal personer med denna avaktualiseringskod för respektive år.

⁹⁵ "Ombytessökande från Samhall" är en av Arbetsförmedlingens sökkategorier. Sökkategorier används i Arbetsförmedlingens register för att registrera status för de vid förmedlingen inskrivna arbetssökande personerna.

⁹⁶ *Handläggarstöd för skyddat arbete hos Samhall*, Arbetsförmedlingen, 2008.

eftersom det inte framgår av registret om personen är funktionshindrad med nedsatt arbetsförmåga.⁹⁷

De nämnda bristerna i de administrativa rutinerna försvårar kontrollen av om rätt personer anvisats det aktuella stödet.

Granskningen har också funnit andra kvalitetsbrister i Arbetsförmedlingens administrativa rutiner. I samband med att funktionshindrade är aktuella för övergång från Samhall till annat arbete registreras dessa som "ombytessökande från Samhall".⁹⁸ Detta görs för att dessa arbetssökande ska kunna få hjälp med att finna ett lämpligt arbete och för att få tillgång till de olika stöden som myndigheten kan tillhandahålla. Aktualiteten i dessa uppgifter är dock bristfällig. Arbetsförmedlingen följer inte kontinuerligt upp om dessa personer fortfarande är aktuella för en övergång. Detta gör att många personer fortsatt är registrerade som "ombytessökande från Samhall" trots att detta, av olika anledningar, inte är fallet. Arbetsförmedlarna kan därmed felaktigt lägga ned tid och fördela resurser till att ordna arbete åt personer som inte är aktuella för en övergång från Samhall till annat arbete.

Prioriterade grupper

Enligt nuvarande rutiner vid anvisning till skyddat arbete hos Samhall görs en bedömning för varje enskild person om personen tillhör någon av de prioriterade grupperna. Därefter medföljer ett dokument till Samhall som anger att den anvisade personen tillhör någon av de prioriterade grupperna. Detta gör att bolaget kan redovisa uppfyllelsen angående målet om de prioriterade grupperna i sina rapporter till Arbetsförmedlingen och regeringen. Handläggarna registrerar emellertid inte själva i Arbetsförmedlingens register att de personer som anvisats tillhör någon av de prioriterade grupperna.⁹⁹

Ytterligare en omständighet som försvårar uppföljningen av målet angående de prioriterade grupperna är att funktionshinderkoderna inte korresponderar helt mot den beslutade definitionen av de tre prioriterade grupperna¹⁰⁰. Gruppen med psykiskt funktionshinder och gruppen med mer än ett funktionshinder som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan utgör endast en delmängd av de funktionshindrade med

⁹⁷ För att följa upp om personer är funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga krävs att man går till akterna för att konstatera detta i de fall handikappkod saknas.

⁹⁸ Det innebär inte att personen lämnar sin skyddade anställning hos Samhall. Personen lämnar formellt inte sin anställning hos Samhall förrän en annan anställning har kommit till stånd.

⁹⁹ Att en person har ett visst funktionshinder eller kombination av olika funktionshinder innebär inte i sig att personen automatiskt tillhör någon av de prioriterade grupperna. Det är graden av nedsatt arbetsförmåga på grund av det angivna funktionshindret eller de angivna funktionshindren som slutligen avgör om personen tillhör någon av de prioriterade grupperna.

¹⁰⁰ Som nämnts i kapitel 2 har Arbetsförmedlingen tillsammans med Samhall beslutat om definitionen av de tre prioriterade grupperna.

aktuella handikappkoder. Det är endast de med svårare psykisk sjukdom respektive omfattande funktionsnedsättning som tillhör de prioriterade grupperna. Bristen på korrespondens innebär att man inte enbart utifrån en viss handikappkod kan avgöra om en person tillhör någon av de prioriterade grupperna.

4.2 Arbetsförmedlingens uppföljning av Samhalls uppdrag enligt avtalet

Enligt avtalet med Arbetsförmedlingen ska Samhall till Arbetsförmedlingen månadsvis rapportera följande:

- Antalet anställda med funktionshinder och antalet timmar som dessa arbetat
- Antalet anställda med funktionshinder som lämnat Samhall för ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden samt antalet därav med lönebidrag
- Antalet nyanställda och därav från de prioriterade grupperna

Därutöver ska Samhall i januari respektive år redovisa hur många av de som lämnat bolaget för ett annat arbete som har återvänt till bolaget inom återanställningstiden på tolv månader. Samhall ska även redovisa vilka insatser som har gjorts för att öka andelen kvinnor som lämnar bolaget. Granskningen av Arbetsförmedlingens rutiner visar att det inte görs någon systematisk kontroll av riktigheten i de uppgifter som Samhall rapporterar.

Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen litar myndigheten på den informationen som Samhall redovisar.

Syftet med åiterrapporteringen av antalet utförda timmar är att myndigheten vid årets slut ska följa upp om dessa arbetstimmar har utförts. Dessa ska sedan stämmas av mot utbetalad merkostnadsersättning. I oktober och efter årsskiftet stämmer Arbetsförmedlingen av det antal timmar som Samhall redovisar mot utbetalda medel. Arbetsförmedlingen gör dock ingen kvalitetssäkring av de inrapporterade uppgifterna.

Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen har Samhall inte åiterrapporterat de insatser som bolaget vidtagit för att öka kvinnornas andel av de funktionshindrade som övergår till "annat arbete".¹⁰¹ Arbetsförmedlingen å sin sida har inte vidtagit några åtgärder med anledning av den uteblivna åiterrapporteringen på detta område.

I proposition 2008/09:1 föreslås att avtalet återigen ska slutas mellan staten och Samhall. Detta torde innebära att Arbetsförmedlingen inte

¹⁰¹ Som framgår av kapitel 3 har Samhall heller inte vidtagit några särskilda åtgärder för att åstadkomma någon ökning av denna andel.

kommer att ha kvar sitt uppdrag om utbetalning av merkostnadsersättningen till Samhall samt att bolagets återrapportering av ovan nämnda uppgifter kommer att ske direkt till regeringen.

4.3 Samverkan med Samhall

En förutsättning för att anvisningarna till Samhall och övergångarna till annat arbete ska kunna hanteras väl är att samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen håller god kvalitet. På lokal nivå handlar samverkan om att Arbetsförmedlingen informerar Samhall om målgruppens aktuella "behov och förutsättningar". Samhall å sin sida informerar om vilka vakanser som är eller kan bli aktuella. Hänsyn ska också tas till att den person som anvisas aktivt ska kunna delta i arbetet på Samhall.¹⁰² Innebörden av samverkan om övergångar är allmänt hållen i överenskommelsen om samverkan mellan parterna. I denna anges endast följande: De funktionshindrade som är beredda att övergå till annat arbete ska anmälas och registreras som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. En ombytessökande har rätt att få en individuell bedömning av behovet av insatser från Arbetsförmedlingen.¹⁰³

Granskningen visar att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall i de flesta fall fungerar väl. Av personalledarna anser 70 procent att samverkan med de lokala arbetsförmedlingarna fungerar "tillfredsställande" vid anvisningar¹⁰⁴. 76 procent av personalledarna anser också att samverkan fungerar "tillfredsställande" i samband med övergångar till annat arbete.¹⁰⁵

Av handläggarna på Arbetsförmedlingen anser 87 procent att samverkan med Samhall lokalt, vid anvisningar, "fungerar utmärkt" eller "fungerar ganska bra".¹⁰⁶ 90 procent av handläggarna anser att samverkan, i samband med övergångar, "fungerar utmärkt" eller "fungerar ganska bra".

På en fråga till handläggarna om hur informationen från Samhall om vakanser och Samhalls behov av arbetskraft fungerar anger 77 procent att den informationen fungerar "tillfredsställande".¹⁰⁷ När det gäller samverkan med Samhall vid övergångar till annat arbete anser 90 procent av

¹⁰² Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, 2008-01-18.

¹⁰³ Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, 2008-01-18.

¹⁰⁴ 30 procent av personalledarna anser att detta samarbete inte är tillfredsställande, se bilaga 2.

¹⁰⁵ 24 procent av personalledarna anser att detta samarbete inte fungerar tillfredsställande, se bilaga 2.

¹⁰⁶ 12 procent anser att detta samarbete fungerar "ganska dåligt" och 1 procent att samarbetet inte fungerar alls, se bilaga 1.

¹⁰⁷ 23 procent av handläggarna anser att informationen inte är tillfredsställande, se bilaga 1.

handläggarna att denna ”fungerar utmärkt” eller att den ”fungerar ganska bra”.¹⁰⁸

4.3.1 *Problem vid anvisningar och övergångar*

Trots att en stor majoritet av såväl handläggare som personalledare anser att samverkan fungerar väl finns det många som anser att det förekommer problem i mer eller mindre grad och att samverkan kan förbättras.¹⁰⁹

Enligt både handläggare och personalledare förekommer problemet att parterna träffas för sällan. Handläggare pekar bland annat på problemet att Samhall och Arbetsförmedlingen har olika uppfattningar om vilka som ska anvisas till och anställas på Samhall. Personalledare för bland annat fram problemet att det ofta förekommer omorganisationer på Arbetsförmedlingen och att personalomsättningen är för stor. Ett annat problem är att handläggarna inte förstår vilken typ av arbetskraft Samhall behöver.

När det gäller problem i samverkan vid övergångar till annat arbete nämner handläggare bland annat att informationen om de funktionshinderade som är aktuella för övergång är bristfällig och att informationen kommer för sent.

Problem som personalledare menar förekommer vid samverkan i samband med övergångar är att handläggningstiderna är för långa och att handläggarna inte prioriterar arbetssökande som kommer från Samhall.

4.4 Sammanfattning

Granskningen visar att det förekommer brister i Arbetsförmedlingens administrativa rutiner. Bristerna skapar problem vid efterkontroll av om rätt personer anvisas stödet skyddat arbete hos Samhall. Avsaknaden av registrerade uppgifter om vilka personer som tillhör någon av de prioriterade grupperna samt att funktionshinderkoderna inte helt korresponderar mot definitionerna av dessa grupper försvårar uppföljningen av om Samhall uppfyller målet angående nyrekrytering från de prioriterade grupperna.

Vidare visar granskningen att Arbetsförmedlingen inte gör en kvalitets-
säkring av Samhalls inrapporterade uppgifter om antalet utförda arbets-

¹⁰⁸ 9 procent anser att detta samarbete ”fungerar ganska dåligt” och 1 procent att det inte fungerar alls, se bilaga 1.

¹⁰⁹ I enkäten riktad till handläggarna pekar 43 procent (n= 210) av dessa på problem i samverkan och/eller anger vad som borde förbättras i samband med anvisningar till Samhall. När det gäller övergångar till annat arbete pekar 23 procent (n= 210) av handläggarna på problem i samverkan och/eller anger vad som borde förbättras. I enkäten till personalledarna pekar 27 procent (n= 200) av dessa på problem och/eller anger vad som borde förbättras vid anvisningar. När det gäller övergångar pekar 21 procent (n= 200) av personalledare på problem och/eller anger vad som borde förbättras. Se bilaga 1 respektive bilaga 2.

timmar. Arbetsförmedlingen har heller inte reagerat på Samhalls uteblivna insatser för att främja kvinnornas andel av övergångarna till annat arbete.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall fungerar huvudsakligen väl vid anvisningar till skyddat arbete hos Samhall och vid övergångar till annat arbete. Det förekommer dock vissa problem i denna samverkan.

5 Regeringens styrning av stödet skyddat arbete hos Samhall

I detta kapitel besvaras revisionsfråga 3: Styr regeringen det arbetsmarknads- politiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt riksdagens intentioner?

Riksdagens ställningstagande¹¹⁰ till proposition 1990/91:92 och avtalet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall utgör bedömningsgrunder.

5.1 Två departement

Som framgår av kapitel 2 är riksdagens intentioner med det arbetsmarknads- politiska stödet skyddat arbete hos Samhall att en specifik grupp funktions- hinderade med nedsatt arbetsförmåga ska kunna få ett arbete. Syftet enligt riksdagen är vidare att dessa personer ska rehabiliteras och utvecklas i arbetet för att efterhand kunna övergå till arbeten utanför Samhall. Samhall utgör medlet för att nå dessa mål.

Regeringen styr, genom Arbetsmarknadsdepartementet, stödet skyddat arbete hos Samhall med förordningen 2000:630 och regleringsbrev riktade till Arbetsförmedlingen. De syften och mål som anges i dessa dokument finns återgivna i avtalet mellan Samhall och Arbetsförmedlingen. Regeringen styr också, genom Näringsdepartementet, bolaget Samhall som har i uppdrag att genomföra nämnda stöd.

5.2 Övergångsmålet

Inom ramen för Samhalls kärnuppdrag finns målet, vilket är beslutat av riksdagen, att en viss andel av de funktionshinderade ska övergå till ett annat arbete. Regeringen anger nivån för detta mål.

Den nu gällande nivån för övergångsmålet om 5 procent brutto av de tillsvidareanställda har varit densamma under hela 2000-talet.

Som framgår av kapitel 3 finns det ett utrymme för Samhall att öka antalet övergångar till annat arbete, om hänsyn tas till arbetsförmågan hos de funktionshinderade. Tidigare utredningar har pekat på att den fastställda nivån ambitionsmässigt är för lågt satt.¹¹¹ Det finns dock andra förhållanden som kan påverka antalet övergångar i en annan riktning.¹¹²

¹¹⁰ Prop. 1990/91:92, bet. 1991/92: AU 16, rskr. 1991/92:249.

¹¹¹ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56 och *Samhall – en effektiv åtgärd*, RRV 1999:18.

¹¹² Se kapitel 3.7.1.

Granskningen har funnit att regeringen inte har gjort någon årlig omprövning av nivån för detta övergångsmål.¹¹³ Samhalls styrelse är av uppfattningen att andelen övergångar kan öka.¹¹⁴

Övergångsmålet ska, enligt regeringen, ses som ett mått på hur pass väl bolaget lyckas med att utveckla de funktionshindrade genom att erbjuda rehabiliterande och utvecklande arbetsuppgifter.

Av kapitel 3.7.1 framgår att det finns många andra förhållanden, utöver det utvecklingsstödjande arbetet, som påverkar antalet övergångar till annat arbete. Antalet övergångar är således ett för grovt mått för att mäta kvaliteten i det utvecklingsstödjande arbetet.

5.3 Bristande transparens i redovisningen av merkostnadsersättningen

Som nämnts tidigare har regeringen inte fastställt någon definition av merkostnadsersättningen. Regeringen har heller inte specificerat vad som utgör merkostnader för Samhall till följd av bolagets kärnuppdrag. Regeringen har i stället överlåtit till bolagsledningen att precisera vilka merkostnader bolaget har.

Granskningen visar att Samhalls redovisning av merkostnadsersättningen inte är transparent; bolaget kan inte visa hur ersättningen har använts.¹¹⁵ Lagen (2005:590)¹¹⁶ om insyn i finansiella förbindelser mellan staten och offentliga företag ger ingen ytterligare vägledning när det gäller kraven på redovisningen.

I Samhalls årliga budgetunderlag till regeringen redovisas inte heller storleken på de olika kostnader som bolaget har till följd av sitt kärnuppdrag.¹¹⁷ Underlaget som Samhall ger till regeringen bygger på antaganden om olika kostnader och inte på faktiska merkostnader som bolaget har på grund av sitt uppdrag.

Regeringen har emellertid inte ställt krav på att Samhall i budgetunderlaget tydligare ska precisera vilka kostnader bolaget har för att genomföra uppdraget och hur stora dessa kostnader är. Regeringen har heller inte ställt krav på att bolaget i årsredovisningen tydligare ska redovisa hur merkostnadsersättningen har använts.

¹¹³ Enligt företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet förekom diskussioner om nivån för målet i samband med att betänkanden SOU 2003:56 och SOU 2003:95 lämnades.

¹¹⁴ Protokoll från Samhall AB:s styrelsemöte 2008-02-22, § 20.

¹¹⁵ Se kapitel 3.

¹¹⁶ Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

¹¹⁷ Årligt budgetunderlag från Samhall AB, åren 2005–2007.

Tidigare utredningar har gjort bedömningen att det är oklart vad staten egentligen ersätter bolaget för.¹¹⁸

Särskilt utredningen *Inte bara Samhall* pekade bland annat på följande fyra problem med den nuvarande finansieringsmodellen:¹¹⁹

- att spårbarheten mellan merkostnader och merkostnadsersättning är bristfällig,
- att koppling mellan merkostnadsersättningen och arbetsförmågan hos de anställda med funktionshinder är för svag,
- att det inte finns någon koppling till det individuella utvecklingsbehovet och de anställda med funktionshinder och
- att modellen inte i tillräcklig utsträckning styr mot de fyra ägarkraven¹²⁰.

Dessutom framhöll utredningen att modellen kan ge upphov till incitament för Samhall att anställa funktionshindrade med allt högre arbetsförmåga och att göra besparingar inom de rehabiliterande och utvecklingsstödjande insatserna.

Utredningen pekade samtidigt på att finansieringsmodellen hade en fördel – den var lätt att administrera.

5.4 Ekonomiska mål

Regeringen har infört specificerade ekonomiska mål för statliga bolag med särskilda samhällsintressen. Detta gäller också Samhall. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen påpekat att flertalet av de statliga bolagen med särskilda samhällsintressen har en målkonflikt mellan de ekonomiska målen och målen för det särskilda samhällsintresset.¹²¹ Genom att fastställa ekonomiska mål tydliggörs enligt regeringen dessa målkonflikter och ägaren och företagsledningen kan lättare göra prioriteringar. Ägaren och företaget bör därför ställa upp ekonomiska mål för att mäta företagets effektivitet som ett komplement till de samhällsekonomiska målen.

Regeringen har sedan en längre tid styrt Samhall med mål för kärnuppdraget och med merkostnadsersättningen. År 2006 beslutade Samhalls bolagsstämma att införa två ekonomiska mål för bolaget. Det ena anger att avkastningen på eget kapital ska vara 7 procent. Avkastningen beräknas som årets vinst i förhållande till under året genomsnittligt eget kapital. Det andra ekonomiska målet anger att bolagets soliditet ska vara minst 30 procent.

¹¹⁸ *Samhall en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, SOU 1997:64 och *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56.

¹¹⁹ *Inte bara Samhall*, SOU 2003:56, s. 132.

¹²⁰ Se kapitel 3.

¹²¹ Regeringens skrivelse 2006/07:120, 2008 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Med soliditet avses eget kapital i förhållande till balansomslutningen vid utgången av respektive år.¹²²

Målen för avkastningen på eget kapital respektive för soliditeten har fastställts efter en jämförelse med avkastning och soliditet för vissa andra motsvarande företag.

De ekonomiska målen är enligt Samhalls årsstämma "ambitions mål" vilka Samhall ska sträva mot över en konjunkturcykel. Målen ska stödja bolaget i arbetet med att skapa utvecklande och meningsfulla arbeten på ett konkurrensneutralt sätt samt skapa finansiell stabilitet. Samtidigt tas för givet att bolaget ska uppfylla de volym-, övergångs- och rekryteringsmål som årligen återfinns i avtalet med Arbetsförmedlingen.¹²³ De nu gällande målen ersatte ett mera allmänt hållet mål om att det ekonomiska resultatet över en konjunkturcykel skulle vara positivt och att bolaget skulle ha goda finanser.¹²⁴

Samhall är för sin existens helt beroende av merkostnadsersättningen. Den utgjorde 56 procent av bolagets intäkter utgjorde 2007. Bolaget har inga förutsättningar att bedriva verksamhet utan merkostnadsersättningen, vilket heller inte är meningen.

5.5 Sammanfattning

Granskningen visar att regeringen inte årligen har omprövat målet om hur många som ska lämna Samhall för att övergå till annat arbete.

Regeringen har inte definierat vad merkostnadsersättningen ska täcka. Den har heller inte ställt krav på Samhall att precisera uppskattade kostnader för kärnuppdraget i budgetunderlaget och att i årsredovisningen detaljerat redovisa hur merkostnadsersättningen har använts.

Under 2006 fick Samhall även ekonomiska mål av regeringen. Dessa mål har bolaget levt upp till 2007. Eftersom det gått för kort tid sedan de ekonomiska målen infördes har det inte varit möjligt att inom ramen för denna granskning undersöka om målen har någon effekt på genomförandet av kärnuppdraget.

¹²² Årsredovisning 2007, Samhall AB.

¹²³ Protokoll från Samhalls årsstämma 2008.

¹²⁴ Protokoll från Samhalls årsstämma 2005.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat om Samhall har genomfört det arbetsmarknads-politiska stödet skyddat arbete hos Samhall enligt regelverket och på ett effektivt sätt och om Arbetsförmedlingen har hanterat detta stöd effektivt och enligt regelverket. Vidare har frågan om regeringens styrning av nämnda stöd och bolaget Samhall enligt riksdagens intentioner granskats.

6.1.1 *Arbetsförmedlingen anvisar personer ur rätt målgrupp*

Granskningen har inte funnit annat än att det är personer ur rätt målgrupp som har anvisats till stödet skyddat arbete hos Samhall. Ur det perspektivet har Arbetsförmedlingen hanterat stödet på ett effektivt sätt och enligt regelverket.

Arbetsförmedlingens administrativa rutiner behöver förbättras

Granskningen visar dock att det förekommer brister i Arbetsförmedlingens administrativa rutiner i samband med anvisning till skyddat arbete hos Samhall. Eftersom inte alla personer som anvisats till skyddat arbete hos Samhall registreras på ett enhetligt och korrekt sätt får det konsekvensen att uppföljningen av om rätt personer anvisas stödet skyddat arbete hos Samhall försvåras.

Uppgifter om vilka personer som tillhör någon av de prioriterade grupperna saknas i Arbetsförmedlingens register. Dessutom korresponderar inte handikappkoderna helt mot definitionerna av dessa grupper. Dessa två omständigheter försvårar uppföljningen av om Samhall uppfyller målet angående nyrekrytering från de prioriterade grupperna.

Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingen därför bör utveckla sina administrativa rutiner så att det blir lättare att följa upp stödet skyddat arbete hos Samhall.

6.1.2 *Samhall uppfyller satta mål*

Granskningen visar vidare att Samhall under senare år uppfyller de tre mål som regeringen angivit och vilka är fastställda i avtalet mellan Samhall och Arbetsförmedlingen samt de två ekonomiska målen. Måluppfyllelsen av de av regeringen angivna målnivåerna är således god. Detta innebär således att Samhall genomför sitt kärnuppdrag på ett effektivt sätt.

Kvinnors andel av övergångarna till annat arbete bör särskilt beaktas

En brist är dock att kvinnornas övergångar till annat arbete inte ökat. Enligt avtalet med Arbetsförmedlingen ska Samhall särskilt beakta kvinnornas andel av övergångarna till annat arbete. Granskningen visar att kvinnors andel av de som övergår till annat arbete i stort sett har varit konstant under senare år. Av granskningen framgår också att bolaget inte vidtagit några särskilda åtgärder för att åstadkomma en ökning av kvinnornas övergång till annat arbete. Enligt Riksrevisionen bör Samhall mer aktivt arbeta för att öka andelen kvinnor som övergår till annat arbete än vad som hittills varit fallet.

6.1.3 Regeringens styrning kan förbättras

Målen för Samhall har nivåbestämts av regeringen. De av riksdagen formulerade målen för skyddat arbete hos Samhall ligger dock på en högre generell nivå. Riksrevisionens granskning visar att det finns utrymme för regeringen att höja ambitionen och därmed målnivåerna. Regeringen har inte utvärderat nivåerna för målen och därmed inte tillvaratagit möjligheten att öka effektiviteten i stödet. Riksrevisionens uppfattning är att regeringen inte tillräckligt aktivt styrt Samhall och stödet skyddat arbete hos Samhall. Det finns således en potential för att öka effektiviteten som regeringen inte utnyttjat.

Det är, enligt Riksrevisionens bedömning, väsentligt att insatserna för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, såsom skyddat arbete hos Samhall, fungerar effektivt för att nå målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken angående sysselsättningsgrad och inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen.

Nedan redovisas de områden där det finns utrymme för att förbättra styrningen och effektiviteten.

Svårare att anvisa till skyddat arbete hos Samhall

Enligt handläggarna på arbetsförmedlingen har det blivit allt svårare att anvisa funktionshindrade till stödet skyddat arbete hos Samhall. En del av de funktionshindrade som Arbetsförmedlingen vill anvisa till skyddat arbete hos Samhall får inte tillträde till stödet. En orsak till detta är, enligt såväl handläggare på Arbetsförmedlingen som personalledare på Samhall, att bolaget ställer högre krav nu än tidigare på arbetsförmågan hos de funktionshindrade. Det föreligger således en diskrepans mellan de arbetskrav Samhall ställer å ena sidan och arbetsförmågan hos en del av de personer som tillhör målgruppen å den andra. En annan orsak till varför det blivit svårare att anvisa till Samhall är att bolagets efterfrågan på arbetskraft har minskat. Den lägre efterfrågan kan till stor del förklaras av att regeringen minskat volymen för stödet under senare år. En tredje orsak till att det blivit svårare att anvisa

till skyddat arbete hos Samhall är att variationen i utbudet av arbetsuppgifter inte är tillräcklig.

Det förhållandet att Samhall inte kan erbjuda arbeten som motsvarar de olika behov som finns hos de funktionshindrade i målgruppen är inte förenligt med riksdagens intentioner och inte heller med vad som anges i 3 § i bolagsordningen. Enligt proposition 1990/91:92 är Samhall till för de arbetshandikappade arbetstagarnas skull. Därför ”måste verksamheten utformas med särskild hänsyn till arbetstagarnas olika behov och förutsättningar”. Enligt 3 § i bolagsordningen ska verksamheten anpassas till de förutsättningar funktionshindrade i målgruppen har.

Eftersom Samhall ska drivas efter affärsmässiga principer och på marknadens villkor måste bolaget anpassa sig till de förhållanden som råder i näringslivet när det gäller kraven i arbetet. Samhall måste således öka kraven i arbetet för att kunna ta och behålla uppdrag. Därmed finns en risk att alltför funktionshindrade som tillhör målgruppen inte kan erbjudas skyddat arbete hos Samhall.

Granskningen visar att regeringen, för att möta nämnda utveckling, inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att anpassa bolagets verksamhet till de olika behov och förutsättningar som funktionshindrade i målgruppen har. Exempelvis hade regeringen i avtalet gällande Samhalls kärnuppdrag kunnat ange vikten av att de erbjudna arbetsuppgifterna tillgodoser behovet hos målgruppen. Det har inte varit möjligt inom ramen för granskningen att fastställa omfattningen av detta problem.

Enligt Riksrevisionens bedömning skulle Samhall behöva få till stånd en större variation i utbudet av arbetsuppgifter. Detta skulle bättre tillfredsställa behoven i målgruppen.

Mot denna bakgrund bör regeringen ge Samhall i uppdrag att redovisa hur bolagets verksamhet kan anpassas för att få till stånd en större variation i utbudet av arbetsuppgifter.

Anställningsformen för personer inom kärnuppdraget

En stor majoritet av de som nyanställs inom ramen för kärnuppdraget erbjuds visstidsanställningar med en genomsnittlig anställningstid på mellan tre till fyra månader. Detta gäller också för personer som rekryteras från de prioriterade grupperna. Riksdagen har inte uttryckt någon uppfattning om vilken anställningsform som ska gälla i bolaget. Frågan är om den höga andelen visstidsanställningar är förenligt med riksdagens intentioner.

Eftersom målgruppen för stödet anses vara i behov av omfattande utvecklingsstöd och rehabiliterande insatser torde det vanligen krävas längre tid än några månaders anställning för att åstadkomma en förbättring av arbetsförmågan. Samtidigt får inte ett skyddat arbete hos Samhall bli en

permanent anställning där personer jobbar livet ut. I dag är den genomsnittliga anställningstiden för personer inom kärnuppdraget elva år.

Riksrevisionen är medveten om att Samhalls ledning nu har beslutat att upphöra med visstidsanställningar, utom i undantagsfall. Riksrevisionen är trots detta av den uppfattningen att regeringen bör säkerställa att omfattningen av de olika anställningsformerna inom Samhalls kärnuppdrag är rimliga i förhållande till bolagets uppdrag och verksamhetsmål.

Modellen och beslutsunderlagen för ersättning till Samhall bör ses över

Regeringen har inte definierat vad merkostnadsersättningen ska täcka. Den har heller inte ställt krav på Samhall att precisera de uppskattade kostnaderna för kärnuppdraget i budgetunderlaget och att bolaget i årsredovisningen detaljerat redovisar hur merkostnadsersättningen har använts. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att få en uppfattning om vad staten egentligen ersätter bolaget för. Detta innebär att det underlag som regeringen har till sitt förfogande när den lämnar förslag till riksdagsbeslut, angående anslaget för Samhalls kärnuppdrag, är bristfälligt. Underlaget bygger inte på faktiska kostnader utan enbart på antaganden om att olika typer av kostnader finns. Enligt Riksrevisionens bedömning är det av stor vikt att det beslut, angående anslaget till Samhall, som riksdagen har att ta ställning till är gjort utifrån ett kvalificerat underlag.

Det bristande beslutsunderlaget medför enligt Riksrevisionens bedömning att den nuvarande finansieringsmodellen inte styr ändamålsenligt. Det är angeläget att det görs en tydligare koppling mellan merkostnadsersättningen och de aktiviteter som den avser att finansiera. Riksrevisionen delar tidigare utredningars uppfattning att den nuvarande finansieringsmodellen inte styr i tillräcklig grad mot målet om att Samhall ska bedriva rehabiliterande och utvecklingsstödande arbete. Tvärtom kan modellen ge bolaget incitament att anställa funktionshindrade med allt högre grad av arbetsförmåga och därmed göra besparingar i de rehabiliterande och utvecklingsstödande insatserna.

Den nuvarande finansieringsmodellen borde därför utvecklas så att det tydligt framgår vad merkostnadsersättningen ska täcka och så att det blir möjligt att spåra vad ersättningen har använts till.

En modell som har en starkare koppling till de funktionshindrades arbetsförmåga och utvecklingsbehov skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, främja detta.

En relativt hög grad av arbetsförmåga – en potential för fler övergångar

Många funktionshindrade har, enligt personalledarna, en så pass god arbetsförmåga att dessa skulle kunna övergå till annat arbete, med till exempel lönebidrag. Med hänsyn taget till detta torde det finnas en potential för att

öka antalet övergångar. Samhalls styrelse har också på egen hand beslutat att höja övergångsmålet till 6 procent 2009.

Det finns dock flera orsaker till att många funktionshindrade inte övergår till annat arbete. Motivationen hos de funktionshindrade att övergå till annat arbete kan vara låg på grund av relativt höga löner och en hög anställningstrygghet. Samhalls behov av att ha personal som har en relativt god arbetsförmåga för att få och behålla uppdrag spelar också en roll, liksom arbetsgivares ovilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda stöd i form av till exempel lönebidrag är också av betydelse.

Regeringen har dock inte gjort någon löpande omprövning av övergångsmålet. Den har därför inte tagit hänsyn till förändringar i bolagets verksamhet eller i de funktionshindrades arbetsförmåga.¹²⁵ Regeringen har således inte tagit ställning till om det finns en potential för att öka antalet övergångar till annat arbete. Enligt Riksrevisionens bedömning borde en omprövning av nivån för övergångsmålet göras löpande i samband med budgetprocessen och därmed samtidigt med prövningen av timvolymen och merkostnadsersättningen. Då skulle en övergångspotential kunna utnyttjas.

Kompletterande mål för det utvecklingsstödande arbetet

Övergångsmålet är enligt regeringen ett mått på kvaliteten i det rehabiliterande och utvecklingsstödande arbetet på Samhall. Riksrevisionens uppfattning är att målet om övergångar inte är ett adekvat mål för att utvärdera hur Samhall utför det rehabiliterande och utvecklingsstödande arbetet, då det finns många andra faktorer som avgör det faktiska antalet övergångar. Regeringen bör därför komplettera de nuvarande målen med ytterligare mål som bättre än övergångsmålet indikerar kvaliteten på det rehabiliterande och utvecklingsstödande arbetet.

Oklart värde av de ekonomiska målen

Under 2006 gav regeringen Samhall två ekonomiska mål. De anger att bolaget ska nå en viss avkastning på eget kapital och ha en viss soliditet. Syftet med målen är att stödja bolaget i arbetet med att skapa utvecklande och meningsfulla arbeten på ett konkurrensneutralt sätt samt skapa finansiell stabilitet.

Mot bakgrund av att en stor del av bolagets verksamhet finansieras med anslag är värdet av dessa mål emellertid oklart. Mål av denna karaktär, när staten står för en stor del av finansieringen, kan ses mer som en restriktion än ett mål. Vidare behöver en god avkastning inte vara ett mått på bolagets

¹²⁵ Enligt företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet förekom diskussioner om nivån för målet i samband med att betänkanterna SOU 2003:56 och SOU 2003:95 lämnades.

effektivitet med avseende på uppdraget utan kan lika gärna vara en följd av att anslaget är generöst tilltaget. En god avkastning kan dessutom uppkomma till följd av att bolaget missköter uppdraget, exempelvis genom att åsidosätta de anställdas utvecklingsbehov eller genom att i dialogen med arbetsförmedlingen i samband med anställningar välja bort funktionshindrade med lägre arbetsförmåga. Utifrån de ekonomiska målen går det inte att uttala sig om verksamheten bedrivs effektivt. Målen är således mindre meningsfulla.

Ekonomiska mål för ett bolag som Samhall kan således ge upphov till önskade styreffekter. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör göra en prövning av alternativa former av ekonomisk styrning av bolaget.

6.2 Rekommendationer

De brister som visats i denna granskning är av samma karaktär som många tidigare utredningar har påtalat. Riksrevisionen är därför av den uppfattningen att särskilt regeringen men också Arbetsförmedlingen och Samhall skyndsamt bör vidta åtgärder för att komma till rätta med dem.

Med anledning av de brister som granskningen har visat och de slutsatser som Riksrevisionen dragit av dessa lämnas följande rekommendationer till regeringen, Samhall och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ge Samhall i uppdrag att redovisa hur bolagets verksamhet kan anpassas för att få till stånd en större variation i utbudet av arbetsuppgifter,
- utveckla finansieringsmodellen så att det tydligt framgår vad merkostnadsersättningen ska täcka och att det blir möjligt att spåra vad ersättningen används till,
- löpande i samband med budgetprocessen ompröva nivån på övergångsmålet i samband med prövning av nivån på merkostnadsersättningen och timvolymen samt komplettera detta mål med mål som bättre mäter Samhalls rehabiliterande och utvecklingsstödande arbete,
- pröva alternativa former av ekonomisk styrning av Samhall och att
- säkerställa att omfattningen av de olika anställningsformerna inom Samhalls kärnuppdrag är rimliga i förhållande till bolagets uppdrag och verksamhetsmål.

Riksrevisionen rekommenderar Samhall att

- aktivt arbeta för att öka andelen kvinnor som övergår till annat arbete.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att

- utveckla sina administrativa rutiner i samband med registreringen av de personer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall.

Referenser

Lagar och förordningar

EG-fördraget, artikel 86.3

EU-kommissionens direktiv 80/723/EEG.

SFS 1982:80, Lag om anställningsskydd.

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

SFS 2005:590, Lag om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Övriga källor

AMS (2007), *Årsredovisning 2006*.

AMS (2008), *Årsredovisning 2007*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1977/78:AU16.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1991/92:AU16.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2000/01:AU1.

Arbetsförmedlingen (2008), *Handläggarsöd för skyddat arbete hos Samhall*.

Avtal mellan Staten och Samhall, 2005.

Avtal mellan AMS och Samhall, 2006.

Avtal mellan AMS och Samhall, 2007.

Avtal mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, 2008.

Inghammar, A. (2007), *Funktionshindrad – med rätt till arbete?*, Jurisförlaget i Lund.

Regeringens proposition 1977/78:30.

Regeringens proposition 1991/92:91.

Regeringens proposition 2000/01:1.

Regeringens proposition 2008/09:1.

Regeringens skrivelse 2006/07:120, 2008 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Riksdagsskrivelse 1977/78:74.

Riksdagsskrivelse 1991/92:249.

Riksdagsskrivelse 2000/01:103.

Riksrevisionsverket, *Samhall – en effektiv åtgärd*, RRV 1999:18.

Riksrevisionen (2007), *Utanförskap på arbetsmarknaden*, RiR 2007:24.

Riksrevisionen (2004), Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag, RiR 2004:28.

Samhall AB (2005), Budgetunderlag till regeringen.

Samhall AB (2005), Protokoll från årsstämma.

Samhall AB (2006), Budgetunderlag till regeringen.

Samhall AB (2006), Bolagsordning.

Samhall AB (2007), Budgetunderlag till regeringen.

Samhall AB (2007), Internt pm av Samhall AB:s internrevisor, Jan-Erik Nårdal.

Samhall AB (2007), Protokoll från årsstämma.

Samhall AB (2008), Protokoll från Samhall AB:s styrelsemöte 2008-02-22.

Samhall AB (2008), Protokoll från årsstämma.

Samhall AB (2008), *Årsredovisning 2007*.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB, 2008.

SOU 1997:64, *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*.

SOU 2003:48, *Införlivandet av transparensdirektivet*.

SOU 2003:56, *Inte bara Samhall*.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare

- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?

- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas
möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk
bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovingen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med
arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda
organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken –
regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt
arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens
roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central
biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter

- 2008:5 Höskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se