

En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB



Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB

Regeringen gav den 1 december 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur sammansättningen av de personer som anställs vid Samhall AB (Samhall) har ändrats över tid, hur Samhalls insatser och verksamhet påverkar vilka som kan anvisas till skyddat arbete samt Arbetsförmedlingens process och styrning av anvisningar till skyddat arbete hos Samhall. I uppdraget har också ingått att kartlägga och analysera den pågående satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB (2017:7)*

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Henrik Elmefur, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Henrik Elmefur

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	11
1.1	Metod och genomförande	11
1.2	Rapportens disposition	14
2	Samhalls uppdrag och uppgifter	15
2.1	Samhall som affärsdrivande företag med samhällsuppdrag	15
2.2	Regeringens styrning av Samhall	17
2.3	Anställda inom Samhall	21
2.4	Jämförelse mellan Samhall och andra insatser för personer med funktionsnedsättning	23
2.5	Samhalls arbete för att utveckla medarbetarna	25
2.6	Sammanfattande iakttagelser	31
3	Personer som anvisats till Samhall och resultaten av det utvecklande arbetet	33
3.1	Anvisade till Samhalls kärnuppdrag	33
3.2	Arbetsförmågan hos dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag	46
3.3	Utvecklingsanställningar inom Samhall	47
3.4	Resultat i form av övergångar till annat arbete	51
3.5	Resultat av utvecklingsanställningarna	55
3.6	Sammanfattande iakttagelser	56
4	Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa personer till Samhall	61
4.1	Arbetsförmedlingens anvisningsprocess	61
4.2	Utmaningar i arbetet med att identifiera funktionsnedsättning	64
4.3	Samhalls roll i anvisningsprocessen	67
4.4	Alternativ för dem som inte anvisas till Samhall	68
4.5	Arbetsförmedlingens stöd till medarbetarna	69
4.6	Samverkan på nationell och lokal nivå	71
4.7	Sammanfattande iakttagelser	73
5	Analys och slutsatser	75
5.1	Sammanfattande bedömning	75
5.2	Kraven på arbete vid Samhall har ökat	75
5.3	Sammansättningen av de anställda har förändrats	76
5.4	Kommunernas verksamheter utgör ofta alternativ för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden	77
5.5	Samhall lever i huvudsak upp till regeringens formella krav	78

5.6	Utvecklingsarbetet är väl strukturerat men begränsas av Samhalls kunduppdrag	78
5.7	Arbetsförmedlingen har inlett förbättringsarbete på rehabiliteringsområdet	80
5.8	Utvecklingsanställningarna vid Samhall fungerar överlag bra	80
5.9	Identifierade förbättringsområden	81
	Referenser	83
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	85

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat hur sammansättningen av de personer som anställs vid Samhall AB (Samhall) har ändrats över tid i relation till bolagets uppdrag, hur Samhalls insatser och verksamhet påverkar vilka som kan anvisas till skyddat arbete samt Arbetsförmedlingens process och styrning av anvisningar till skyddat arbete hos Samhall. I uppdraget har också ingått att analysera den pågående satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall.

Samhall är ett statligt ägt aktiebolag med totalt nästan 23 000 anställda. Samhall har ett tydligt uttalat samhällsuppdrag om att erbjuda arbete åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samtidigt är bolaget affärsdrivande, i meningen att bolaget ska producera varor och tjänster som efterfrågas på marknaden och generera avkastning på det egna kapitalet.

Sammansättningen bland dem som anvisas till skyddat arbete hos Samhall har förändrats

Lägre andel personer med rörelsenedsättning men ökad andel utrikesfödda

Statskontorets utredning visar att sammansättningen bland dem som anvisas till skyddat arbete hos Samhall har förändrats. Personer med rörelsenedsättning anvisas i allt lägre utsträckning. Samtidigt har andelen personer med kognitiv funktionsnedsättning och generellt nedsatt inlärningsförmåga samt personer med flera funktionsnedsättningar ökat.

Statskontorets utredning visar också att andelen utrikesfödda har ökat under det senaste decenniet. Andelen är hög i förhållande till andra anställningar med lönestöd riktade till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmågan har ökat

Statskontorets intervjuundersökning visar att arbetsförmågan hos gruppen som anvisas till Samhalls kärnuppdrag har ökat. Utifrån vår analys gör vi bedömningen att andelen personer med stora behov av stöd och anpassning blivit färre och att kraven generellt har skärpts på de anställda. Samtidigt framgår det av våra intervjuer att de personer som anvisas till kärnuppdraget fortfarande har en svag ställning på arbetsmarknaden och ett betydande behov av stöd och handledning.

Samhalls insatser och verksamhet påverkar vilka som kan anvisas till Samhall

Statskontorets utredning visar att kraven på de anställda för att kunna arbeta hos Samhall har förändrats i takt med att Samhalls verksamhet har förändrats. Under de senaste decennierna har bolagets verksamhet gått från att domineras av industriproduktion i bolagets egna verkstäder, till att främst utgöras av tjänsteproduktion i kundernas lokaler. Det ställs andra, och generellt högre, krav på de anställda i Samhalls tjänsteproduktion än i industriproduktionen.

Förändringen av Samhalls verksamhet har påverkat vilka som anvisas till bolaget

Förändringen av Samhalls verksamhet kan till stor del förklaras av den generella utvecklingen av svensk ekonomi, där industriproduktionen blivit mer utsatt för låglönekonkurrens och tjänstesektorn ökat i ekonomisk betydelse. Till det kommer regeringens styrning av bolaget. Samhall har ett utpekat samhällsuppdrag samtidigt som det styrs som ett kommersiellt bolag med krav på att generera avkastning på det egna kapitalet. Under flera år har den merkostnadsersättning som Samhall får för sitt uppdrag legat på samma nivå, samtidigt som bolagets lönekostnader ökat i takt med den allmänna löneökningen. Sammantaget innebär det att Samhall kontinuerligt behöver uppnå ekonomisk tillväxt för att uppnå regeringens ekonomiska mål för bolaget. Statskontoret bedömer att förändringen i Samhalls verksamhet har påverkat vilka som anvisas till bolaget. Medan industriproduktion med relativt stora möjligheter att anpassa arbetsuppgifterna har lagts ner, har Samhall vuxit inom branscher där de krav som ställs på medarbetarna är relativt höga och likformiga. Samhall har särskilt vuxit inom lokalvård där kraven är relativt höga på exempelvis fysisk rörlighet och social kompetens.

Bristande variation begränsar det utvecklande arbetet

Statskontoret bedömer att Samhalls medarbetarprocess, som strukturerar bolagets arbete med att utveckla de anställda, är systematisk och förankrad i verksamheten. Vår utredning visar dock att möjligheterna att utveckla de anställda begränsas av vilka kunduppdrag Samhall har. På vissa orter är variationen i verksamhet eller branscher liten, vilket begränsar både vilka som kan anvisas till Samhall och inom vilka yrkesroller de anställda kan utvecklas. Sammantaget bedömer Statskontoret att Samhall skulle behöva växa i flera olika branscher för att kunna erbjuda mer varierade arbetsuppgifter och därmed bättre uppfylla sitt samhällsuppdrag.

Samhall har fått ett större inflytande över dem som Arbetsförmedlingen anvisar till kärnuppdraget

Statskontorets utredning visar att det har skett en gradvis förskjutning i arbetsätt från att Arbetsförmedlingen mer eller mindre självständigt har anvisat personer till skyddat arbete, till att Samhall förmedlar tydliga krav i dialogen

med Arbetsförmedlingen. I dialogen skapas också ofta en samsyn mellan parterna om vem som bör anvisas till anställning i bolaget för att det ska fungera på bästa sätt. Statskontoret kan dock konstatera att denna förändring inte återspeglas i de styr- och stöddokument som beskriver hur processen inför anvisning ska gå till. Arbetsförmedlingen har heller inte genomfört några uppföljningar eller utvärderingar där myndigheten har analyserat om skyddat arbete hos Samhall används som en sista åtgärd för personer som inte kan få sitt behov tillgodosett genom andra insatser.

Kommunernas verksamheter utgör ofta alternativ för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden

Statskontorets utredning visar att kommunala anställningar ofta fyller den funktion som Samhalls tidigare verksamhet gjorde. Kommunerna erbjuder ofta tidsbegränsade enklare arbeten för personer med ekonomiskt bistånd som i hög grad är anpassade till personernas behov. Kommunerna har på senare år byggt ut sina arbetsmarknadsverksamheter generellt, vilket indikerar att de är allt viktigare aktörer för att erbjuda stöd och insatser för personer som står allra längst ifrån arbetsmarknaden. Samtidigt visar våra intervjuer att det ofta är svårt att hitta lämpliga insatser för en växande grupp av arbetssökande med allt större behov av anpassning och stöd.

Utvecklingsanställningarna vid Samhall fungerar överlag bra

Utredningen visar att satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall i stora delar fungerar bra. Insatsen fyller ett syfte som komplement till övriga insatser för unga personer med funktionsnedsättning i arbetslöshet. Satsningen innebär att många unga utan tidigare arbetslivserfarenhet får en första kontakt med arbetslivet och kan utveckla sin sociala kompetens och samarbetsförmåga. Statskontoret noterar samtidigt en risk för att cheferna har för lite tid för handledning och att en begränsad variation i arbetsuppgifterna hämmar det utvecklande arbetet.

Lokala skillnader i arbetssätt

Statskontoret bedömer också att det finns väsentliga skillnader i Arbetsförmedlingens arbete med utvecklingsanställningar mellan olika kontor, både vad gäller förberedelse för insatsen och eventuella förlängningar av insatsen. Vår bedömning är att dessa skillnader inte motiveras av skilda lokala förutsättningar. Myndigheten bör därför närmare analysera motiven till dessa skillnader och vidta lämpliga åtgärder.

En lägre andel har anställning efter 180 dagar

Statskontorets utredning visar att relativt många av dem som avbryter sin utvecklingsanställning hos Samhall gör det för att ta en anställning hos någon annan arbetsgivare. Samtidigt är det en lägre andel av dem som avslutat en

utvecklingsanställning hos Samhall som 180 dagar senare har en anställning jämfört med dem som har haft en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare. Skillnaden kan bero på skillnader i sammansättningen av grupperna i fråga, eller på skillnader mellan olika arbetsgivare när det gäller möjligheter att erbjuda fortsatt anställning. Statskontorets bedömning är att det finns skäl för Arbetsförmedlingen att i samverkan med Samhall uppmärksamma dessa skillnader och arbeta vidare med frågan om hur arbetet med att främja varaktiga nya anställningar kan utvecklas.

1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera

- hur sammansättningen av de personer som anställs vid Samhall AB (Samhall) har ändrats över tid i relation till bolagets uppdrag, vad gäller bland annat dessa personers ställning på arbetsmarknaden i förhållande till övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga
- hur Samhalls insatser och verksamhet påverkar vilka som kan anvisas till skyddat arbete
- Arbetsförmedlingens process och styrning av anvisningar till skyddat arbete hos Samhall, bland annat Arbetsförmedlingens arbete med att identifiera, registrera och koda förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inför anvisningar till skyddat arbete hos Samhall
- den pågående satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall i förhållande till syftet att skapa goda förutsättningar för att personer ska kunna utveckla sin arbetsförmåga.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 26 maj 2017.

1.1 Metod och genomförande

Uppdraget till Statskontoret omfattar två arbetsmarknadspolitiska insatser som personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan erbjudas. Dels skyddat arbete hos Samhall, det så kallade kärnuppdraget, dels utvecklingsanställningar hos Samhall. Kartläggningen och analysen av Arbetsförmedlingens process och styrning samt Samhalls insatser och verksamhet har vi gjort med fokus på hur de påverkar sammansättningen hos dem som anvisas till Samhall.

I avsnitten nedan redogör vi för de metoder som vi har använt för att kunna besvara uppdragsfrågorna. Vi har använt samtliga metoder för såväl utredningen av kärnuppdraget som för utredningen av utvecklingsanställningarna.

1.1.1 Registerdataanalys för att belysa sammansättning och resultat

Enligt uppdraget ska Statskontoret kartlägga hur sammansättningen av de personer som anställs vid Samhall har ändrats över tid i relation till bolagets uppdrag. I analysen har vi undersökt personer som anvisats till Samhall och jämfört dem med övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Analysen baseras på registerdata från Arbetsförmedlingen. I analysen undersöker vi egenskaper hos dem som anvisats till Samhall, exempelvis kön och ålder. Men vi undersöker också personernas utbildningsnivå och inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen. Detta i syfte att belysa personernas ställning på arbetsmarknaden.

I analysen av sammansättningen fokuserar vi på de personer som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag. Det innebär att vi undersöker dem som påbörjar en anställning hos Samhall. Personer som anvisas till Samhall jämförs med dem som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som är inskrivna i andra anställningar med lönestöd hos Arbetsförmedlingen. Detta kan vara anställningar som endast är avsedda för personer med en funktionsnedsättning, men det kan också vara anställningar riktade till personer utan funktionsnedsättning.

En skillnad mellan grupperna är att när en person har anvisats till Samhall avslutas inskrivningen hos Arbetsförmedlingen. Detta till skillnad från arbete i anställningar med lönestöd där individen kvarstår som inskriven hos Arbetsförmedlingen. Det innebär att vi inte kan följa personer efter deras anvisning till Samhall. Analysen av anvisade till Samhall avser med andra ord endast dem som tillkommer till verksamheten, medan övriga grupper avser samtliga som har en viss typ av anställning. Att vi analyserar två inte helt jämförbara grupper kan få betydelse för jämförelsen vilket blir tydligast för egenskaper som förändras, exempelvis ålder. Det statistiska underlaget 2016 omfattade 2 074 personer anvisade till Samhalls kärnuppdrag. Ungefär 137 000 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga var inskrivna i annan form av anställning hos Arbetsförmedlingen. År 2016 hade cirka 2 000 personer en utvecklingsanställning hos Samhall.

De individer som ingår i undersökningen utgörs av personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen har dock inte uppgifter om graden av arbetsförmåga hos dem som anvisas till Samhall. För att undersöka arbetsförmågan hos dem som anvisas till Samhall har vi genomfört intervjuer med personer som arbetar vid Arbetsförmedlingen och Samhall.

Förutom att analysera gruppen som anvisas till Samhall och andra anställningar med lönestöd undersöker vi med hjälp av registerdata också satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall. Vi undersöker resultaten av satsningen bland annat genom att undersöka andelen som har arbete 180 dagar efter avslutad utvecklingsanställning.

1.1.2 Intervjuer, genomgång av styrande dokument och annan data

Enligt uppdraget ska Statskontoret också kartlägga och analysera Arbetsförmedlingens anvisningsprocess och styrning samt Samhalls verksamhet och insatser. Detta innebär att vi kartlägger vilken typ av arbetsuppgifter och utvecklande insatser som Samhall erbjuder de anställda och hur detta påverkar vilka som kan bli aktuella för en anställning.

Vi har till underlag för denna analys genomfört ett tiotal intervjuer med experter vid Samhall och Arbetsförmedlingen. Vi har också intervjuat en företrädare för Handikappförbunden. Ett möte har också hållits med Almega städ-företagen efter att de kontaktat oss med önskemål om detta. Vi har därutöver gått igenom de styrande och stödjande dokument hos Arbetsförmedlingen och Samhall som har betydelse för arbetet med de aktuella målgrupperna.

För att kunna utreda Samhalls verksamheter och insatser har vi också använt oss av statistik och företagsekonomiska data om Samhall. Detta gäller både sådan data som redan kommunicerats externt i form av exempelvis årsredovisningar, och intern data som vi kunnat ta del av under pågående utredning.

Vi har även genomfört en strukturerad intervjuundersökning med chefer, arbetsförmedlare och specialister vid Arbetsförmedlingen och chefer och HR-medarbetare vid Samhall. Gruppintervjuer har genomförts på tre olika orter för att också kunna fånga skillnader i arbetssätt och förutsättningar. Gruppintervjuerna har hållits i Sundsvall, Stockholm och Malmö som är regionala centra för både Samhall och Arbetsförmedlingen, vilket underlättade det praktiska arbetet med att genomföra intervjuerna. Sammanlagt har vi genomfört tolv gruppintervjuer med runt 8 deltagare i varje. Vi gjorde sex gruppintervjuer fördelade på Arbetsförmedlingens tre regioner och lika många fördelade på Samhalls tre marknadsområden.

1.1.3 Avgränsningar

Det ingår inte i uppdraget att analysera regeringens styrning av Arbetsförmedlingen och Samhall, den statliga merkostnadsersättningen som utgår till Samhall eller frågor om konkurrens. Vi beskriver dock regeringens styrning för att belysa förutsättningarna för verksamheterna. Det ingår inte heller i uppdraget att analysera orsaker till en eventuell förändring i sammansättningen av den grupp som har anvisats till Samhall eller att lämna förslag på åtgärder.

1.1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av utredarna Henrik Elmefur (projektledare), Evelina Johansson (praktikant), Susanne Johansson, Karl Nilsson och Stina Petersson. Statskontoret har upphandlat en konsult, Sweco Strategy AB, för uppdraget att sammanställa och bearbeta Arbetsförmedlingens registerdata till underlag för vår analys och våra slutsatser.

En intern referensgrupp har bidragit i kvalitetssäkringen av uppdraget. Arbetsförmedlingen och Samhall har faktagranskat ett utkast till denna rapport.

1.2 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi Samhalls uppdrag och uppgifter. I kapitlet redovisar vi bland annat verksamhetens förändring över tid och hur bolaget arbetar med att utveckla medarbetarnas kompetens och färdigheter.

I kapitel 3 redovisar vi sammansättningen hos dem som anställs vid Samhall och resultaten av det utvecklande arbetet. Detta innebär att vi bland annat redovisar utvecklingen för ett antal faktorer som belyser gruppens ställning på arbetsmarknaden.

I kapitel 4 redovisar vi kartläggningen av Arbetsförmedlingens anvisningsprocess. Redovisningen avser processen från inskrivning till anvisning med särskilt fokus på samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall och hur det påverkar gruppen som anvisas till Samhall.

I kapitel 5 redovisar vi vår analys och slutsatser. Med utgångspunkt i iakttagelser från utredningens olika delar gör vi en sammantagen analys av hur Samhalls verksamhet och insatser samt Arbetsförmedlingens process och styrning påverkar sammansättningen hos medarbetarna vid Samhall.

2 Samhalls uppdrag och uppgifter

I detta kapitel beskriver vi översiktligt företaget Samhalls historia och dess nuvarande verksamhet och styrning. Kapitlet behandlar också Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag i relation till övriga insatser riktade till personer med funktionsnedsättning. Vi beskriver också Samhalls arbete med att på olika sätt utveckla sin personal.

2.1 Samhall som affärsdrivande företag med samhällsuppdrag

Samhall är ett statligt ägt aktiebolag med totalt nästan 23 000 anställda inom olika anställningsformer. Bolaget är uppdelat i tre geografiska marknadsområden och finns representerat på 622 orter i hela Sverige. Under 2016 hade bolaget intäkter motsvarande 7,5 miljarder kronor, varav 4,4 miljarder kronor utgjordes av ersättning direkt från staten i form av merkostnadsersättning. Bolaget är verksamt inom flera olika branscher inom både tjänstesektorn och tillverkningsindustrin.¹

Samhall har ett tydligt uttalat samhällsuppdrag, nämligen att erbjuda arbete åt personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samtidigt är bolaget affärsdrivande, i meningen att bolaget ska producera varor och tjänster som efterfrågas av marknaden och generera en avkastning på det egna kapitalet.

Föregångaren till Samhall, stiftelsen Samhällsföretag, bildades 1980 genom att ett antal kommunala och landstingsägda verkstäder slogs samman i en stiftelseorganisation. Ett uttalat syfte med den nya organisationen var att ge meningsfull sysselsättning för olika grupper med funktionsnedsättning, genom produktion av efterfrågade varor och tjänster.

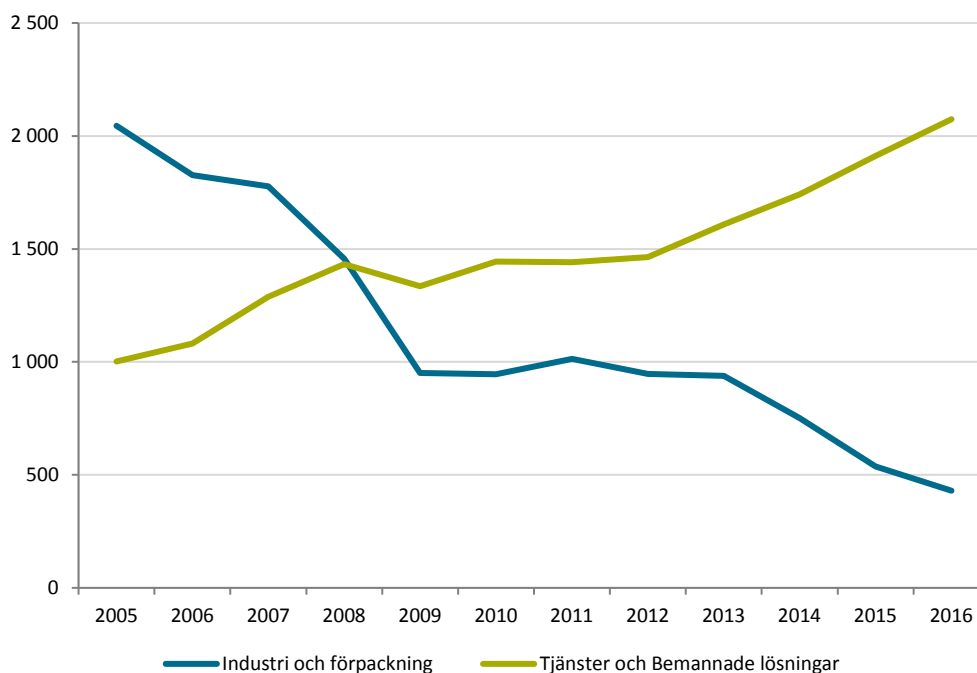
Stiftelsen omvandlades till aktiebolaget Samhall 1992. I propositionen som föregick ombildandet framgår att Samhalls verksamhet då till största delen bestod av produktivt arbete, i kontrast till tidigare verksamhet där vårdpräglad terapi var vanlig. Det betonades i propositionen att Samhall var ”en del av det svenska näringslivet”, och att den marknadsanpassade produktionen utgjorde ett medel för att kunna erbjuda arbete åt personer med funktionsnedsättning.

¹ Samhall års- och hållbarhetsredovisning för 2016.

2.1.1 Samhall har förändrats från industriföretag till tjänsteproducent

I takt med att det svenska näringslivet utvecklats, har också Samhalls verksamhet förändrats. Under de senaste årtiondena har framförallt mycket arbetsintensiv industriproduktion försvunnit från Sverige, samtidigt som tjänsternas andel av ekonomin har ökat. Samhall som företag har gått igenom en liknande förändring, från en övervägande andel industriproduktion, till en stor andel tjänsteproduktion (se figur 2.1).

Figur 2.1 Samhalls omsättning inom olika områden (omsättning mkr)



Ett exempel på Samhalls förändring kan tas från möbelindustrin. Under många år producerade Samhall möbler åt Ikea, i sina egna verkstäder. Likt andra svenska underleverantörer hade dock Samhall svårt att konkurrera med tillverkare i exempelvis Baltikum och Kina, och tillverkningen fasades därför ut. Däremot är Ikea fortfarande kund hos Samhall, men för tjänster som städning. På ett liknande sätt var Samhall under en period i slutet av 90-talet en stor underleverantör vid tillverkningen av mobiltelefoner, innan den produktionen försvann från Sverige.

Medan industriproduktionen minskat i betydelse för Samhall, har tjänsteproduktionen ökat. Bolaget erbjuder bland annat städning, tvätt, olika typer av fastighetsskötsel och trädgårdsarbeten. Samhalls största tjänsteområde är städning, en verksamhet som vuxit de senaste åren och som under 2016 stod för strax under hälften av Samhalls totala försäljning. Också så kallade bemannade lösningar, där Samhallmedarbetare arbetar integrerat i kundens

verksamhet, har vuxit de senaste åren, och stod 2016 för ungefär en fjärdedel av bolagets försäljning.

2.2 Regeringens styrning av Samhall

Regeringens formella styrning av Samhall sker främst genom mål för verksamheten och för bolagets ekonomi. Några av målen är övergripande för hela bolagets verksamhet, medan andra är specifikt inriktade på kärnuppdraget eller utvecklingsanställningar.

2.2.1 Samhall är ett kommersiellt företag med samhällsuppdrag

Samhalls uppdrag regleras sedan 1992 genom bolagsordningen. Där anges att syftet med Samhall är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Bolagsordningen anger också den grundläggande principen att Samhalls verksamhet ska anpassas till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har och bedrivs enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, varvid ska iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.² Sedan 2001 har kravet tillkommit att Samhall löpande ska söka nya affärsmöjligheter för att säkerställa ökad omsättning och förädlingsvärdets tillväxt.³ Med andra ord ska Samhall samtidigt fungera som ett kommersiellt företag och genomföra ett viktigt samhällsuppdrag.

2.2.2 Företagsekonomiska krav

Staten styr Samhall genom två ekonomiska mål, uttryckta som ambitionsmål över en konjunkturcykel.⁴ Det första är målet att Samhall ska ha en avkastning på eget kapital, det vill säga vinst, motsvarande 7 procent i genomsnitt per år under en konjunkturcykel. Under 2016 gjorde bolaget en förlust, motsvarande en negativ avkastning på 12 procent. Under den senaste tioårsperioden har Samhall i genomsnitt avkastat 3 procent på det egna kapitalet, och har med andra ord inte levt upp till regeringens krav. Det finns dock indikationer på att målet är alltför högt. Ambitionen med målet är att det ska motsvara statens kostnad för att tillhandahålla kapital till bolaget. Den så kallade FunkA-utredningen bedömde dock redan år 2012 att det förändrade ränteläget innebär att avkastningsmålet var alltför högt. Med andra ord var statens kostnader för att tillhandahålla kapitalet lägre än avkastningsmålet indikerade.⁵ Sedan dess har räntorna sjunkit ytterligare, vilket ytterligare sänkt statens verkliga kapitalkostnad.

² Samhalls bolagsordning, 3 §.

³ Ägaravvisning för Samhall aktiebolag 2017, 5 §, p. 1.

⁴ Samhall års- och hållbarhetsredovisning för 2016.

⁵ FunkA-utredningen (SOU 2012:31), *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet*, sid 297.

Det andra är målet att bolaget ska ha en soliditet, det vill säga det egna kapitalets andel av balansomslutningen, om minst 30 procent. Samhall har under lång tid nått upp till det målet, även om de senaste årens negativa vinstutveckling lett till en minskad soliditet.

Till skillnad från de flesta andra statligt och privat ägda aktiebolag får Samhall inte dela ut vinsten till ägaren. Om bolaget går med vinst läggs i stället vinsten till det egna kapitalet. Därmed ökar också avkastningskravet i antalet kronor till nästa år i förhållande till vinstens storlek. Samtidigt ökar soliditeten.

2.2.3 Övergångsmålet gäller både kärnuppdraget och utvecklingsanställningarna

Övergångsmålet anger hur många personer som årligen ska lämna Samhall för anställning på den reguljära arbetsmarknaden. I gällande ägaranvisning uppgår övergångsmålet till minst 1 100 personer. Både övergångar från kärnuppdraget och utvecklingsanställningar räknas in, och regeringen gör i sin styrning ingen åtskillnad mellan övergångar från dessa båda kategorier.⁶ Samhall har de senaste åren levt upp till det övergripande övergångsmålet.

Dessutom finns två delmål för övergångsmålet. Det första delmålet är att andelen kvinnor som lämnar bolaget ska öka. Bakgrunden till detta är att kvinnor varit underrepresenterade bland dem som går över till ett annat arbete. Under 2016 var andelen kvinnor bland dem som övergått till annan anställning 35 procent, i stort sett oförändrat jämfört med 2015 och 2014. Det andra delmålet är att andelen personer som återvänder till bolaget efter att ha prövat arbete på den reguljära arbetsmarknaden ska minska.⁷ Anställda inom kärnuppdraget som byter arbetsgivare har möjlighet att inom ett år komma tillbaka till Samhall, en så kallad återgång. Ungefär hälften av dem som gör en övergång kommer i praktiken tillbaka till Samhall och andelen har de senaste åren varit relativt konstant (se också 3.4 om övergångar).

2.2.4 Samhall ska tillhandahålla ett visst antal lönetimmar för kärnuppdraget

Samhall ska enligt statens verksamhetsmål tillhandahålla ett minsta antal lönetimmar i kärnuppdraget varje år.⁸ Målet är oberoende av hur efterfrågan på marknaden ser ut. Enligt ägaranvisningen ska Samhall ge arbete åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga genom anställning i bolaget under minst 29,4 miljoner lönetimmar, ett krav som bolaget levt upp till de senaste åren.

⁶ Ägaranvisning för Samhall 2017, 4 §, p. 5.

⁷ Ägaranvisning för Samhall 2017, 4 §, p. 5.

⁸ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, och Ägaranvisning för Samhall.

Staten styr även Samhalls insatser och verksamhet genom merkostnadsersättningsmodellen. Samhall får ersättning från staten för genomförandet av kärnuppdraget genom en så kallad merkostnadsersättning. Genom att ersättningen betalas ut som en klumpsumma skiljer den sig från andra former av anställningar med lönestöd, där arbetsgivaren får en individbaserad ersättning. Nivån på merkostnadsersättningen har varit oförändrad sedan 2009.⁹ I reala termer har alltså nivån sjunkit över tid, eftersom kravet på antalet lönetimmar har varit konstant och timlönen har höjts, i takt med lönerörelsen på arbetsmarknaden. Sedan 2009, då merkostnadsersättningen höjdes senast, har lönekostnaderna för kärnuppdraget i genomsnitt ökat med 1,8 procent per år.¹⁰

2.2.5 Unga prioriteras i utvecklingsanställningarna

Satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall har genomförts i två omgångar sedan 2012, där den främsta förändringen har gällt målgruppen. Under 2012–2014 var målgruppen personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som hade slut på dagar i sjukförsäkringen, deltagit i arbetslivsintroduktion och som bedömdes stå mycket långt ifrån arbetsmarknaden.¹¹ Den nuvarande målgruppen utgörs av personer med långa tider utan arbete, och sedan 2014 ska unga under 30 år prioriteras.¹²

Regeringen ställer varje år upp ett mål för antalet personer med utvecklingsanställning hos Samhall. Målet har ökat de senaste åren, från 1 000 till 3 100 mellan 2015 och 2017. Under 2014 var målet högre eftersom den tidigare målgruppen fasades ut samtidigt som en ny målgrupp tillkom.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mål för antal utvecklingsanställningar	1000	1000	1500	1000	2000	3100

Finansieringen av utvecklingsanställningarna skiljer sig från hur kärnuppdraget finansieras. För utvecklingsanställningarna får Samhall en lönesubvention från Arbetsförmedlingen som fastställs på individuell nivå för varje person med utvecklingsanställning. I tillägg får bolaget från regeringen via Kammarkollegiet ett bidrag för att täcka administration, förberedande insatser och övergångar till arbete utanför bolaget¹³ (se också 3.3 och 3.5 om utvecklingsanställningar).

⁹ Samhall års- och hållbarhetsredovisning för 2016, s. 4.

¹⁰ Statskontorets bearbetning av uppgifter i Samhalls årsredovisningar.

¹¹ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 14, s. 53.

¹² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.

¹³ Ägaravisningar för Samhall AB 2015, 2016 respektive 2017.

2.2.6 Ytterligare krav påverkar Samhalls handlingsfrihet

Utöver de siffersatta resultatmålen har ägaren också satt upp andra krav som påverkar Samhalls handlingsfrihet. Ett exempel är att bolaget i möjligaste mån ska ta regionalpolitisk hänsyn vid genomförandet av kärnuppdraget. Detta innebär att bolaget ska undvika att lägga ner verksamheter på orter med en svag arbetsmarknad.¹⁴ Ett annat sådant krav är att Samhall ska undvika att säga upp personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga på grund av arbetsbrist.¹⁵

2.2.7 Regeringens styrning innebär krav på ökad försäljning

Regeringens styrning av Samhall återspeglas på olika sätt i hur bolaget styrs internt. På en övergripande nivå har regeringens krav på tillväxtfokus under de senaste åren exempelvis yttrat sig i att Samhall utökat antalet försäljare. Samtidigt har olika stödfunktioner nära de arbetsledande tjänstemännen, första linjens chefer, dragits in. Det totala antalet tjänstemän på Samhall har därmed inte förändrats nämnvärt.

Inom Samhall har också regeringens olika siffersatta krav brutits ner för olika hierarkiska nivåer. Utöver de ekonomiska målen har särskilt kraven på övergångar fått genomslag i styrningen i hela organisationen. Första linjens chefer har personliga krav på hur många övergångar de ska bidra till varje år, vid sidan av mål för lönsamheten. Mellancheferna på två olika nivåer, det vill säga affärschefer och distriktschefer, ansvarar på motsvarande sätt för det aggregerade antalet övergångar inom sina respektive ansvarsområden. Liksom i regeringens mål för Samhall är det antalet bruttoövergångar som mäts utan hänsyn till hur många som sedan kommer tillbaka till Samhall.

2.2.8 Konsekvenser av regeringens styrning

Sammantaget innebär regeringens styrning krav på Samhall att leverera avkastning på det egna kapitalet, samtidigt som bolaget ska uppnå ett antal verksamhetsmål.

Jämfört med andra aktiebolag innebär de olika verksamhetsmålen betydande restriktioner för Samhalls handlingsfrihet. Exempelvis har bolaget begränsad kontroll över den största utgiftsposten, nämligen lönekostnader. Detta eftersom bolaget måste producera ett fast antal lönetimmar och kostnaden per lönetimme ökar varje år. Till skillnad från de flesta andra bolag kan Samhall inte heller effektivisera genom att förändra sin närvaro på olika orter i landet.

Merkostnadsersättningen från staten kompenserar delvis för dessa restriktioner. Merkostnadsersättningen har dock legat stilla under relativt lång tid. För att leva upp till avkastningsmålet – som dessutom ökar varje år som Samhall går med vinst – behöver bolaget därför öka försäljningen kontinuerligt. Det

¹⁴ Ägaranvisning för Samhall 2017, 4 §, p. 3.

¹⁵ Ägaranvisning för Samhall 2017, 4 §, p. 2.

sammanfaller också med skrivningarna i ägaranvisningarna, där regeringen betonar att Samhall ska säkerställa ökad omsättning.

Varken målstyrningen eller skrivningarna i ägaranvisningen anger däremot närmare hur tillväxten ska uppstå, exempelvis inom vilka branscher.

2.3 Anställda inom Samhall

Samhall har tre arbetsmarknadspolitiska uppdrag för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

- **Kärnuppdraget:** skyddat arbete i form av tillsvidareanställningar för personer med funktionsnedsättning.¹⁶
- **Personer med utvecklingsanställning:** tidsbegränsade anställningar med syfte att utveckla arbetsförmågan.¹⁷
- **Personer med tre fjärdedelars sjukersättning:** sedan 1999 kan Försäkringskassan finansiera anställning hos Samhall motsvarande den återstående arbetsförmågan för personer med minst 75 procents sjukskrivning.¹⁸

Bland Samhalls anställda finns också tjänstemän som anställs från den reguljära arbetsmarknaden. Detta inkluderar bland annat chefer på olika nivåer och HR-personal.

Tabell 2:1 Anställda inom Samhall AB

	Antal	Kvinnor, %	Män, %	Medelålder, år
Anställda inom kärnuppdraget	19 259	45	55	49
Personer med funktionsnedsättning	2 015	33	67	29
Anställda med sjukersättning	357	69	31	51
Tjänstemän	1 206	52	48	48
Totalt	22 837	45	55	47

Källa: Samhalls års- och hållbarhetsredovisning för 2016

¹⁶ Utöver de arbetsmarknadspolitiska uppdragen erbjuder Samhall också arbetsmarknadstjänster. Dessa tjänster omfattar praktik och arbetsträning för personer i jobb- och utvecklingsgarantin, ungdomsgarantin och etablering/nyanlända.

¹⁷ Ägaranvisning för Samhall 2017, § 3.

¹⁸ Socialförsäkringsbalken 33 kap, 28 §.

2.3.1 Samhalls kärnuppdrag är att erbjuda skyddat arbete åt personer med funktionsnedsättning

Antalet anställda i Samhalls kärnuppdrag styrs av det antal lönetimmar som fastställs av regeringen (se 2.2.4). Av de personer som anställs i kärnuppdraget ska 40 procent rekryteras från vissa prioriterade grupper. Själva målet om 40 procent är en del av regeringens styrning, medan Samhall och Arbetsförmedlingen i samråd avgör vilka grupper som ska prioriteras. För närvarande ska följande grupper prioriteras till kärnuppdraget:

1. Personer med psykisk funktionsnedsättning.
2. Personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga.
3. Personer med specifik kognitiv funktionsnedsättning i kombination med hörselskada, synnedsättning eller psykisk funktionsnedsättning.
4. Personer med mer än en funktionsnedsättning som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan enligt följande:
 - Teckenspråkig eller barndomsdöv i kombination med någon annan funktionsnedsättning.
 - Synnedsättning i kombination med annan funktionsnedsättning.
 - Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga i kombination med annan funktionsnedsättning.

2.3.2 Från och med 2012 erbjuder Samhall också utvecklingsanställningar

Sedan 2012 har Samhall också i uppdrag att erbjuda utvecklingsanställningar vid företaget. En utvecklingsanställning är en visstidsanställning under längst tolv månader. Anställningen får förlängas av Arbetsförmedlingen med ytterligare som längst tolv månader om det finns särskilda skäl.¹⁹ Personen i utvecklingsanställning får lön och Samhall får lönebidrag som Arbetsförmedlingen fastställer på individuell nivå.

Syftet med insatsen är att deltagaren ska utveckla sin arbetsförmåga och att så många som möjligt ska övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Regeringen har framhållit att dessa anställningar är ett bra komplement till Samhalls kärnverksamhet och till övriga insatser för personer med funktionsnedsättning.²⁰

Målgruppen för utvecklingsanställningarna är för närvarande personer med funktionsnedsättning som har långa tider utan arbete och personer under 30

¹⁹ Förordning (2000:630) om Särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, § 36

²⁰ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 14, s. 47.

år ska prioriteras. Till skillnad från kärnuppdraget styrs utvecklingsanställningarna av hur många deltagare Samhall ska anställa och inte antal lönetimmar (3 100 ska anställas under 2017; se 2.2.5).²¹

2.3.3 Kärnuppdraget är störst sett till antalet anställda, men lika många anvisas till utvecklingsanställning i bolaget

Det är Arbetsförmedlingen som ska anvisa personer till Samhall. Det gäller både kärnuppdraget och utvecklingsanställningar.

Sett till antalet anställda inom Samhall är kärnuppdraget klart dominerande, med över 19 000 anställda jämfört med 2 000–3 000 personer med utvecklingsanställning. Antalet nya anvisningar till kärnuppdraget respektive utvecklingsanställningar är däremot jämförbart. Anledningen är att kärnuppdraget består av tillsvidareanställningar, medan utvecklingsanställningarna är tidsbegränsade. Antalet anvisningar till skyddat arbete hos Samhall var ca 3 000 under 2016, vilket kan jämföras med målet om att Samhall ska anställa 3 100 personer med utvecklingsanställning under 2017. Det är främst genom övergångar, pensioner och andra avslutade anställningar som behovet inom kärnuppdraget uppstår. Eftersom utvecklingsanställningarna är tidsbegränsade ersätts de däremot löpande.

2.4 Jämförelse mellan Samhall och andra insatser för personer med funktionsnedsättning

Vid sidan av Samhalls olika arbetsmarknadspolitiska uppdrag, finns det också flera andra typer av insatser för arbetssökande med funktionsnedsättning. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att utreda en arbetssökandes arbetsförutsättningar, funktionsnedsättning och hur den påverkar arbetsförmågan och vilken typ av stöd som är lämpligt. Utöver skyddat arbetet eller utvecklingsanställning hos Samhall, finns också anställningar med lönestöd i form av lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare, samt skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare.

Syftet med de olika typerna av anställningar med lönestöd är likartat, det vill säga att skapa möjligheter till arbete samt i arbetet stärka kompetensen och arbetsförmågan hos dem som anställs med stöden. Det finns samtidigt skillnader mellan stöden avseende inriktning och målgrupp. Detta innebär bland annat att anställningar med lönebidrag och utvecklingsanställningar är alternativ som ska övervägas innan en skyddad anställning eller en trygghetsanställning kan komma i fråga. Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

²¹ Ägaranvisning för Samhall AB, 2017

Tabell 2.2 Likheter och skillnader mellan olika anställningar med lönestöd

	Målgrupp	Tidsbegränsning	Arbetsgivare	Ersättning
Lönebidrag	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som inte bedöms kunna få eller behålla ett arbete utan bidraget.	Max 4 år (förlängning vid särskilda skäl)	Alla utom Samhall	Lönesubvention och eventuellt anordnarbidrag
Utvecklingsanställning	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.	Max 12 månader (förlängning vid särskilda skäl)	Alla, inklusive Samhall	Lönesubvention och eventuellt anordnarbidrag
Skyddat arbete hos Samhall (kärnuppdraget)	Personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.	Ingen	Samhall	Merkostnadsersättning till Samhall
Offentligt skyddat arbete	Personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Personerna ska ha ett socialmedicinskt funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, eller vara berättigade till insatser enligt LSS, eller på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från det under längre tid.	Ingen (normalt beslut 1 år i taget)	Kommuner, landsting och andra offentliga arbetsgivare	Lönesubvention
Trygghetsanställning	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.	Ingen; prövning vart fjärde år	Alla utom Samhall	Lönesubvention och eventuellt anordnarbidrag

2.4.1 Det ställs högre krav i anställningar med lönebidrag och utvecklingsanställningar

Av de fem anställningarna med lönestöd så riktas lönebidrag och utvecklingsanställningar till personer som bedöms ha större förutsättningar att utveckla sin arbetsförmåga. Detta innebär att möjligheten för de inskrivna att få anställning med dessa lönestöd ska utredas innan anställning med övriga lönestöd ska kunna komma i fråga. De högre kraven visar sig bland annat i begränsningar i tid och krav på omprövning. Ett första beslut om lönebidrag får omfatta högst 1 år, lönebidraget får lämnas under längst 4 år och en förlängning efter 4 år ska föregås av en särskild prövning. En utvecklingsanställning

kan vara i högst 12 månader, men kan förlängas för ytterligare 12 månader om det finns särskilda skäl.

Stödet innebär att arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden kompenseras ekonomiskt för den nedsättning i arbetsförmågan arbetstagaren bedöms ha. För utvecklingsanställningarna kan arbetsgivaren också få ett anordnarbidrag.

2.4.2 Skyddat arbete och trygghetsanställningar riktas till personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser

Skyddat arbete finns i två former – hos Samhall och hos offentliga arbetsgivare (OSA). Enligt förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga riktas skyddat arbete till personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Trygghetsanställning infördes 2006 som ett alternativ till Samhall. Syftet med att införa trygghetsanställningar var att bredda utbudet av långvariga anställningar med mer varierande arbetsuppgifter på flera orter och i fler branscher än de där Samhalls fanns representerat. Målgruppen för trygghetsanställningar är densamma som för skyddat arbete, men arbetet utförs i likhet med anställningar med lönebidrag och utvecklingsanställningar på den reguljära arbetsmarknaden.

För trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete ska Arbetsförmedlingen ompröva besluten vid olika tidpunkter, men det finns till skillnad mot anställningar med lönebidrag och utvecklingsanställningar ingen formell borte tidsgräns för hur länge stöden kan utgå. För Samhall gäller att merparten av de anställda har en tillsvidareanställning förenad med en hög anställningstrygghet. För trygghetsanställningar och OSA gäller att arbetsgivaren kompenseras för den nedsättning i arbetsförmågan som arbetstagaren bedöms ha, där ersättningen bedöms individuellt.

2.5 Samhalls arbete för att utveckla medarbetarna

2.5.1 Medarbetarprocessen styr och stödjer det utvecklande arbetet

Samhalls samhällsuppdrag, som det är formulerat i bolagsordningen, är att skapa utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning. En viktig del av Samhalls arbete är därför att bidra till medarbetarnas utveckling. Detta arbete styrs internt av Samhalls medarbetarprocess. Processen beskriver i olika steg bolagets arbete med att utveckla medarbetarna, från anställningens början till dess att medarbetaren lämnar bolaget. En stor del av medarbetarnas utveckling är tänkt att ske genom själva arbetet i Samhalls kunduppdrag. Medarbetarprocessen identifierar dock också ett antal andra utvecklingsinsatser: utbildning, möjlighet att testa nya arbetsuppgifter eller yrkesroller och göra praktik på annan arbetsplats inom eller utanför Samhall.

Figur 2.2 Medarbetarprocess hos Samhall



Medarbetarprocessen är i stora drag samma för personer med utvecklingsanställning som för anställda i Samhalls kärnuppdrag. Givet uppdragets utformning och den begränsade anställningstiden arbetar dock Samhall mer intensivt med personer med utvecklingsanställning, vilket bland annat innebär tätare uppföljningar och mer tid till utvecklingsinsatser.

2.5.2 Medarbetarprocessen återspeglar överenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall

Arbetsförmedlingen och Samhall har tecknat en samverkansöverenskommelse där utgångspunkterna och formerna för samverkan mellan de båda organisationerna klargörs. Samhall och Arbetsförmedlingen har också tagit fram en gemensam kvalitetsöverenskommelse för Samhalls kärnuppdrag. I dokumentet tydliggörs vem som har ansvar för att genomföra och följa upp rutiner och dokumentation kring anställningen. Bland annat anges formerna för den gemensamma beredningen inför en anställning hos Samhall och för den gemensamma planeringen inför en övergång till annat arbete. Innehållet i överenskommelsen återspeglas både i Arbetsförmedlingens handläggarstöd om skyddat arbete hos Samhall och i Samhalls medarbetarprocess.

2.5.3 Arbetsförmågan skattas i utvecklingsdialoger vid introduktionen

Arbetsförmedlingen, Samhall och medarbetaren ska ta fram en gemensam målbild och överenskommelse innan anställningen på Samhall påbörjas. Överenskommelsen är sedan grund för medarbetarens utvecklingsplan vid Samhall. De insatser som anges i överenskommelsen ska bidra till att den anställda utvecklar sin arbetsförmåga.²²

Kontinuerligt under anställningen håller Samhall en mål- och utvecklingsdialog med den anställda. Där fastställs mål och insatser som ska syfta till att utveckla den anställdes arbetsförmåga och yrkeskunnande. Vid mål- och utvecklingsdialogen fastställs också den anställdes skattade arbetsförmåga som är grunden för matchning mot olika kunduppdrag. Dialogerna sker tätare för personer med utvecklingsanställning än för anställda i kärnuppdraget. För personer med utvecklingsanställning ska också en uppföljning i trepartssamtal med Arbetsförmedlingen ske kontinuerligt under anställningen.

²² Arbetsförmedlingen och Samhall (2016). *Kvalitetsöverenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB om Samhalls kärnuppdrag*, s. 2.

2.5.4 Anställda matchas till arbete med typarbeten

Alla medarbetare matchas mot krav på arbetsförmåga och yrkeskunnande i det aktuella utbudet av kunduppdrag. Samhall har identifierat 24 yrkesroller som medarbetarna kan utvecklas inom, dels genom arbete, dels genom utbildningar kopplade till yrkesrollerna.

Tabell 2.3 Yrkesroller inom Samhall

24 yrkesroller inom Samhall							
Administratör	Fönsterputsare	Lokalvårdare	Serveringsbiträde	Driftledare	Fastighets-skötare – Yttre	Fastighets-skötare – Inre	Teamledare
Butiksmedarbetare	Instruktör	Maskinoperatör	Servicevård	Ledsagare	Lagerarbetare	Kundtjänstmedarbetare	Tvätterimedarbetare
Chaufför	Internlärare	Montör	Skogsarbetare	Omsorgs-assistent	Renhållningsarbetare	Receptionist	Vaktmästare

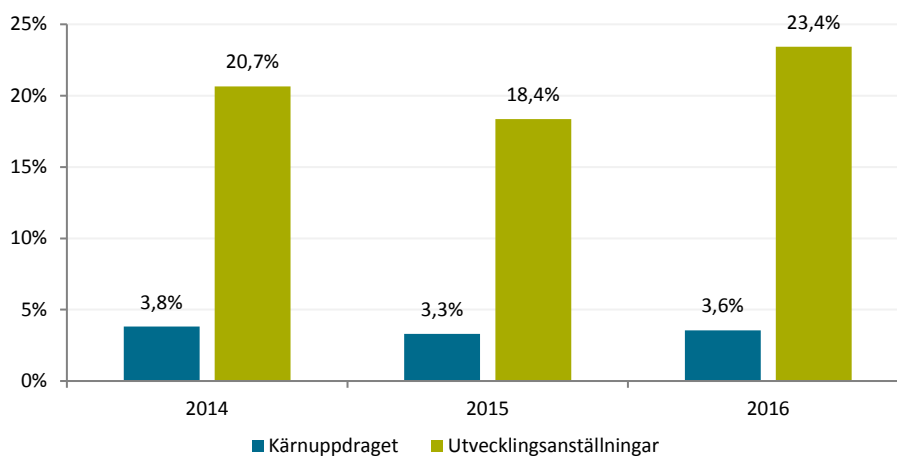
2.5.5 Samhall arbetar mer intensivt med personer med utvecklingsanställning

Utöver arbete i kunduppdragen består en anställning vid Samhall av olika utvecklingsinsatser. Detta kan innebära yrkesutbildning, möjlighet att testa nya arbetsuppgifter eller yrkesroller eller praktik på en annan arbetsplats inom eller utanför Samhall.

Personer med utvecklingsanställning ägnar mer tid åt utvecklingsinsatser än vad anställda i kärnuppdraget gör. Av kollektivavtalet för personer med utvecklingsanställning framgår sedan 2016 att minst 25 procent av anställningen ska bestå av utvecklingsinsatser. Samhalls statistik visar också att utvecklingstiden för personer med utvecklingsanställning 2016 uppgår till 23,4 procent av den schemalagda tiden, medan den för anställda i kärnuppdraget ligger på 3,6 procent.

Skillnaderna beror dock också på att medarbetarprocessen för personerna i utvecklingsanställning ska ske under ett år, medan den för anställda i kärnuppdraget pågår under flera år. Flera delar av medarbetarprocessen, så som introduktion, vissa yrkesutbildningar och övergångsarbete, sker endast en gång under en anställning, varför de upptar en större andel av den schemalagda tiden för personer i utvecklingsanställning.

Figur 2.3 Utvecklingstid för anställda i kärnuppdraget och för personer med utvecklingsanställning per år (procent)



Staplarna visar utvecklingstid i procent av den schemalagda tiden för anställda i kärnuppdraget respektive personer med utvecklingsanställning. Siffrorna anger genomsnittet för respektive år. I utvecklingstid ingår kategorierna utbildning/utveckling, övergångspraktik, utvecklingspraktik och friskvård. För personer med utvecklingsanställning ingår även rehabtid i utvecklingstiden.

Källa: Samhall AB.

Personer med utvecklingsanställning och anställda i kärnuppdraget har tillgång till samma utvecklingsinsatser förutom att det inom utvecklingsanställningarna finns större möjlighet till anpassning av arbetstiden genom så kallad rehabtid. Det är en möjlighet att inledningsvis trappa upp närvaron på arbetsplatsen från en lägre nivå än personens arbetsutbud. Cheferna vid Samhall beskriver såväl denna möjlighet som möjligheterna till utvecklingsinsatser generellt som viktiga inslag i utvecklingsanställningen.

2.5.6 Samhalls arbetsledare bedömer att medarbetarprocessen fungerar väl, men tid är en flaskhals

Av våra intervjuer vid Samhall framgår att medarbetarprocessen är väl integrerad i bolagets verksamhet. De chefer i första linjen som vi har intervjuat menar att medarbetarprocessen är tydlig och fungerar bra. Medarbetarprocessen följs också upp på flera olika sätt – bland annat genom en månatlig personalrapport och en årlig medarbetarundersökning. HR-personalen har även ett särskilt ansvar för att säkerställa och kvalitetssäkra medarbetarprocessen inom respektive distrikt.

Flera chefer som arbetar med utvecklingsanställningar har dock beskrivit att brist på tid kan begränsa det utvecklande arbetet. Tidsbristen beror på att varje arbetsledare ansvarar för många medarbetare och att arbetet med utvecklingsanställningar är intensivt.

Min upplevelse är att en utvecklingsanställd kräver ungefär dubbelt så mycket insats som en i kärnuppdraget. Du ska göra processen på tolv månader. Du ska lära känna personen, hitta deras styrkor och svagheter och

*jobba med dem, bygga på dem och så ska det ske under tolv månader. /... /
Det är rätt intensivt arbete.*

Tidsbristen kan, enligt de intervjuade cheferna, utgöra en begränsning för det utvecklande arbetet genom att medarbetarnas utvecklingsinsatser kan bli lidande. Denna tidsbrist förekommer trots att Samhall infört en särskild chefsbefattning för utvecklingsanställningarna. För att frigöra mer tid till det utvecklande arbetet har cheferna inom utvecklingsanställningarna, till skillnad från första linjens chefer inom kärnuppdraget, inget kund- eller säljansvar. I våra intervjuer uppger dock några chefer att Samhall inte har lyckats rekrytera nya chefer i samma takt som antalet utvecklingsanställningar har utökats.

Också själva längden på utvecklingsanställningarna nämns som ett problem. Flera chefer som ansvarar för utvecklingsanställningar på Samhall uttrycker i våra intervjuer att tiden ibland är för kort för att deltagarna ska hinna utveckla sin arbetsförmåga. De menar att det är väldigt individuellt hur långt man hinner på ett år och att vissa personer behöver längre tid än så.

Våra intervjuer har också visat att det finns geografiska skillnader i Arbetsförmedlingens arbete med förlängning av utvecklingsanställningen. Flera chefer på Samhall har uttryckt att det är svårt att få till förlängningar, medan andra uppgett att arbetsförmedlarna är lyhörda gentemot Samhall och förlänger när det finns ett behov.

2.5.7 Samhall fungerar som introduktion till arbetslivet

För många som anvisas till utvecklingsanställningar vid Samhall så är bolaget den första arbetsgivaren. Flera chefer betonar därför att det utvecklande arbetet ofta inledningsvis handlar om att personerna lär sig basala arbetslivskunskaper som att passa tider och att sjukanmäla sig. Av våra intervjuer med arbetsledare på Samhall framgår att bolagets utbildningar visserligen uppfattas som bra och viktiga. Samtidigt framför många att de förmågor som Samhall lyckas bäst med att utveckla hos personalen handlar mycket om grundläggande social kompetens: respekt för arbetstider; uppträdande gentemot chefer, kollegor och kunder; god hygien; flexibilitet etc. Detta säger också cheferna som ansvarar för utvecklingsanställningar:

Jag satt med en som hade insett efter 28 år att ”jag kan faktiskt samarbeta med andra människor, och det är jättekul”. Det var hans insikt, vilken himla härlig insikt. Han har levt i 28 år i tron att han inte kan samarbeta. Och helt plötsligt, det har han utvecklat, det var en jättestor utvecklingsgrej för honom.

Även flera arbetsförmedlare framhåller att Samhall utgör en viktig första kontakt med arbetslivet:

Samhall är duktiga på den biten, att lära en ung människa hur arbetslivet fungerar. Passa tider, viktigt att ha respekt för sina arbetstider och sina arbetskamrater och göra sitt uppdrag utifrån bästa förmåga. Där är Samhall starka.

2.5.8 Samhalls försäljning sätter gränser för medarbetarutvecklingen

En viktig begränsning i arbetet med att utveckla medarbetarnas förmåga är att Samhall bara kan bedriva kommersiellt gångbar verksamhet. Samhall har gått igenom en omfattande omvandling de senaste decennierna. Från att ha varit ett bolag där industriell produktion i egna verkstäder dominerade utgör nu olika servicetjänster huvuddelen av Samhalls verksamhet.

Denna förändring har givetvis också påverkat Samhall som arbetsgivare. Samhalls chefer beskriver entydigt att möjligheterna att anpassa arbetet efter de anställdas förutsättningar är större i Samhalls traditionella industriproduktion än i bolagets serviceverksamhet. Industriproduktionen sker i Samhalls egna lokaler, med många olika sorters arbetsmoment som kan passa personer med olika sorters funktionsnedsättning, och stor möjlighet till anpassning vad gäller exempelvis arbetstid. Tjänsteverksamheten sker ofta i kundernas lokaler och innebär oftast högre krav på flexibilitet och social kompetens.

2.5.9 Samhall behöver större bredd i arbetsuppgifterna

I våra gruppintervjuer framkommer att bredden i form av branscher och yrkesroller varierar mellan olika orter. Den enskilt största verksamheten, städning, innebär exempelvis fysiska krav som utestänger många potentiella medarbetare. Detta nämns uttryckligen som ett problem, både av Arbetsförmedlingens och Samhalls personal. Problemet har ökat, eftersom städningens andel av Samhalls verksamhet har vuxit de senaste åren. På vissa orter uppger arbetsförmedlare att Samhall i praktiken enbart kan erbjuda städarbeten.

En begränsning i variationen av verksamheter sätter inte bara gränser för vilka anpassningar av arbetsuppgifter och arbetsmiljö som kan göras och vilka arbetskrav som ställs utan också för vilka roller som medarbetarna kan utvecklas inom. Den bristande variationen kan även begränsa möjligheterna att prova på olika arbetsuppgifter under en utvecklingsanställning.

Sammantaget bedömer både Samhalls ledning och många chefer i första linjen att bolaget idealt skulle behöva en större bredd i arbetsuppgifter för att bättre kunna erbjuda sysselsättning för medarbetare med olika typer av funktionsnedsättningar.

2.5.10 Kan försäljningstillväxt ge bättre anpassade arbetsuppgifter?

Med tanke på det svenska näringslivets generella utveckling är det sannolikt inte ekonomiskt försvarbart eller i linje med Samhalls syfte att återgå till mer av industriverksamhet i egna verkstäder. En efterfrågad ökad variation av arbetsuppgifter skulle därför snarare behöva komma till stånd genom fler uppdrag inom tjänstebranscher som kan erbjuda större variation av arbetsuppgifter och större möjligheter till anpassning.

En viktig fråga i sammanhanget är om bolaget styrs så att en breddning av verksamheten premieras. Samhalls ledning arbetar för närvarande aktivt med att försöka identifiera ytterligare branscher där bolaget skulle kunna ha potential att sälja tjänster. Enligt bolagets ledning sker det både för att öka variationen av de arbetsuppgifter som kan erbjudas och för att undvika att bli marknadsledande i vissa branscher. Det senare skulle försvåra prissättningen av bolagets tjänster som ska utgå från marknadspriser. Bonussystemet för bolagets säljkår är också uppbyggt så att det i viss mån premierar en breddning av försäljningen till flera branscher. Försäljning på orter där Samhalls verksamhet är begränsad premieras även genom säljkårens bonussystem för att möta regeringens mål för bolaget om närvaro i hela landet.

Sammantaget finns det alltså för närvarande en viss ambition inom Samhall att växa på ett sätt som innebär ett breddat utbud av arbetsuppgifter. Denna ambition återspeglar dock inte någon uttalad styrsignal från regeringen.

2.6 Sammanfattande iakttagelser

2.6.1 Regeringen styr Samhall mot ekonomisk tillväxt

Samhall är ett bolag som har krav på sig att samtidigt vara kommersiellt och utföra ett samhällsuppdrag. Regeringen styr bolaget genom mål för bolagets ekonomi och för verksamheten samt genom finansieringen av bolagets kärnuppdrag i form av merkostnadsersättning. Sammantaget innebär regeringens ekonomiska styrning att Samhall kontinuerligt behöver växa för att kunna nå de uppsatta målen.

2.6.2 Samhall nyanställer lika många till skyddat arbete som till utvecklingsanställning

Samhall har två huvudsakliga anställningsformer för personer med funktionsnedsättning, nämligen skyddat arbete och utvecklingsanställning. Skyddat arbete, eller kärnuppdraget, är Samhalls ursprungliga uppdrag där nästan 90 procent av personalen arbetar. Uppdraget med utvecklingsanställningar tillkom 2012 och har kontinuerligt ökat i omfattning. Trots att antalet anställda i kärnuppdraget alltså är många gånger fler tar Samhall varje år emot ungefär lika många nyanställda i de båda uppdragen som en följd av att utvecklingsanställningarna är tidsbegränsade.

2.6.3 Medarbetarprocessen är väl strukturerad, men Samhalls kunduppdrag avgör möjligheterna till utveckling

Samhalls arbete med att utveckla deltagarnas arbetsförmåga sker bland annat genom medarbetarprocessen. Denna upplevs vara väl strukturerad och förankrad inom organisationen. Cheferna upplever att de har goda förutsättningar och stöd i arbetet med att utveckla medarbetarna. Samhalls utvecklande arbete begränsas dock av vilken kommersiell verksamhet som Samhall bedriver på orten i fråga. Yrkesrollerna inom Samhall är till för att tydliggöra utvecklingsvägar inom bolaget, men i praktiken begränsas yrkesrollerna av

vilka kunduppdrag som Samhall har. Variationen av verksamheter och yrkesroller är på många orter begränsad, vilket Samhalls ledning och personal lyfter fram som ett problem. Samhalls ledning försöker öka variationen i verksamheten genom att premiera säljarbete som inriktar sig mot en bredd av branscher. Arbetet sker utan att regeringen uttryckligen styrt i den riktningen.

3 Personer som anvisats till Samhall och resultaten av det utvecklande arbetet

I detta kapitel fokuserar vi på de personer som har anvisats till Samhall. Vi undersöker sammansättningen av gruppen och om den har förändrats över tid. I analysen jämför vi också dem som har anvisats till Samhall med personer som anvisats till andra insatser eller anställningar med stöd. Vi analyserar även vissa resultat, bland annat avseende övergångar till andra anställningar.

Analysen baseras på registerdata från Arbetsförmedlingen, statistik från Samhall och gruppintervjuer med chefer och medarbetare vid Arbetsförmedlingen och Samhall.

3.1 Anvisade till Samhalls kärnuppdrag

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera hur sammansättningen hos dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag har ändrats över tid. Flera utredningar har tidigare dragit slutsatsen att gruppen har förändrats, bland annat som följd av att verksamheten vid Samhall har förändrats.²³

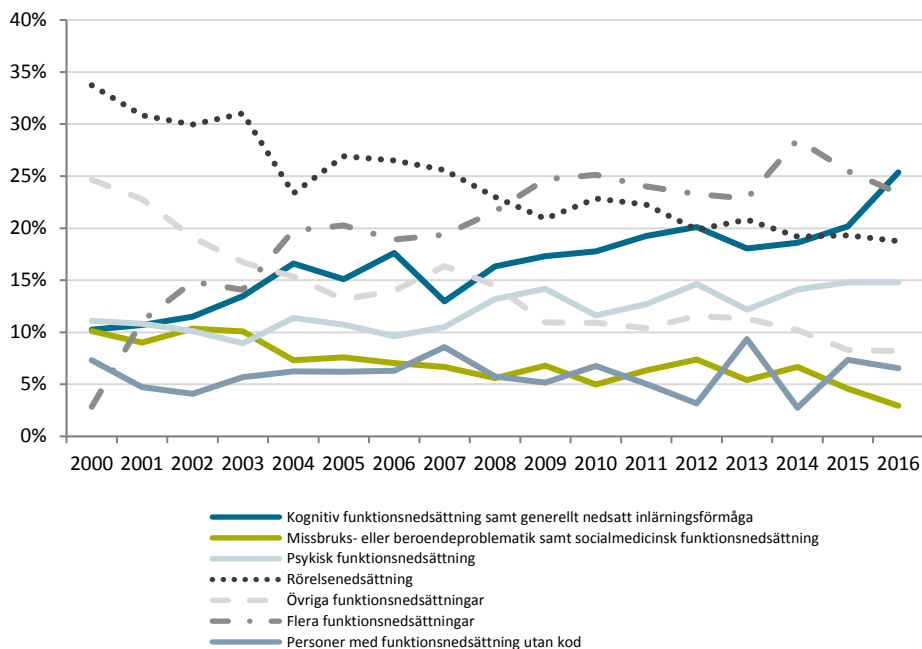
Utredningarna menar att denna förändring har inneburit att det inte alltid är den primära målgruppen för Samhall som kommit att anvisas till verksamheten. Som framgår av föregående kapitel ska skyddat arbete hos Samhall, tillsammans med offentligt skyddat arbete (OSA) och trygghetsanställningar riktas till personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Anställningar med lönebidrag och utvecklingsanställningar ska riktas till personer med större förutsättningar att utveckla sin arbetsförmåga.

3.1.1 Fler med kognitiva, psykiska och flera funktionsnedsättningar

I figur 3:1 illustreras fördelningen av olika typer av funktionsnedsättningar och hur den har förändrats över tid bland dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag.

²³ Se bland annat Samhallutredningen (SOU 2003:56), Riksrevisionen (Rir 2008:28) och FunkA-utredningen (SOU 2012:31).

Figur 3:1 Typ av funktionsnedsättning bland anvisade till Samhalls kärnuppdrag (procent)



Kommentar: I figuren redovisas andelen med olika typer av funktionsnedsättningar bland personer som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag för respektive år. Basen utgörs av dem som har anvisats till Samhall respektive år.

Källa: Arbetsförmedlingen

Figuren visar att andelen personer med kognitiv funktionsnedsättning, generellt nedsatt inlärningsförmåga eller psykisk funktionsnedsättning har ökat. Samtidigt har andelen personer med nedsatt funktion i hjärta och lungor, hörselskada eller olika former av synskador minskat (övriga funktionsnedsättningar i figur 3:1).²⁴ Vid våra intervjuer framhölls också uppfattningen att personer med funktionsnedsättningar relaterade till hörsel och syn i lägre grad kommit att anvisas till Samhall. Även andelen personer med flera funktionsnedsättningar har ökat. Enligt våra intervjuer med Arbetsförmedlingen så utgörs en förklaring till detta av att myndighetens stödsystem uppdaterats så att en person kan registreras med fler än en funktionsnedsättning.

3.1.2 Samhall anställer allt fler personer med kognitiv funktionsnedsättning...

Andelen personer med kognitiv funktionsnedsättning samt generellt nedsatt inlärningsförmåga har ökat mer bland dem som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag, jämfört med inskrivna personer med funktionsnedsättning

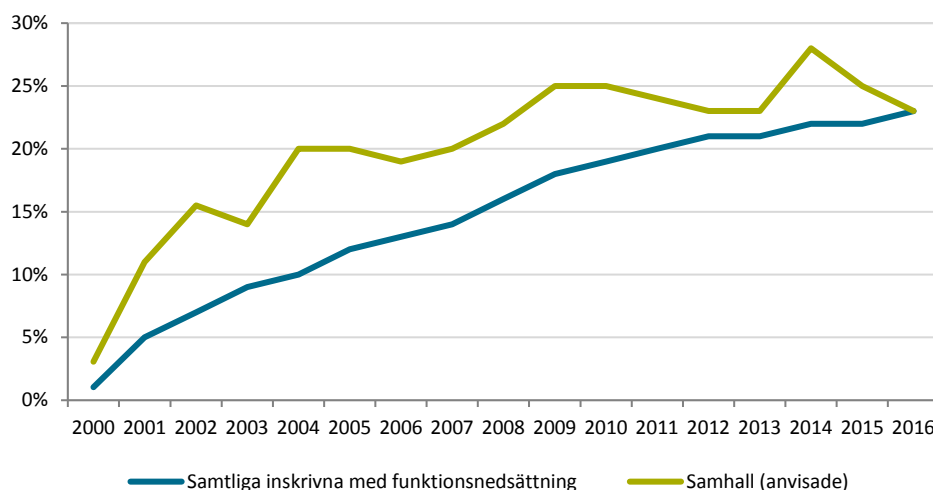
²⁴ I gruppen övriga funktionsnedsättningar ingår nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor, hörselskada dövhet (utgått), barndomsdöv och/eller teckenspråkig, hörselskada, synskada (utgått), grav synskada (utgått), synsvaghet (utgått), synnedsättning, övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar, allergi eller överkänslighet och förvärvad hjärnskada (utgått).

generellt. Bland dem som anvisades till Samhall 2016 hade 27 procent en kognitiv funktionsnedsättning samt generellt nedsatt inlärningsförmåga. Detta kan jämföras med 17 procent bland samtliga inskrivna med funktionsnedsättning.

3.1.3 ... liksom med flera funktionsnedsättningar...

Andelen personer med flera registrerade funktionsnedsättningar är den grupp som har ökat mest av samtliga anvisade till Samhalls kärnuppdrag. Av dem som anvisas till Samhall har andelen som har flera funktionsnedsättningar över tid varit högre jämfört med samtliga inskrivna med en funktionsnedsättning. Skillnaden har jämnats ut och 2016 är andelarna ungefär lika stora i båda grupperna (se figur 3:2).

Figur 3:2 Personer med flera funktionsnedsättningar bland inskrivna hos Arbetsförmedlingen respektive bland anvisade till Samhalls kärnuppdrag (procent)



Kommentar: I figuren redovisas andelen som har flera registrerade funktionsnedsättningar i gruppen samtliga personer med funktionsnedsättning respektive andelen med flera funktionsnedsättningar i gruppen som anvisats till Samhall. Basen utgörs av den grupp som anvisas till Samhall respektive år.

Källa: Arbetsförmedlingen

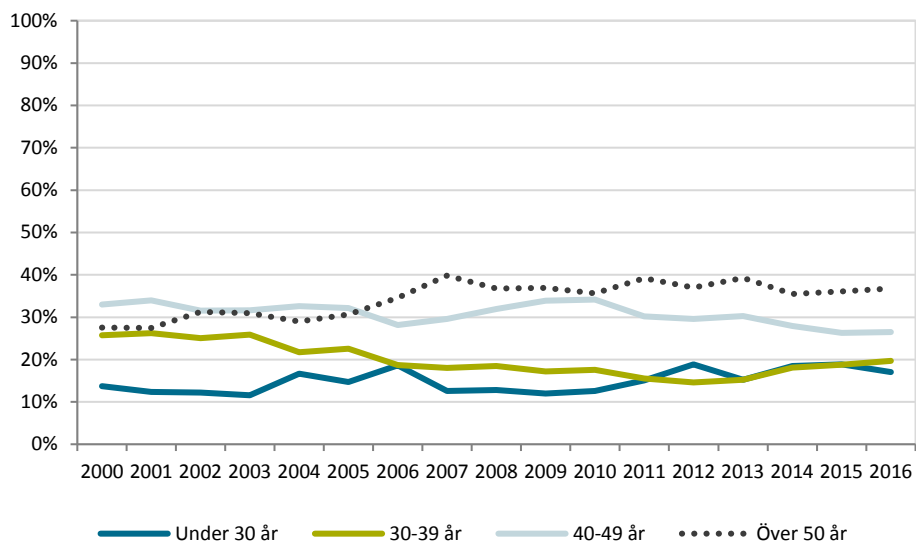
3.1.4 ... men allt färre med rörelsenedsättning

Andelen med rörelsenedsättning som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag har minskat. Det är en utveckling som går i linje med den generella utvecklingen bland personer med funktionsnedsättning som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Andelen med rörelsenedsättning är dock lägre vid Samhall. En tänkbar förklaring som Arbetsförmedlingen och Samhall framhåller i våra intervjuer är att kraven på fysisk rörlighet hos de anställda har ökat, bland annat eftersom Samhalls verksamhet i ökande utsträckning består av städning.

3.1.5 Andelen äldre har ökat

Vår analys visar att personer över 50 år har utgjort den största andelen av dem som anvisats till Samhalls kärnuppdrag under det senaste decenniet. Det är också denna grupp som har ökat mest under perioden, från knappt 30 procent 2000 till knappt 40 procent 2016. Även andelen personer som är under 30 år har dock ökat under samma period, med ungefär 5 procentenheter.

Figur 3:3 Åldersfördelning bland dem som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag 2000 – 2016 (procent)

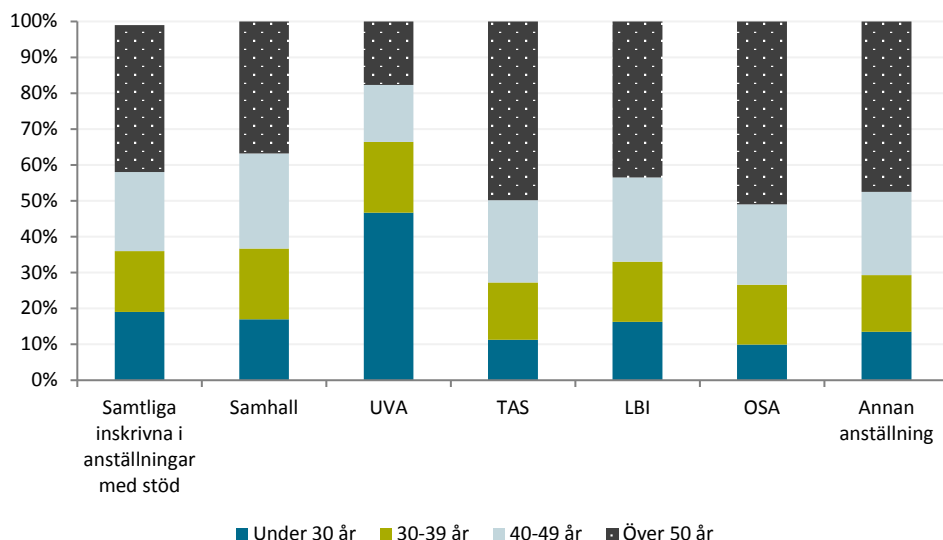


Kommentar: Analysen baseras på dem som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag under respektive år. Andelen avser ett genomsnitt för varje år baserat på månadsdata.

Källa: Arbetsförmedlingen

Åldersfördelningen bland personer som anvisades till Samhalls kärnuppdrag 2016 är snarlik åldersfördelningen bland alla inskrivna med funktionsnedsättning i anställning med stöd. Jämför vi däremot åldersfördelningen i olika anställningar ser vi skillnader. Bland personer med en utvecklingsanställning (hos Samhall eller annan arbetsgivare) är andelen personer under 30 år högre jämfört med dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag. Närmare hälften av dem som har en utvecklingsanställning är under 30 år. Personer under 30 år är också en prioriterad grupp för utvecklingsanställningarna inom Samhall.

Figur 3:4 Åldersfördelning bland anvisade till Samhalls kärnuppdrag respektive anställningar med stöd 2016 (procent)



Kommentar: Analysen baseras på personer som har en funktionsnedsättning och deltar i eller är anvisade till någon av de åtgärder som redovisas i figuren. I kategorin annan anställning ingår även anställningsformer som inte är specifikt riktade till personer med en funktionsnedsättning. Samhall är förkortning för skyddat arbete hos Samhall, UVA för utvecklingsanställning, TAS för trygghetsanställning, LBI för anställning med lönebidrag och OSA för offentligt skyddat arbete.

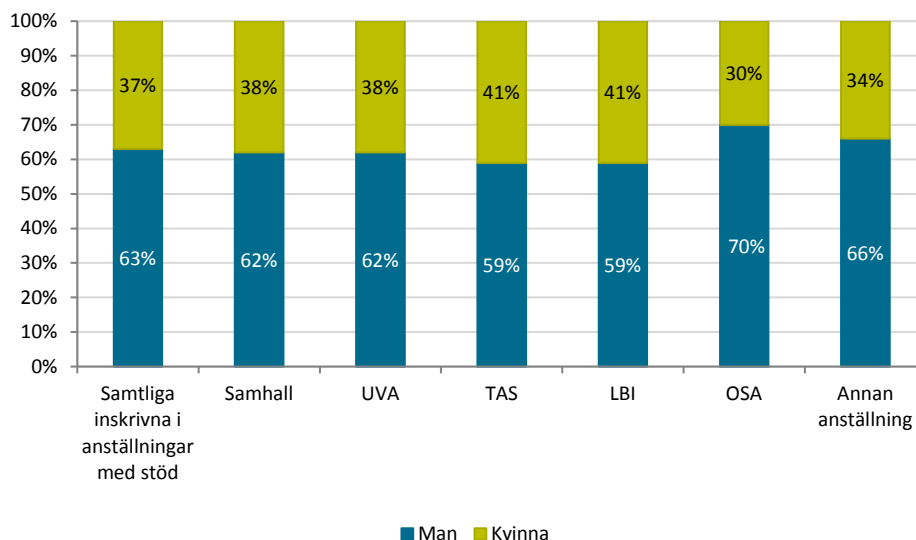
Källa: Arbetsförmedlingen

3.1.6 Färre kvinnor anvisas till Samhall

Vår analys visar att andelen kvinnor som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag har minskat över tid. Under perioden 2000 till 2016 har andelen minskat med 6 procentenheter, från 44 till 38 procent. I sammanhanget kan noteras att Samhall under denna period förändrat sin verksamhet mot mer tjänsteproduktion, där städtjänster har ökat i andel. Denna verksamhet utgör en traditionellt kvinnodominerad verksamhet.

Jämför vi anvisade till Samhall med personer i anställning med andra lönestöd är andelen kvinnor jämförbar med genomsnittet för övriga insatser. Bland personer med trygghetsanställning respektive anställning med lönebidrag är andelen kvinnor något högre jämfört med dem som anvisas till Samhall. Mönstret är det omvända för personer med ett offentligt skyddat arbete (OSA). Ungefär 70 procent av personer med OSA var män under 2016.

Figur 3:5 Kvinnor och män i anställningar med stöd 2016 (procent)



Kommentar: Analysen baseras på personer som har en funktionsnedsättning och deltar i eller är anvisade till någon av de åtgärder som redovisas i figuren. I kategorin annan anställning ingår även anställningsformer som inte är specifikt riktade till personer med en funktionsnedsättning. Samhall är förkortning för skyddat arbete hos Samhall, UVA för utvecklingsanställning, TAS för trygghetsanställning, LBI för anställning med lönebidrag och OSA för offentligt skyddat arbete.

Källa: Arbetsförmedlingen

I detta sammanhang kan nämnas att Arbetsförmedlingen har framhållit att kvinnor generellt får ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser i lägre utsträckning än män.²⁵ Att uppnå ett jämställt deltagande i arbetsmarknadspolitiska program är också ett av myndighetens mål i arbetet med jämställdhetsintegrering.²⁶

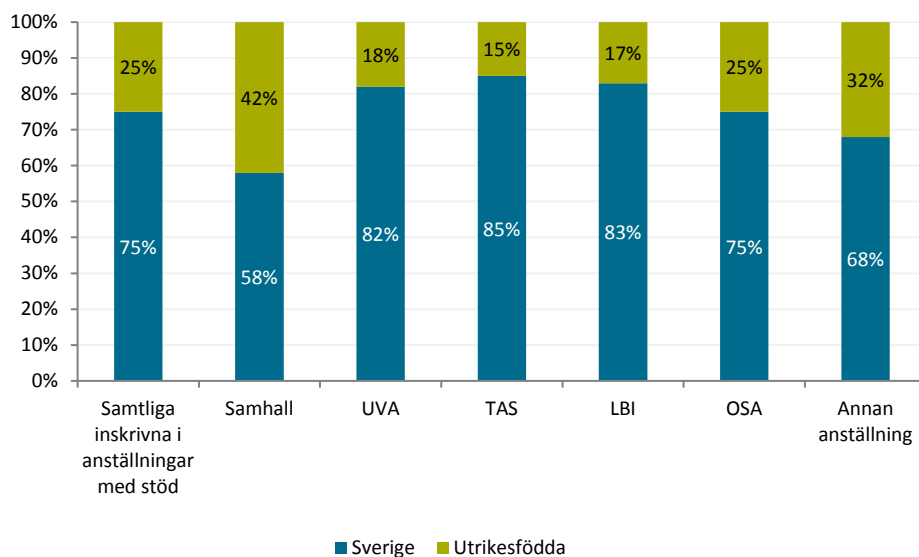
3.1.7 Andelen utrikesfödda är betydligt högre bland dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag

Bland dem som deltar i någon form av anställning med lönestöd, som riktar sig till personer med funktionsnedsättning, visar figuren 3:7 att i genomsnitt 25 procent av dessa är utrikesfödda. Ser vi till respektive anställningsform varierar andelen. Andelen är avsevärt högre bland personerna som anvisas till Samhalls kärnuppdrag. År 2016 låg andelen på 42 procent.

²⁵ Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsmarknadspolitiska program 2014*.

²⁶ Arbetsförmedlingen (2015), *Jämställdhetsintegrering av Arbetsförmedlingen*, Förstudierapport.

Figur 3:7 Född i respektive utanför Sverige – anställningar med stöd 2016 (procent)

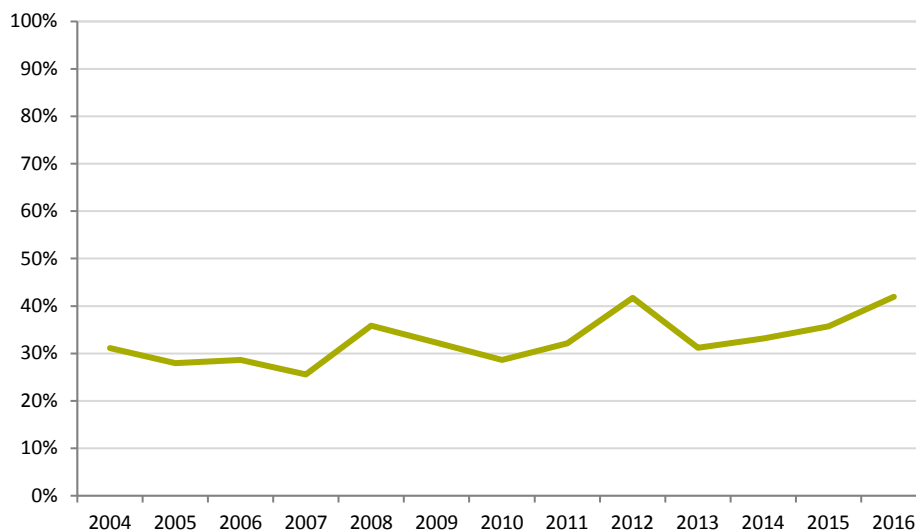


Kommentar: Analysen baseras på personer som har en funktionsnedsättning och deltar i eller är anvisade till någon av de åtgärder som redovisas i figuren. I kategorin annan anställning ingår även anställningsformer som inte är specifikt riktade till personer med en funktionsnedsättning. Samhall är förkortning för skyddat arbete hos Samhall, UVA för utvecklingsanställning, TAS för trygghetsanställning, LBI för anställning med lönebidrag och OSA för offentligt skyddat arbete.

Källa: Arbetsförmedlingen

Andelen utrikesfödda har också ökat väsentligt. Mellan åren 2004 till 2016 har andelen av de anvisade som är födda utanför Sverige ökat från 31 till 42 procent. Motsvarande förändring kan inte noteras bland övriga analyserade anställningar med stöd.

Figur 3:6 Anvisade till Samhalls kärnuppdrag som är födda utanför Sverige 2004–2016 (procent)



Kommentar: Analysen baseras på andelen som har anvisats till Samhall respektive år. Andelen avser ett genomsnitt baserat på månadsdata.

Källa: Arbetsförmedlingen

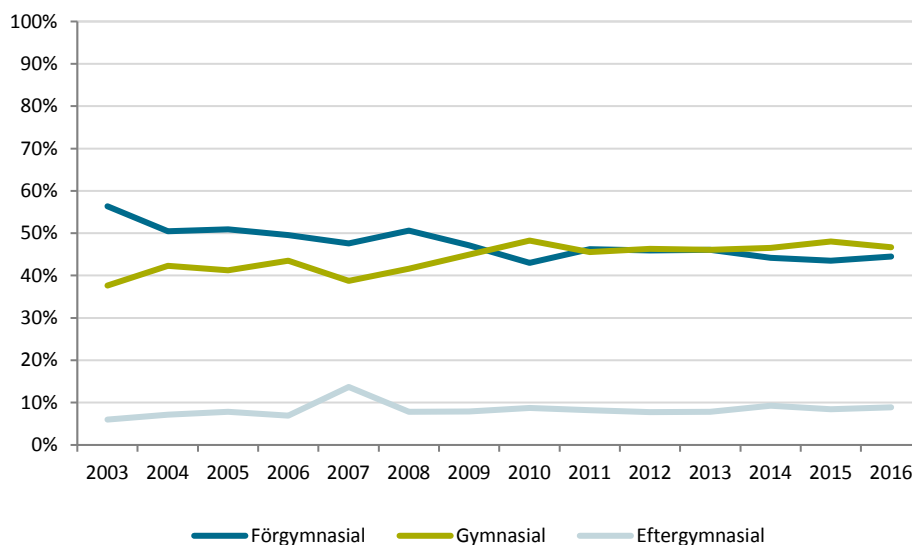
Även FunkA-utredningen från 2012 visade att andelen utrikes födda var avsevärt högre bland de anvisade till Samhall. Utredningen framhöll att personernas bristande svensk-kunskaper skulle kunna vara en orsak till överrepresentationen och ifrågasatte huruvida anvisningarna alltid hade sin grund i en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.²⁷

3.1.8 Utbildningsnivån har ökat något men är lägre hos anvisade till Samhall

Utbildningsnivån bland personer som har anvisats till Samhall har ökat mellan 2003 och 2016. Andelen som minst har en avslutad gymnasieutbildning har ökat med 12 procentenheter, från 44 till 56 procent. Andelen som enbart har förgymnasial utbildning har minskat i motsvarande utsträckning. Ungefär 10 procent av gruppen som anvisas till Samhall har eftergymnasial utbildning. Denna andel har varit relativt konstant över tid.

²⁷ FunkA-utredningen (SOU 2012:31), *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet*.

Diagram 3:8 Utbildningsnivå bland personer som har anvisats till Samhalls kärnuppdrag (procent)

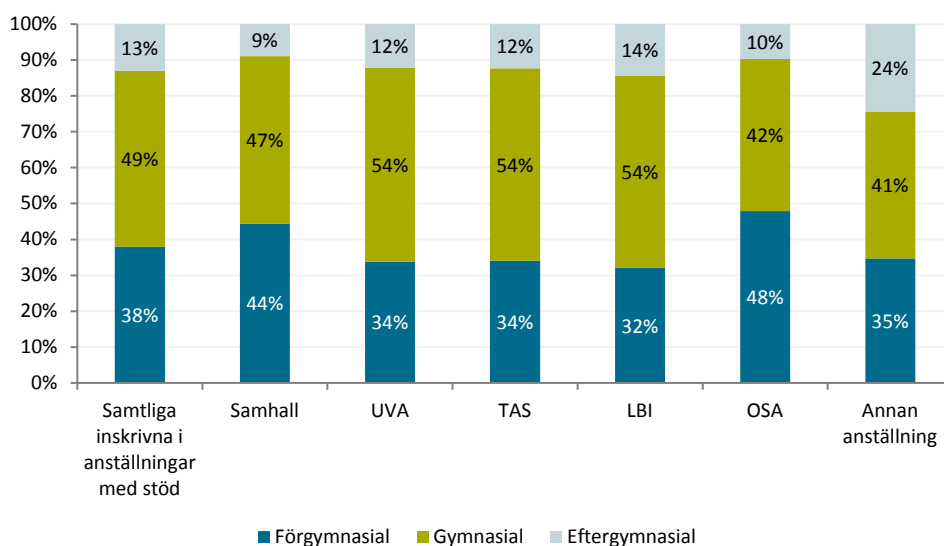


Kommentar: Analysen baseras på personer som har anvisats till Samhall under perioden 2003 till 2016.

Källa: Arbetsförmedlingen

Att utbildningsnivån har ökat över tid bland anvisade till Samhall kan ses som en indikator på att de anvisade i dag har en starkare ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt har personer som anvisas till Samhall generellt sett en lägre utbildningsnivå jämfört med personer i andra anställningar med lönestöd. En möjlig förklaring är att en stor del av de arbetsuppgifter som Samhall erbjuder inte kräver någon mer omfattande utbildning. Men också bland anställda med offentligt skyddat arbete är andelen med enbart grundläggande utbildning i nivå med och till och med lite högre än för personerna som anvisats till Samhall.

Figur 3:9 Utbildningsnivå bland inskrivna i anställningar med stöd 2016 (procent)



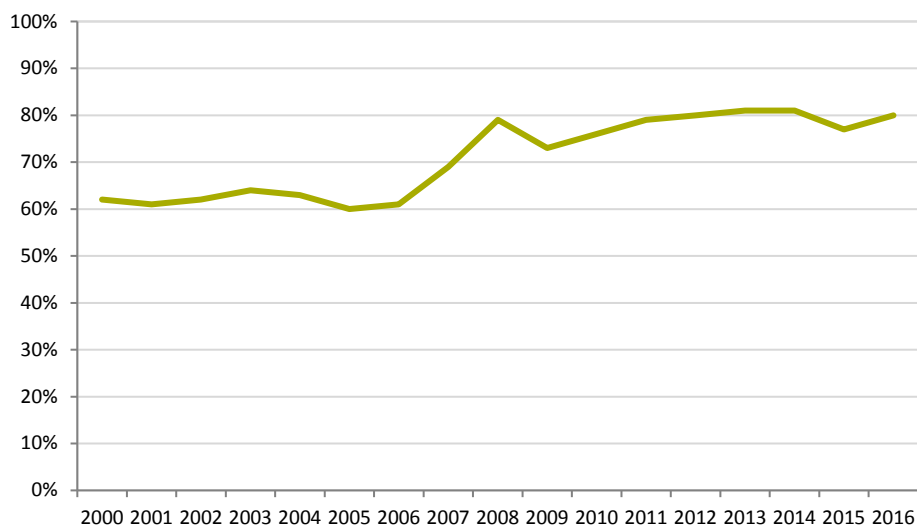
Kommentar: Analysen baseras på personer som har en funktionsnedsättning och deltar i eller är anvisade till någon av de åtgärder som redovisas i figuren. I kategorin annan anställning ingår även anställningar med andra anställningsstöd som inte är specifikt riktade till personer med en funktionsnedsättning. Samhall är förkortning för skyddat arbete hos Samhall, UVA för utvecklingsanställning, TAS för trygghetsanställning, LBI för anställning med lönebidrag och OSA för offentligt skyddat arbete.

Källa: Arbetsförmedlingen

3.1.9 Inskrivningstiden innan anvisning till Samhall ligger nära snittet för alla inskrivna i anställning med stöd

Över tid har andelen med långa inskrivningstider hos Arbetsförmedlingen bland dem som anvisats till Samhall ökat. Mellan 2008 och 2016 har dock ingen förändring skett. Långa tider indikerar att gruppen har en svag ställning på arbetsmarknaden. År 2016 hade 80 procent av de anvisade varit inskrivna mer än 12 månader vid Arbetsförmedlingen.

Figur 3:10 Tid från inskrivning till anvisning till Samhalls kärnuppdrag, andel som varit inskriven i mer än 12 månader (procent)

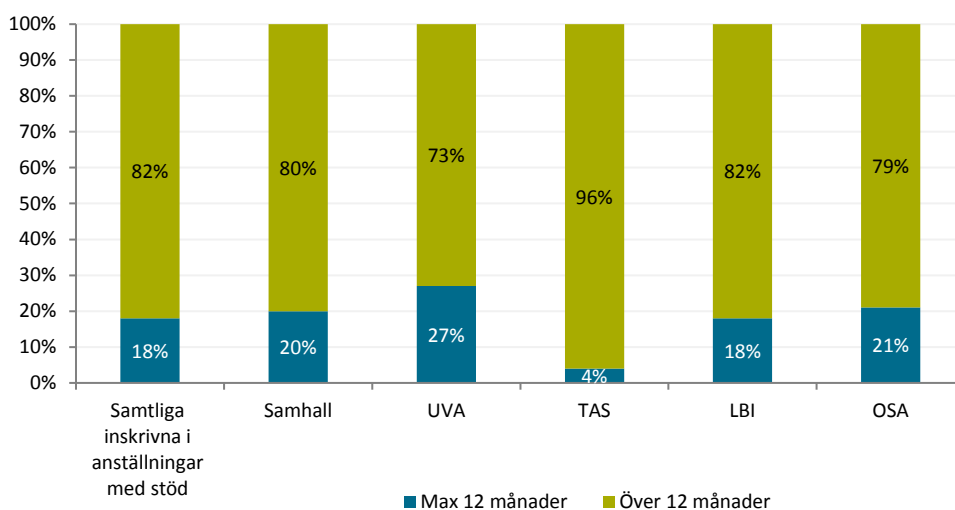


Kommentar: Analysen avser personer som har anvisats till Samhall under perioden 2000 till 2016. Tid från inskrivning avser hela den period personen varit inskriven innan anvisningen till Samhall sker.

Källa: Arbetsförmedlingen

Tid i inskrivning för anvisade till Samhall är snarlik genomsnittet för samtliga inskrivna i anställning med stöd. Bland personer med trygghetsanställning är andelen där det har gått mer än 12 månader från inskrivning högre än för anställningar med övriga lönestöd. Bland personer med trygghetsanställning 2016 hade 96 procent varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i mer än 12 månader. Denna indikator antyder således att personer med trygghetsanställning står längre ifrån arbetsmarknaden än personer som anvisas till Samhall.

Diagram 3:11 Tid från inskrivning till anvisning för anställningar med stöd 2016 (procent)



Kommentar: Analysen baseras på personer som har en funktionsnedsättning och deltar i eller är anvisade till någon av de åtgärder som redovisas i figuren. Samhall är förkortning för skyddat arbete hos Samhall, UVA för utvecklingsanställning, TAS för trygghetsanställning, LBI för anställning med lönebidrag och OSA för offentligt skyddat arbete.

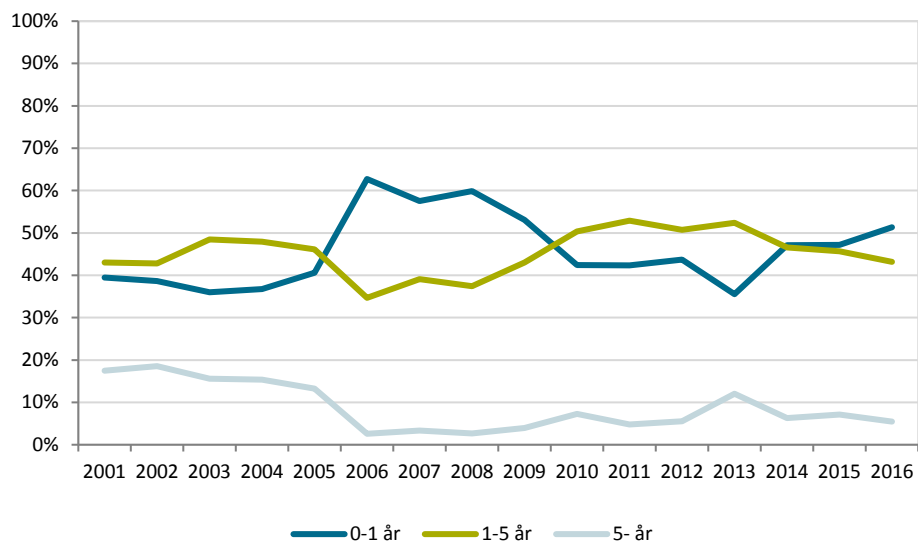
Källa: Arbetsförmedlingen

3.1.10 Andelen personer som varit arbetslösa i mer än 5 år innan anvisning har minskat

Om vi ser till andelen som varit arbetslösa och registrerade hos Arbetsförmedlingen i mer än 5 år innan de har anvisats till Samhall har den minskat över tid. Som kan utläsas av figur 3:12 minskade andelen från cirka 20 procent 2001 till cirka 5 procent 2016. Som framgår av figuren finns det variationer för enstaka år. Denna indikator antyder således att de anvisade till Samhall i dag har en starkare ställning på arbetsmarknaden.

I sammanhanget behöver framhållas att tid i arbetslöshet inte mäter personens totala tid i arbetslöshet utan tid inom pågående inskrivningsperiod. Arbetslöshet kan brytas av att individen får jobb. Men den kan också brytas av att personen blir avaktualiserad till följd av att Arbetsförmedlingen inte kommer i kontakt med den arbetssökande. Det innebär att korta tider i arbetslöshet inte behöver innebära att personen nyligen haft ett arbete. Av denna anledning väljer vi att särskilt titta på längre tider i arbetslöshet som bedöms som ett mer stabilt mått för vår analys.

Figur 3:12 Tid i arbetslöshet innan anvisning till Samhalls kärnuppdrag (procent)

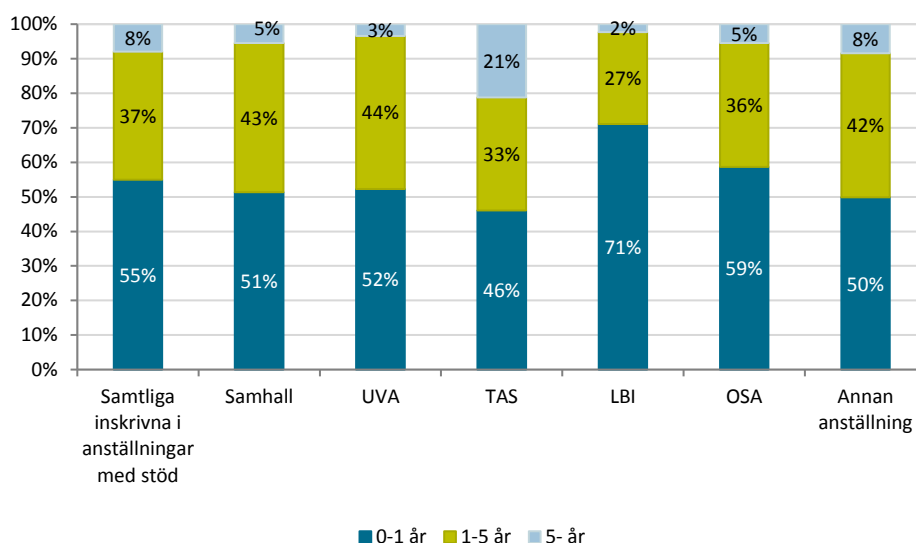


Kommentar: Analysen avser personer som har anvisats till Samhall under perioden 2001 till 2016.

Källa: Arbetsförmedlingen

Andelen som har långa tider i arbetslöshet innan de anvisas utgör en mindre andel av dem som anvisas till Samhall jämfört med genomsnittet för samtliga inskrivna i anställning med stöd. Jämför vi personer som har en trygghetsanställning med personer i anställningar med andra former av lönestöd är det en större andel som har långa tider i arbetslöshet innan de anvisas. Detta indikerar att trygghetsanställningar har blivit ett betydande alternativ för personer med svag ställning på arbetsmarknaden.

Diagram 3:13 Tid i arbetslöshet för anställningar med stöd 2016 (procent)



Kommentar: Analysen baseras på personer som har en funktionsnedsättning och deltar i eller är anvisade till någon av de åtgärder som redovisas i figuren. I kategorin annan anställning ingår även anställningar med andra anställningsstöd som inte är specifikt riktade till personer med en funktionsnedsättning. Samhall är förkortning för skyddat arbete hos Samhall, UVA för utvecklingsanställning, TAS för trygghetsanställning, LBI för anställning med lönebidrag och OSA för offentligt skyddat arbete.

Källa: Arbetsförmedlingen

3.2 Arbetsförmågan hos dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag

Personerna som ingår i vår analys har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vår bedömning är också att denna variabel, det vill säga arbetsförmågan, har väsentlig betydelse för ställningen på arbetsmarknaden för gruppen. Arbetsförmedlingen gör ingen bedömning av graden av nedsättning i arbetsförmåga för dem som anvisas till Samhall vilket innebär att det inte finns några uppgifter att tillgå om detta. Vi har därför särskilt diskuterat frågan vid våra intervjuer med Samhall och Arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd utgör arbetsförmåga en kombination av individens egenskaper som utbildningsnivå, kraven för en specifik arbetsuppgift och arbetsmiljön på arbetsplatsen.²⁸ Det innebär att en persons arbetsförmåga avgörs i relation till en specifik arbetsuppgift på en specifik arbetsplats. Arbetsförmedlingen menar att bedömningen av en persons arbetsförmåga för en viss arbetsuppgift därmed inte kan överföras till en annan

²⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 105/2011, *Bedömning av arbetsförmåga*.

liknande situation. Varje ny situation, arbetsuppgift eller arbetsplats kräver en bedömning utifrån de förutsättningar som gäller där.

3.2.1 Gruppen med mer omfattande behov av stöd och anpassning har minskat

Våra intervjuer med personer vid Arbetsförmedlingen och Samhall med god kännedom om de anställda vid Samhalls kärnuppdrag ger en i hög grad entydig bild av att arbetsförmågan hos gruppen som anvisas till Samhall generellt har ökat. Den verksamhet som bedrivs i dag vid Samhall innebär att personer med större behov av stöd och anpassning är svårare att anvisa. I detta sammanhang framhålls att ekonomin vid Samhall i dag inte medger sådana mer omfattande stödresurser. Dessutom framhåller de intervjuade att det tidigare fanns större utrymme att tilldela personen arbetsuppgifter efter förmåga, medan det i dag snarare handlar om att hitta individer som klarar av ett specifikt uppdrag.

3.2.2 Det har skett en förskjutning mot mindre nedsättningar i arbetsförmåga

Av våra intervjuer framgår av att det skett en förskjutning från en högre andel personer med rörelsenedsättningar till en högre andel personer med psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar samt flera funktionsnedsättningar. Detta går också i linje med de resultat som vi redovisar i avsnitt 3.1.

En uppfattning som tydligt har lyfts fram är också att det skett en förskjutning bland de anvisade i riktning mot mindre nedsättningar i arbetsförmåga. I detta sammanhang har exempelvis framhållits att personer med mer omfattande fysiska funktionsnedsättningar har fallit bort, medan personer med lättare psykiska funktionsnedsättningar har blivit överrepresenterade.

3.2.3 Samtidigt framgår att gruppen som anvisas till Samhall ofta har betydande behov av stöd och handledning

Det finns också enstaka personer i vår intervjustudie som inte anser att gruppen har förändrats i någon större omfattning. Det framhålls också i våra intervjuer att de som anvisas till Samhall fortfarande har en svag ställning på arbetsmarknaden och betydande behov av stöd och handledning.

3.3 Utvecklingsanställningar inom Samhall

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera och kartlägga den pågående satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall i förhållande till syftet att skapa goda förutsättningar för att personer ska kunna utveckla sin arbetsförmåga. Till grund för detta analyserar vi sammansättningen av de personer som anvisas

till utvecklingsanställning hos Samhall.²⁹ Vi jämför särskilt gruppen med dem som har anvisats till utvecklingsanställning hos en annan arbetsgivare.

Vår analys visar att de personer som anvisas till utvecklingsanställning hos Samhall i flera avseenden skiljer sig från dem som har en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare.

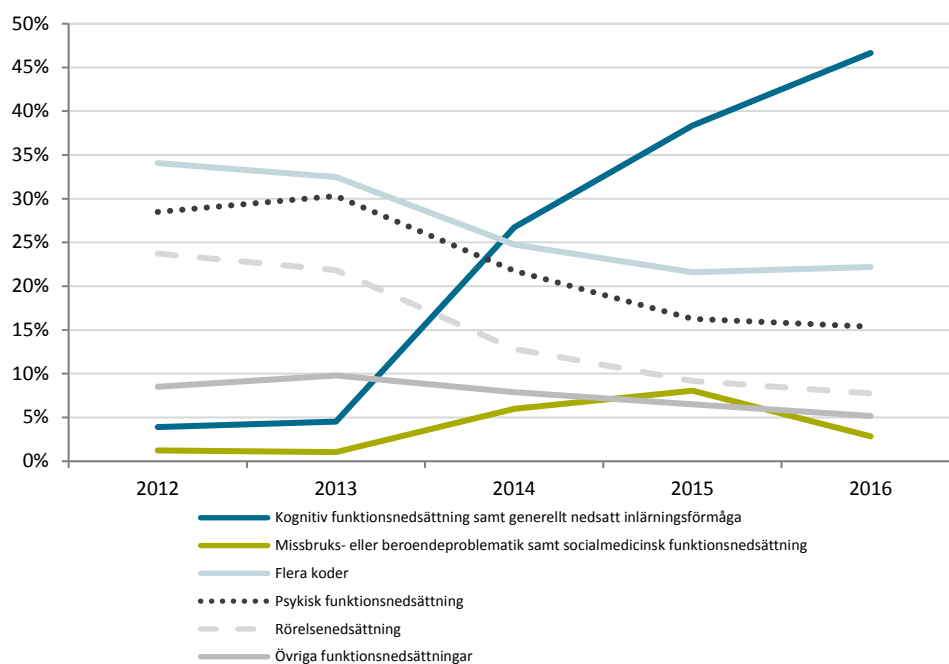
3.3.1 De med kognitiv funktionsnedsättning eller generellt nedsatt inlärningsförmåga har ökat kraftigt

Under 2016 var kognitiv funktionsnedsättning eller generellt nedsatt inlärningsförmåga den vanligaste funktionsnedsättningen bland personer med utvecklingsanställning hos Samhall. Andelen med denna funktionsnedsättning har ökat markant vilket resulterat i att närmare hälften av personerna hade denna typ av funktionsnedsättning 2016. Det är möjligt att ökningen har att göra med att målgruppen för insatsen har förändrats och att unga under 30 år nu prioriteras.

Innan 2014 var det vanligare att personer med utvecklingsanställning hos Samhall hade en rörelsenedsättning, en psykisk funktionsnedsättning eller flera funktionsnedsättningar. Då var andelen med kognitiv funktionsnedsättning eller generellt nedsatt inlärningsförmåga under 5 procent.

²⁹ Vår analys baseras på data för åren 2012-2016. Redan när utvecklingsanställningar infördes 2006 var Samhall en möjlig arbetsgivare för dessa. Det innebär att Samhall har haft personer i utvecklingsanställning även innan 2012. Vi avgränsar dock vår analys till 2012 och framåt eftersom det är då den särskilda satsningen, som Statskontoret har i uppdrag att kartlägga och analysera, inleddes. Dessutom är antalet personer som enligt dataunderlaget haft en utvecklingsanställning vid Samhall under 2009-2011 få. Underlaget i analysen utgörs av personer i sökandekategori ”38 – Utvecklingsanställning” som har Samhall som angiven arbetsgivare samt personer i sökandekategori ”58 – Utvecklingsanställning Samhall”.

Figur 3:13 Typ av funktionsnedsättning bland personer med utvecklingsanställning hos Samhall (procent)



Kommentar: I figuren redovisas andelen med olika typer av funktionsnedsättningar bland personer som har anvisats till en utvecklingsanställning hos Samhall för respektive år. Basen utgörs av de som har anvisats respektive år.

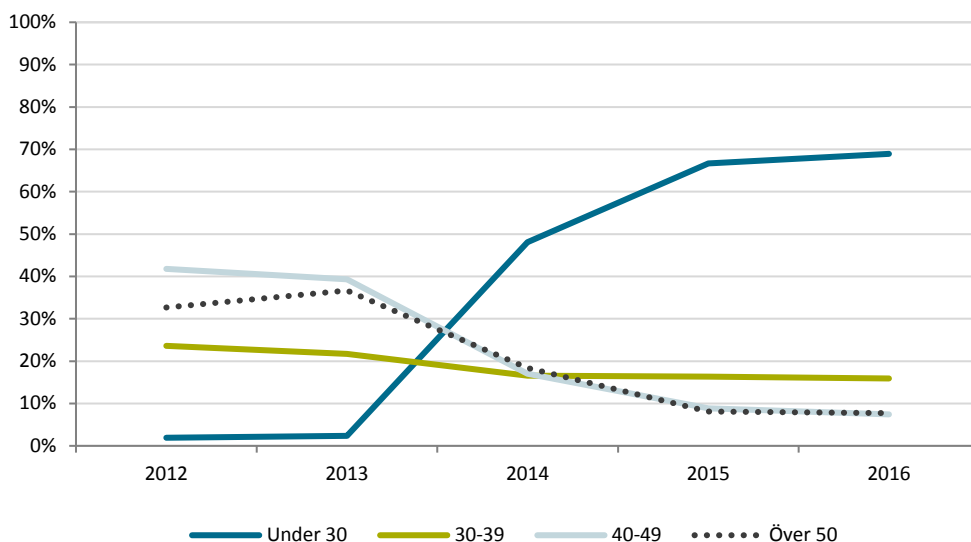
Källa: Arbetsförmedlingen

Även bland personer med utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare var kognitiv funktionsnedsättning eller generellt nedsatt inlärningsförmåga vanligast under 2016. Men andelen var lägre än hos Samhall, 29 procent.

3.3.2 Målgruppernas åldersfördelning skiljer sig åt

Sedan 2014 har unga under 30 år prioriterats för utvecklingsanställningar hos Samhall, vilket också återspeglas tydligt i de som anställs. Under 2016 var närmare 70 procent under 30 år. Innan 2014 var personer i utvecklingsanställning hos Samhall generellt äldre och de största grupperna var de mellan 40–49 år och de över 50 år.

Figur 3:14 Åldersfördelning i gruppen som har anvisats till utvecklingsanställning hos Samhall (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen

För övriga utvecklingsanställningar är personer under 30 år inte särskilt prioriterade. Andelen under 30 år är också lägre bland dem även om andelen har ökat något sedan 2012. Under 2016 utgjorde personer under 30 år 41 procent av personerna i utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare.

Liksom inom de andra anställningarna med lönestöd är majoriteten av personerna i utvecklingsanställning hos Samhall män, 61 procent under 2016.

3.3.3 De flesta har gymnasieutbildning

Det är en lägre andel som har eftergymnasial utbildning 2016 bland dem som har en utvecklingsanställning hos Samhall jämfört med utvecklingsanställningar hos övriga arbetsgivare (5 procent under 2016 inom Samhall jämfört med 14 procent hos övriga arbetsgivare.) Majoriteten av personerna med utvecklingsanställning hos Samhall har dock minst gymnasieutbildning, 62 procent under 2016. Denna andel är något högre bland personer med utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare.

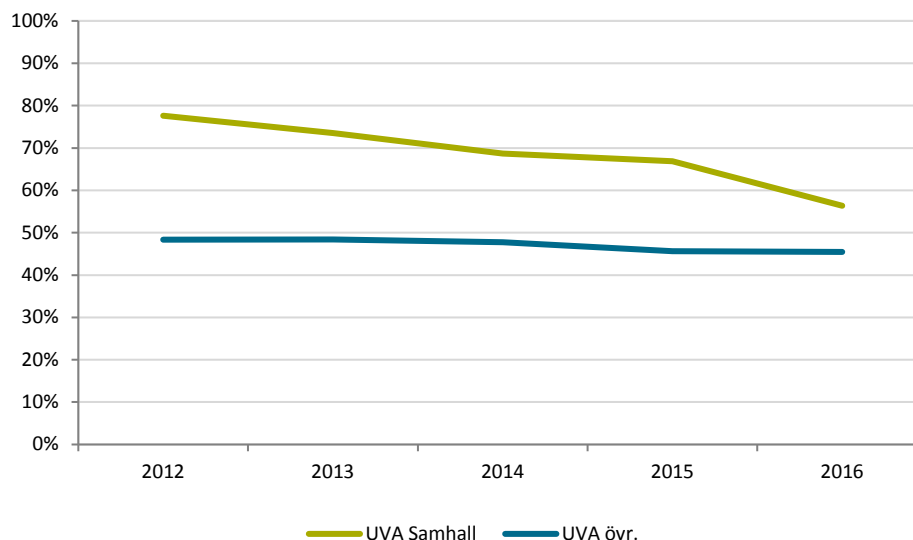
Andelen utrikesfödda är något högre bland personer i utvecklingsanställning hos Samhall än hos andra arbetsgivare. Andelen har dock minskat och under 2016 var andelen 23 procent, jämfört med 17 procent hos andra arbetsgivare.

3.3.4 Personer i utvecklingsanställning hos Samhall har varit arbetslösa längre än övriga

En högre andel av dem som anvisas till utvecklingsanställning hos Samhall har varit arbetslösa i mer än 12 månader jämfört med dem som har en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare. Andelen har dock minskat sedan

2012, då 78 procent hade varit arbetslösa i mer än 12 månader. För personer med utvecklingsanställning hos övriga arbetsgivare har andelen varit relativt stabil.

Figur 3:15 Andel personer i utvecklingsanställning som har en tid i arbetslöshet på över ett år (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen.

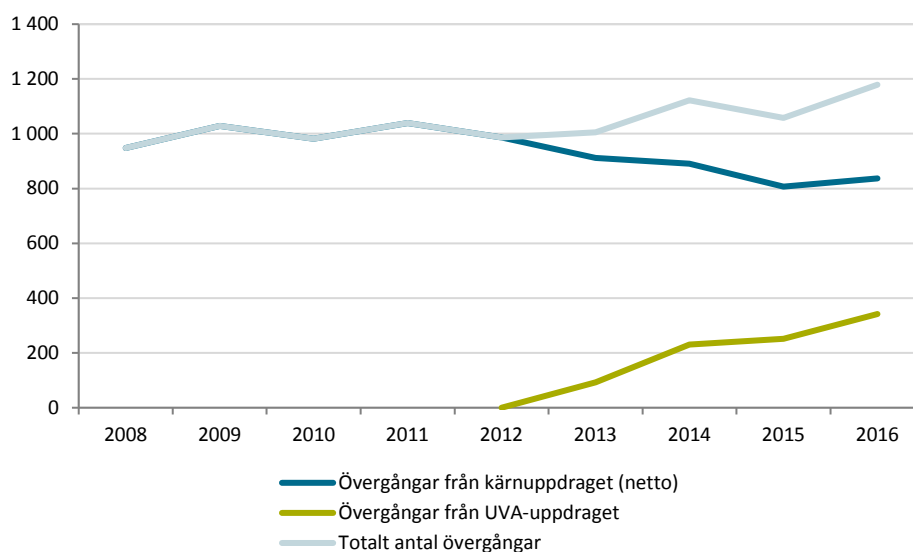
3.4 Resultat i form av övergångar till annat arbete

En viktig uppgift för Samhall är att utveckla sina medarbetare med målet att de ska kunna övergå till annat arbete. Förutsättningarna för att lämna bolaget skiljer sig åt mellan medarbetare i kärnuppdraget och medarbetare med utvecklingsanställning. Medan anställda i kärnuppdraget i huvudsak har tillsvidareanställningar med hög anställningstrygghet är utvecklingsanställningarna tidsbegränsade. De anställda i kärnuppdraget som väljer att pröva en ny anställning har inom ett år dessutom rätt att komma tillbaka till Samhall.

3.4.1 Färre övergångar från kärnuppdraget men fler från utvecklingsanställningarna

Arbetet med övergångar är prioriterat i styrningen av Samhall. Regeringen har satt upp ett mål för övergångar från Samhall om att 1 100 anställda årligen ska övergå till annan arbetsgivare. I Samhalls interna styrning har detta mål brutits ner så att varje chef har mål för antalet övergångar de ska uppnå. Under de senaste åren har Samhall överträffat eller legat nära regeringens mål för övergångar, och 2016 övergick 1 179 anställda hos Samhall till anställning utanför bolaget.

Figur 3:16 Antal övergångar från Samhall 2008 till 2016



Källa: Samhall

Under 2016 kom 342 övergångar till stånd bland personer med utvecklingsanställning, vilket motsvarar ungefär 17 procent av det totala antalet personer med utvecklingsanställning hos Samhall. Detta kan jämföras med att de 837 personer med skyddat arbete som gjorde en övergång motsvarar ungefär 4 procent av de anställda i kärnuppdraget.³⁰

3.4.2 Målet för övergångar skiljer inte mellan kärnuppdrag och utvecklingsanställning

Flera chefer inom Samhall framhåller att arbetet med övergångar har intensifierats de senaste åren. Flera upplever också att tillkomsten av utvecklingsanställningar bidragit till ett större intresse också bland anställda i kärnuppdraget att söka sig till en annan arbetsgivare och att insatsen på så vis har vitaliserat processen vid Samhall. Antalet faktiska övergångar från kärnuppdraget har dock minskat de senaste åren samtidigt som antalet övergångar bland anställda i utvecklingsanställning har ökat i takt med att Samhall anställt fler personer i denna anställningsform.

Regeringens mål för övergångar har varit detsamma (1 100 övergångar) sedan 2014 och har alltså inte förändrats när antalet personer i utvecklingsanställning har ökat. Målet skiljer inte heller mellan övergångar från kärnuppdraget respektive utvecklingsanställningar.

Män står för två tredjedelar av övergångarna vilket utgör en klar överrepresentation. Andelen har ökat något mellan 2014 och 2016, trots att regeringen

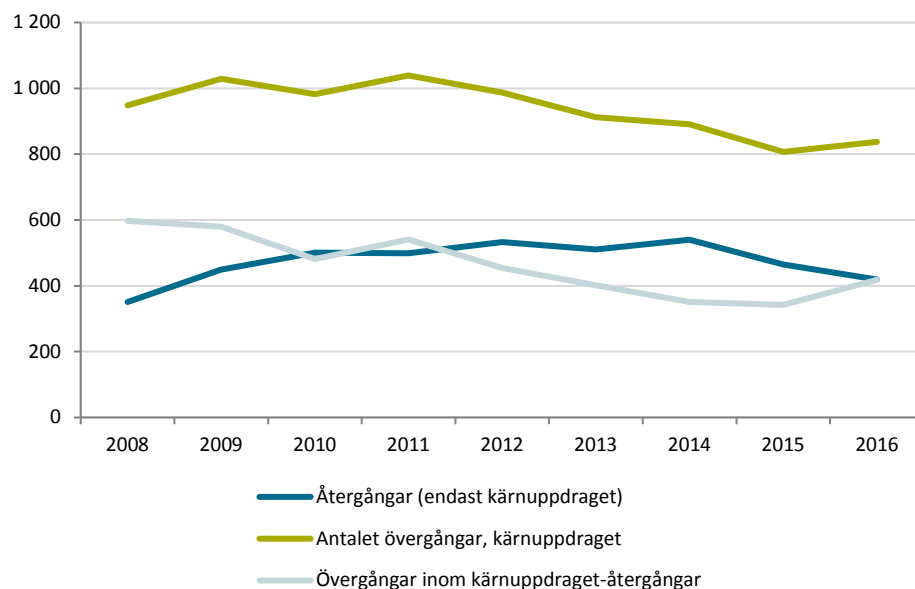
³⁰ Samhall års- och hållbarhetsredovisning 2016.

i ägaranvisningen har uttryckt att bolaget ska verka för att öka andelen kvinnor som lämnar bolaget för ett annat arbete.

3.4.3 Återanställningsrätten innebär att många återvänder till Samhall efter att ha provat annat arbete

En viktig skillnad mellan övergångar från de båda anställningsformerna är att de anställda i kärnuppdraget har återanställningsrätt inom ett år efter att de lämnat Samhall. Eftersom många utnyttjar den möjligheten blir antalet som lämnar Samhall för gott betydligt färre än de övergångar som redovisas mot regeringens mål. Under 2016 registrerades exempelvis 837 övergångar från kärnuppdraget, men ungefär 400 utnyttjade återgångsrätten och kom därmed tillbaka till bolaget. Andelen återgångar av övergångarna har varierat något, men i regel legat runt eller över hälften. Detta har uppmärksammats under lång tid och regeringen har i sin ägaranvisning satt upp som mål att återgångarna ska minska i antal.

Figur 3:17 Återgångar till Samhall



3.4.4 De flesta anställda i kärnuppdraget kommer inte på fråga för arbete utanför Samhall

Det är svårt att dra definitiva slutsatser om eventuella orsakssamband mellan det minskade antalet övergångar från kärnuppdraget och det ökade antalet övergångar från utvecklingsanställningarna. Resultaten talar dock för att det är lättare att få till stånd övergångar bland anställda i utvecklingsanställning än bland de anställda i kärnuppdraget. En faktor är att övergångar från kärnuppdraget till en visstidsanställning ska vara överenskomna för minst 6 månader. Något liknande kriterium finns inte för övergångar från utvecklingsan-

ställningar.³¹ En annan möjlig faktor är att gruppen med utvecklingsanställningar är yngre. Som flera tidigare utredningar också har framhållit finns det en inlåsnings effekt i form av hög anställningstrygghet bland de anställda i kärnuppdraget som inte har någon motsvarighet i utvecklingsanställningarna.³²

Det är i praktiken en liten andel av Samhalls anställda som kommer i fråga för övergång till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De anställda i kärnuppdraget som lämnade Samhall permanent för en annan anställning under 2015 motsvarade mindre än 2 procent av det totala antalet anställda inom kärnuppdraget. Med andra ord lämnar de flesta anställda i kärnuppdraget Samhall av andra anledningar än för att de har fått ett arbete hos en annan arbetsgivare, exempelvis genom att de pensioneras.

3.4.5 Övergångarna sker oftast till nya branscher och arbetsgivare

De flesta övergångarna sker till arbetsplatser utan relation till den sysselsättning som medarbetaren tidigare haft vid Samhall. Enligt intervjuade chefer är det exempelvis väldigt ovanligt att en anställd hos Samhall övergår till en anställning hos ett kundföretag. I de flesta fall sker övergångarna inte heller inom samma bransch. Under 2016 skedde 60 procent av övergångarna från kärnuppdraget och 73 procent av övergångarna från utvecklingsanställningar till andra typer av verksamheter än sådan som den anställde arbetat inom vid Samhall.³³

En uppfattning som framförts upprepade gånger i gruppintervjuerna är att övergångar till andra städföretag är ovanligt, vilket är anmärkningsvärt givet att städning står för ungefär hälften av Samhalls verksamhet. Statistik över 2016 års övergångar bekräftar den bilden. Endast 10 procent av övergångarna sker till andra städföretag.³⁴

Eftersom få övergångar kommer till stånd i Samhalls kundföretag behöver cheferna i stället marknadsföra sina anställda bland andra potentiella arbetsgivare vid sidan av arbetet med att utveckla och arbetsleda personalgruppen. Hur detta arbete organiseras ser olika ut i olika geografiska områden. En bild av omfattningen syns i målen för första linjens chefer i södra Sverige. Där ska chefer inom kärnuppdraget organisera två övergångar per år och cheferna för utvecklingsanställningar sju övergångar.

³¹ Samhall (2016). *Definition övergång/återgång*.

³² Inlåsnings effekten har konstaterats av ett flertal utredningar. Till effekten bidrar utöver den höga anställningstryggheten hos Samhall (eftersom bolaget ska undvika att säga upp personal i kärnuppdraget) också löneläget, som ibland är högre på Samhall än för motsvarande arbeten hos andra arbetsgivare. Samhall nämner i sitt budgetunderlag till regeringen 2017 också en relativt hög medelålder bland de anställda i kärnuppdraget som en faktor som bidrar till inlåsnings effekten.

³³ Underlag från Samhall.

³⁴ Underlag från Samhall.

3.5 Resultat av utvecklingsanställningarna

För att analysera satsningen på utvecklingsanställningar i förhållande till syftet att skapa goda förutsättningar för att personer ska kunna utveckla sin arbetsförmåga redovisar vi i detta avsnitt resultat av insatsen avseende avbrott och status 180 dagar efter avslutad anställning. Till skillnad från personer i utvecklingsanställning har anställda i kärnuppdraget en återanställningsrätt som gäller under ett år. Det är därför inte relevant att redovisa vilken status personerna har under den period som återanställningsrätten gäller. Vi gör även i detta avsnitt en jämförelse med utvecklingsanställningar hos andra arbetsgivare.

Vår analys av Arbetsförmedlingens registerdata visar att en högre andel av avbrotten från utvecklingsanställning hos Samhall beror på att deltagaren fått en ny anställning jämfört med avbrotten från utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare. Dock är det en lägre andel av dem som har avslutat en utvecklingsanställning hos Samhall som 180 dagar senare har en anställning.

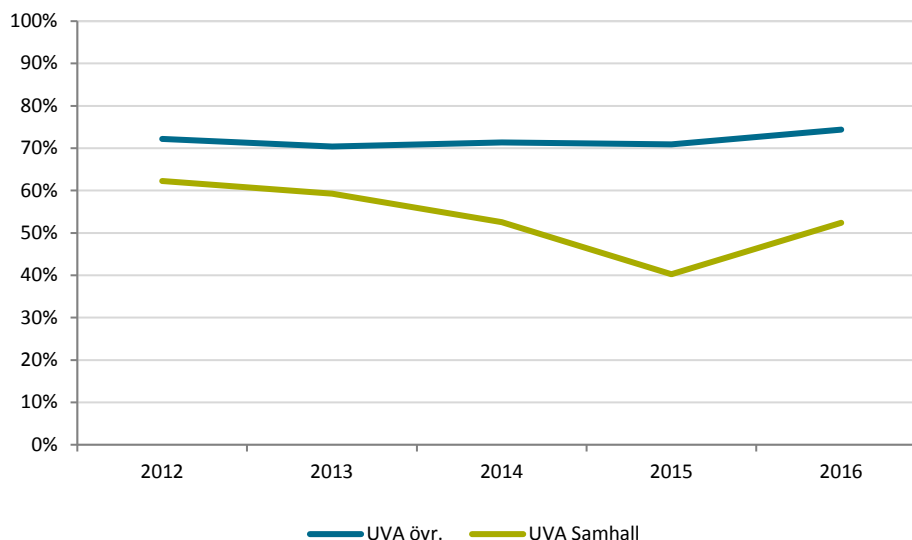
3.5.1 Något färre är i anställning 180 dagar efter avslutad insats

En högre andel av dem som avbryter sin utvecklingsanställning hos Samhall gör det för att de har fått en annan anställning. År 2016 var det drygt 40 procent av dem som avbröt sin utvecklingsanställning hos Samhall som gjorde det för att de fått en annan anställning. För övriga arbetsgivare var denna andel endast cirka 10 procent.

Trots att en hög andel av avbrotten beror på ny anställning är det en lägre andel av dem som avslutat sin utvecklingsanställning hos Samhall som 180 dagar senare har en anställning, jämfört med dem som haft en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare.

Under perioden 2012–2016 har andelen som 180 dagar efter avslutad utvecklingsanställning hos Samhall har en anställning varierat mellan 40–60 procent. För personer som haft en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare har andelen istället varit stabil strax över 70 procent.

Figur 3:18 I anställning 180 dagar efter avslutad utvecklingsanställning (procent)



Kommentar: Anställning inkluderar anställning utan stöd, lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning, offentligt skyddat arbete, Samhall och övrigt arbete med stöd. De i utvecklingsanställning 180 dagar efter avslutad anställning inkluderar även de som fått sin utvecklingsanställning förlängd. Statusen visar senast kända status vid mätpunkt 180 dagar. För 2016 inkluderas de som i februari 2017 hade uppnått 180 dagar.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Resultaten skiljer sig också åt när det gäller fördelning mellan olika former av anställningar med lönestöd. Bland annat är det en betydligt högre andel som 180 dagar efter avslutad utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare har en anställning med lönebidrag, jämfört med dem som haft en utvecklingsanställning hos Samhall. Dessa skillnader kan ha flera orsaker, exempelvis skillnaden i sammansättning hos de anvisade, eller skillnader mellan de olika arbetsgivarna när det gäller möjligheter att erbjuda fortsatt anställning. Därutöver kan framhållas att det för personer i utvecklingsanställning hos övriga arbetsgivare finns en tydligare koppling till ett specifikt yrke vilket skapar förutsättningar för senare anställning inom samma yrkesområde.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

3.6.1 Prioriterade målgrupper får genomslag i den praktiska verksamheten

Vår analys visar att andelen personer med rörelsenedsättning som anvisas till Samhall har minskat. Denna andel uppgår 2016 till mindre än 20 procent av dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag. I stället har personer med kognitiv funktionsnedsättning samt generellt nedsatt inlärningsförmåga och personer med flera funktionsnedsättningar ökat väsentligt bland de anvisade. År 2016 omfattar de vardera närmare 25 procent av dem som anvisas. Samman-

taget visar analysen att den beslutade prioriteringen av målgrupper med avseende på typ av funktionsnedsättning har fått genomslag i den faktiska verksamheten.

3.6.2 Många utrikesfödda anvisas till Samhall

Jämförelsen med övriga anställningar med lönestöd visar att en hög andel utrikesfödda anvisas till Samhalls kärnuppdrag. Under perioden 2004 till 2016 har andelen av de anvisade som är födda utanför Sverige ökat från 31 till 42 procent. Det innebär att andelen 2016 är väsentligt högre bland dem som anvisas till Samhall jämfört med personer med funktionsnedsättning i andra anställningar med lönestöd.

3.6.3 Utbildningsnivån bland de anvisade är låg

Analysen visar att andelen med enbart grundläggande utbildning är relativt hög inom Samhalls kärnuppdrag. Samtidigt har utbildningsnivån hos dem som anställs vid Samhall ökat något, vilket skulle kunna vara ett tecken på att gruppens ställning på arbetsmarknaden har stärkts. Utbildningsnivån för dem som anvisas till Samhall och till offentligt skyddat arbete (OSA) är dock lägre än för dem i anställning med lönebidrag, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. I sammanhanget kan framhållas att Samhalls verksamhet i hög grad består av arbeten som inte kräver mer omfattande utbildning.

3.6.4 Tiden i arbetslöshet och inskrivningstid innan anvisning ligger relativt nära genomsnittet

Tid i arbetslöshet och inskrivningstid innan anvisning är indikatorer på en persons ställning på arbetsmarknaden. Analysen visar att tiden i arbetslöshet innan anvisning till Samhalls kärnuppdrag och den totala inskrivningstiden är jämförbar med tiden för alla personer med funktionsnedsättning i anställning med lönestöd. Andelen som har långa tider i arbetslöshet bland de anvisade till Samhall har också minskat över tid vilket utgör en indikator på att ställningen på arbetsmarknaden har stärkts. Samtidigt har andelen med inskrivningstider på över ett år ökat. För dessa variabler sticker i stället personer i trygghetsanställning ut med relativt långa tider innan anvisning.

3.6.5 Arbetsförmågan har ökat hos dem som anvisas till Samhall

De variabler som ingår i registerdataanalysen ger en bild av gruppens ställning på arbetsmarknaden. Statskontoret bedömer därutöver att graden av nedsättning i arbetsförmåga har väsentlig betydelse för personernas ställning på arbetsmarknaden. Det finns dock ingen statistik som visar graden av nedsättning i arbetsförmåga hos dem som anvisas till Samhall. Vi har därför vid våra intervjuer med Arbetsförmedlingen och Samhall diskuterat frågan om hur arbetsförmågan hos dem som anvisas till Samhalls kärnuppdrag har förändrats över tid.

Våra intervjuer bekräftar de slutsatser som flera tidigare utredningar dragit om att arbetsförmågan hos gruppen som anvisas till kärnuppdraget generellt

har ökat. Vår bedömning är att andelen personer med större behov av stöd och anpassning blivit färre och att kraven generellt har skärpts på de anställda. Samtidigt framgår att de personer som anvisas till Samhalls kärnuppdrag generellt fortfarande har en svag ställning på arbetsmarknaden och betydande behov av stöd och handledning.

3.6.6 Utvecklingsanställningarna hos Samhall riktas främst till unga som står långt ifrån arbetsmarknaden

Statskontorets bedömning är att utvecklingsanställningar hos Samhall främst riktas till unga personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden. Gruppen som anvisas till utvecklingsanställning hos Samhall skiljer sig i flera avseenden från gruppen som anvisas till utvecklingsanställningar hos andra arbetsgivare. En förklaring till detta kan vara prioriteringen av unga under 30 år. Bland annat är andelen med eftergymnasial utbildning lägre och andelen med kognitiv funktionsnedsättning eller generellt nedsatt inlärningsförmåga högre, vilket kan bero på den högre andelen unga under 30 år. Gruppen som anvisas till utvecklingsanställning hos Samhall har dock även längre tid i arbetslöshet och en högre andel är utrikesfödda jämfört med personer med utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare. En tydlig trend är också att utvecklingsanställningarna kommer att domineras av män. I december 2016 utgjorde kvinnor endast en tredjedel av personerna med utvecklingsanställning hos Samhall.

3.6.7 Trots intensifierat arbete har övergångarna från kärnuppdraget minskat

Antalet övergångar från Samhall till arbete på reguljära arbetsmarknaden är ett kvitto på om Samhall lyckas med att utveckla sina medarbetare. Bolaget når för närvarande upp till det övergripande målet för övergångar som regeringen har satt upp om 1 100 övergångar årligen. Målet tar dock inte hänsyn till återgångarna, som de senaste åren utgjort mer än hälften av övergångarna inom kärnuppdraget. Målet skiljer inte heller mellan övergångar från kärnuppdraget respektive utvecklingsanställningar. Detta kan vara en orsak till att övergångarna från kärnuppdraget har minskat under de senaste åren medan övergångar från utvecklingsanställningar har ökat.

Männen är klart överrepresenterade bland dem som övergår till nytt arbete. Andelen män har dessutom ökat något, trots att regeringen betonat att Samhall ska arbeta för att andelen kvinnor ökar.

Övergångarna från Samhall sker till största delen genom att de anställda med stöd av sina chefer får jobb på helt nya arbetsplatser. Det tycks bekräfta att den utvecklingsinsats som Samhall genomför handlar mer om generella förmågor som är viktiga för arbetslivet än om yrkeskunskap.

3.6.8 En lägre andel bland personerna med utvecklingsanställning hos Samhall har en anställning efter 180 dagar

Av dem som avbryter sin utvecklingsanställning hos Samhall är andelen som gör det för att ta anställning hos en annan arbetsgivare relativt hög. Samtidigt visar vår analys att det är en högre andel av dem som har avslutat en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare som 180 dagar senare har en anställning. Bland annat är färre av dem som har haft en utvecklingsanställning hos Samhall senare verksamma i anställningar med lönebidrag än vad som gäller för personer som haft en utvecklingsanställning hos en annan arbetsgivare.

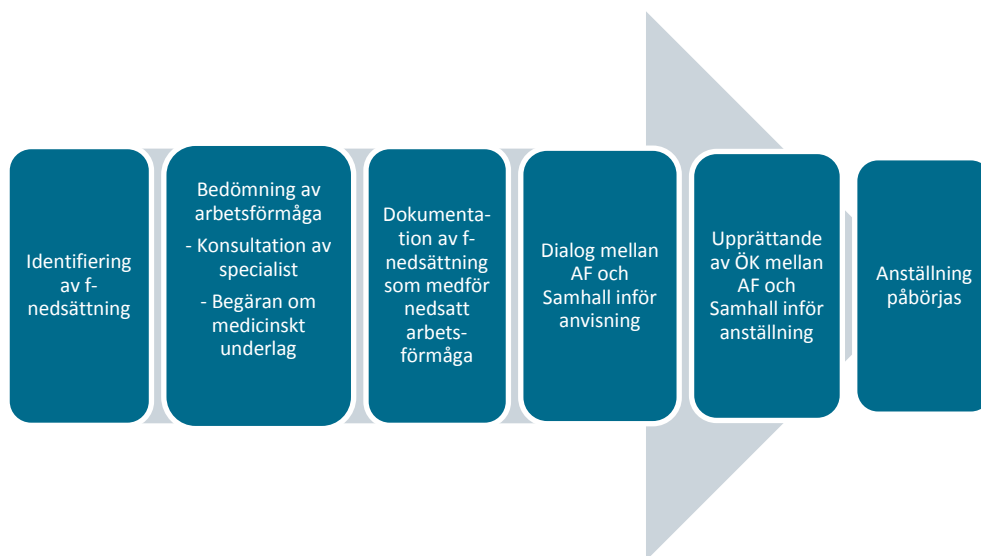
4 Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa personer till Samhall

För att en arbetssökande ska kunna få ett skyddat arbete eller en utvecklingsanställning hos Samhall måste personen anvisas av Arbetsförmedlingen. I detta kapitel kartlägger och analyserar vi Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa personer till Samhall. Kapitlet syftar till att beskriva hur Arbetsförmedlingens anvisningsprocess fungerar och hur den bidrar till att uppfylla regeringens intentioner.

4.1 Arbetsförmedlingens anvisningsprocess

Arbetsförmedlingens process för att anvisa en person till skyddat arbete eller utvecklingsanställning hos Samhall kan sammanfattas i nedanstående figur.

Figur 4.1 Beskrivning av Arbetsförmedlingens anvisningsprocess



4.1.1 Innan anvisning måste funktionsnedsättningen vara identifierad och dokumenterad

Innan Arbetsförmedlingen anvisar en arbetssökande till en anställning hos Samhall ska det vara utrett och dokumenterat att personen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Syftet med att identifiera en funktionsnedsättning är att personerna ska få tillgång till insatser och program

särskilt avsedda för den målgruppen, till exempel skyddat arbete och utvecklingsanställning hos Samhall. Syftet är även att ge personerna tidigt stöd i processen att söka arbete och att underlätta för Arbetsförmedlingen att planera och följa upp insatserna.³⁵

Bedömning av arbetsförmåga

Arbetsförmedlaren bedömer om den arbetssökande har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Den arbetssökandes arbetsförmåga sätts i relation till vissa specifika arbetsuppgifter.³⁶ Samma funktionsnedsättning kan alltså medföra nedsatt arbetsförmåga i en viss arbetssituation men inte i en annan om till exempel kraven i arbetet skiljer sig åt. Bedömningen görs till exempel genom utredande samtal med den arbetssökande. Som ett led i bedömningen kan den arbetssökande även delta i någon form av förberedande insats.

Myndighetens specialister kan komplettera bedömningen

Arbetsförmedlare är generalister med en bred kompetens i en mängd olika frågor. Vissa arbetsförmedlare har en särskild kompetens om arbetslivsinriktad rehabilitering. Vid behov kan arbetsförmedlarna konsultera myndighetens specialister för att genomföra kompletterande utredningar. Specialisterna har en särskild kompetens inom arbetslivsinriktad rehabilitering och är till exempel arbetsterapeuter, psykologer eller socialkonsulenter. Arbetsförmedlaren ansvarar för att konsultera en specialist om det på egen hand är svårt att avgöra den arbetssökandes förutsättningar för arbete.³⁷

Funktionsnedsättningen ska styrkas av medicinska underlag

En funktionsnedsättning ska i regel styrkas genom medicinska underlag, till exempel läkarintyg och läkarutlåtanden. Kravet är att det medicinska underlaget innehåller uppgifter om personens diagnos, vilka funktionsnedsättningar diagnosen medför och hur funktionsnedsättningarna påverkar personens förmåga att utföra olika arbetsuppgifter.³⁸ För vissa typer av funktionsnedsättningar gäller att Arbetsförmedlingens egna utredningar kan ersätta medicinska underlag, om sådana inte kan erhållas från hälso- och sjukvården. Det gäller till exempel registrering av psykisk funktionsnedsättning, där ett utlåtande från Arbetsförmedlingens egna psykologer kan räcka. Arbetsförmedlingen har ingen lagstadgad rättighet att kräva in medicinska underlag från hälso- och sjukvården, utan kan endast göra en begäran.

³⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och kodning*.

³⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 105/2011, *Bedömning av arbetsförmåga*.

³⁷ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2013, *Specialister och matchning* och AFHS12/2013 *Konsultativt arbetssätt*.

³⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS18/2011, *Medicinska underlag*.

4.1.2 Arbetsförmedlingen och Samhall förbereder anvisningen genom dialog och överenskommelser

Innan någon anvisas till en anställning hos Samhall för parterna en dialog om aktuella anställningstillfällen och lämpliga kandidater för arbetet. Dialogen är ett mer uttalat steg i anvisningsprocessen när det gäller skyddat arbete, men gäller även utvecklingsanställningarna. Samhall redogör för de aktuella kunduppgifterna och vad anställningen innebär, till exempel vilka krav som ställs i arbetet och hur arbetsmiljön ser ut. Arbetsförmedlingen informerar i sin tur Samhall om vilka personer som anvisas.

Därefter sker en bedömning av arbetets karaktär i förhållande till den arbetsökandes förutsättningar att utföra arbetet eller utveckla sin arbetsförmåga.³⁹ Om en anvisning bedöms aktuell förbereder Arbetsförmedlingen de sista stegen inför anvisningen.

Innan en anställning hos Samhall påbörjas ska parterna ingå en överenskommelse. Om anställningen är ett skyddat arbete ska överenskommelsen bland annat ange vad målet med anställningen är och hur den eventuellt behöver anpassas. Om det handlar om en utvecklingsanställning ska överenskommelsen bland annat ange vilka utvecklingsinsatser anställningen ska innehålla. Överenskommelsen är utgångspunkten för den utvecklingsplan som den anställde ska följa under utvecklingsanställningen.

4.1.3 Arbetsförmedlingen ska bedöma bidragsnivån till Samhall inför utvecklingsanställning

För utvecklingsanställningar finns ett steg i anvisningsprocessen som inte gäller för skyddat arbete hos Samhall. Innan någon anvisas till en utvecklingsanställning ska nämligen Arbetsförmedlingen fastställa den bidragsnivå som ska kompensera Samhall för den anställdes nedsatta arbetsförmåga. Som ett led i bedömningen av bidragsnivån ska Arbetsförmedlingen genomföra en så kallad arbetsanalys. Arbetsanalys är en av myndighetens kvalitetssäkrade metoder som går ut på att bedöma personens arbetsförmåga i en specifik arbetssituation. Bedömningen görs i en reell arbetsmiljö, till exempel på en arbetsplats.⁴⁰

4.1.4 Arbetsförmedlingen har ett större ansvar för att följa upp utvecklingsanställningarna

En annan skillnad mellan ett skyddat arbete och en utvecklingsanställning hos Samhall är att personen med utvecklingsanställning fortfarande är inskriven vid Arbetsförmedlingen under anställningen. Det innebär att Arbetsförmed-

³⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011, *Skyddat arbete hos Samhall AB*.

⁴⁰ Arbetsförmedlingen (2011) *Handbok för Arbetsanalys*.

lingen har ett större ansvar för att regelbundet följa upp utvecklingsanställningarna. Uppföljningen ska ske i den omfattning som parterna har kommit överens om,⁴¹ enligt Samhalls medarbetarprocess minst en gång i kvartalet. För skyddat arbete hos Samhall gäller att parterna gemensamt ska följa upp de överenskommelser som sluts inför anställning.⁴² Under anställningens gång har dock Samhall det löpande uppföljningsansvaret.

Vidare ska Arbetsförmedlingen tillsammans med Samhall verka för att övergångar sker från skyddat arbete till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har ansvaret för att medverka till övergångar om till exempel lönebidrag eller andra anställningsstöd är viktiga för att de ska komma till stånd.⁴³

4.2 Utmaningar i arbetet med att identifiera funktionsnedsättning

Statskontoret har funnit flera utmaningar i Arbetsförmedlingens arbete med att klargöra de arbetssökandes arbetsförmåga. Dessa utmaningar har påtalats även av tidigare utredningar, vilket innebär att vissa av dem har funnits under lång tid.

4.2.1 Det tar för lång tid att identifiera en funktionsnedsättning och klargöra arbetsförmågan

I alla våra gruppintervjuer framförs att det tar för lång tid att identifiera en funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens statistik visar att det för ungefär hälften av dem som anvisades till Samhalls kärnuppdrag 2016 tog ett år eller längre från inskrivning på Arbetsförmedlingen till dess att en kod för funktionsnedsättning registrerades. Problemet med långa ledtider är dock generellt och inte specifikt för dem som anvisas till Samhall.

Handläggarna upplever att de har för många ärenden och för lite tid för att hinna träffa varje enskild person och ställa rätt frågor tidigt i processen. För detta krävs ofta många personliga möten. Att flera andra aktörer är involverade i att klargöra arbetsförmågan, till exempel hälso- och sjukvården, kompletterande aktörer och Försäkringskassan, upplevs också leda till att processen fördröjs. Ett annat problem är att tillgången på insatser inom primärvården och psykiatri ofta är bristfällig.

Problemet är inte nytt utan identifierades även av FunkA-utredningen. Utredningen visade att 65 procent av handläggarna upplevde att de oftast inte eller i stort sett aldrig hann med att handlägga ärenden som rör insatser för personer

⁴¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2014, *Utvecklingsanställning hos Samhall AB*.

⁴² Arbetsförmedlingen (2017), *Kriterier för kvalitetskrav för programmet Samhall*.

⁴³ Samverkansöverenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Samhall (2016).

med funktionsnedsättning med tillräcklig kvalitet.⁴⁴ Utredningen menade att det tyder på att Arbetsförmedlingens arbetsprocesser går för långsamt, vilket riskerar att leda till att personerna inte får rätt insatser i rätt tid och omfattning.

4.2.2 Arbetsförmedlingen försöker förkorta tiden

Arbetsförmedlingen har under flera år arbetat för att förkorta ledtiden. Att minska antalet dagar från inskrivning till registrerad funktionsnedsättning var också ett av myndighetens fyra delmål för genomförandet av funktionshinderspolitiken mellan 2011 och 2016. En viktig utgångspunkt i arbetet var att förkorta ledtiden utan att försämra kvaliteten i arbetet. Det genomsnittliga antalet dagar sjönk från 270 dagar 2011 till 232 dagar 2015.⁴⁵

4.2.3 Specialisterna är ett viktigt stöd men hög arbetsbelastning hindrar samarbetet

Arbetsförmedlarna upplever generellt att specialisterna är ett viktigt stöd i bedömningen av de arbetssökandes arbetsförmåga. I nästan alla intervjuer påpekar de dock att samarbetet försvåras av att specialisterna har för lite tid och för hög arbetsbelastning. En arbetsförmedlare menar att det ibland kan vara en kötid på flera månader innan arbetsförmedlarna får tillgång till en specialist. I flera av våra intervjuer med chefer inom myndigheten framförs att resurserna på rehabiliteringsområdet på senare år har minskat i förhållande till myndighetens uppdrag på området. Detta spär på problematiken. Att skapa forum för regelbunden kontakt med specialisterna framhålls som avgörande för att samarbetet ska fungera effektivt och för att skapa möjligheter till kunskapsöverföring på rehabiliteringsområdet.

4.2.4 Begäran om medicinska utlåtanden är en flaskhals

En flaskhals i processen med att klargöra de arbetssökandes arbetsförmåga är begäran om läkarutlåtande. Detta framförs i alla våra intervjuer. I en studie från Arbetsförmedlingen framgår att tiden från myndighetens begäran till dess att läkarutlåtandet inkommer varierar stort. Drygt hälften av arbetsförmedlarna uppger att det tar högst två månader. Samtidigt angav 23 procent att utlåtandet sällan eller i stort sett aldrig inkommer.⁴⁶ Både Arbetsförmedlingens studie och vår intervjuundersökning visar att medarbetarna upplever det som ett problem att Arbetsförmedlingen inte kan kräva in läkarutlåtande med stöd i lag på samma sätt som Försäkringskassan. Det gör att Försäkringskassans begäran går före i sjukvårdens prioritering. Vidare upplevs kvaliteten på utlåtandena variera. Ofta innehåller de en diagnos, men ingen beskrivning

⁴⁴ FunkA-utredningen (SOU 2012:31), *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet*.

⁴⁵ Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsförmedlingens återslag 2016 – En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016*.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2016), *Arbetsförmedlingens samverkan med hälso- och sjukvården – Förstudie 2016*.

av hur diagnosen påverkar arbetsförmågan. Det innebär att underlagen är otillräckliga för att styrka att personen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

4.2.5 Arbetsförmedlingen verkar för att effektivisera arbetet

Det finns en medvetenhet om problemet inom Arbetsförmedlingen. Myndigheten har påbörjat ett utvecklingsarbete för att effektivisera samarbetet mellan myndigheten och hälso- och sjukvården, där ett av de identifierade utvecklingsområdena är att kunna begära in medicinska underlag med stöd i lag. Arbetsförmedlingen arbetar även för att förtydliga på vilket sätt myndigheten ska begära in medicinska underlag för att uppnå en ökad enhetlighet. Ett arbete pågår också för att kunna begära och motta medicinsk information digitalt för att effektivisera processen.⁴⁷

4.2.6 Det är svårt att fastställa en lämplig bidragsnivå för utvecklingsanställningar

Våra intervjuer med Arbetsförmedlingen visar att det ofta är svårt att fastställa en lämplig bidragsnivå för utvecklingsanställningar hos Samhall. Det gör att den bidragsnivå som initialt fastställs inte behöver vara den mest lämpliga vid ett senare skede av utvecklingsanställningen.

En svårighet med att bedöma en lämplig bidragsnivå ligger i att en utvecklingsanställning ska ge den anställda möjligheten att prova på olika typer av arbetsuppgifter, byta kunduppdrag eller läsa en yrkesutbildning.⁴⁸ Personens arbetsförmåga ska däremot endast bedömas i relation till de förutsättningar och arbetsuppgifter som gäller vid den arbetsplats där arbetsanalysen genomförs.⁴⁹ Den bidragsnivå som fastställs under arbetsanalysen behöver därför inte vara den mest lämpliga vid ett senare skede av utvecklingsanställningen när personen har en annan arbetsituation.

En annan svårighet med att fastställa bidragsnivån är att Arbetsförmedlingen använder utvecklingsanställningarna i syfte att både pröva och utveckla personernas arbetsförmåga.⁵⁰ Regeringens avsikt med insatsen är dock att den främst ska användas för utveckling.⁵¹ En fördel med att insatsen används även i prövande syfte är att det kan ge Arbetsförmedlingen en bättre uppfattning om vilka arbetsuppgifter och arbetsmiljöer som passar individen. Det kan ge

⁴⁷ Arbetsförmedlingen (2016), *Arbetsförmedlingens samverkan med hälso- och sjukvården – Förstudie 2016*.

⁴⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2014, *Utvecklingsanställning hos Samhall AB*.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2011), *Handbok för Arbetsanalys*.

⁵⁰ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2014, *Utvecklingsanställning hos Samhall AB*.

⁵¹ Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga 36 §.

ett bra underlag för individens fortsatta planering. Om personens arbetsförmåga inte är fastställd när utvecklingsanställningen påbörjas är det dock svårt för arbetsförmedlaren att fastställa en lämplig bidragsnivå.

4.2.7 Arbetsförmedlingen har utvecklat olika rutiner för att förbereda arbetssökande inför en utvecklingsanställning

Både Arbetsförmedlingens och Samhalls medarbetare framför i våra intervjuer att tolv månader i utvecklingsanställning ofta är för kort tid för att hinna utveckla personernas arbetsförmåga i den mån som krävs för att de ska bli redo för en anställning utanför Samhall. Fram till 2014 deltog personerna i en tre månaders förberedande insats i Samhalls regi innan anställningen påbörjades. I dag finns inte denna möjlighet.

I våra intervjuer med Arbetsförmedlingen framkommer att olika kontor har utvecklat olika rutiner för att förbereda de arbetssökande inför en utvecklingsanställning. Vissa arbetsförmedlingskontor har som standard att först anvisa personerna till arbetsträning eller en utbildningsinsats, medan andra anvisar direkt till utvecklingsanställningen. Arbetsförmedlingen har inte följt upp vilket arbetssätt som är mest effektivt och i handläggarsstöden framgår inte hur arbetsförmedlarna ska bedriva det förberedande arbetet.

4.3 Samhalls roll i anvisningsprocessen

Statskontorets utredning visar att arbetsförmedlarnas arbetssätt i anvisningsprocessen har utvecklats från att Arbetsförmedlingen mer eller mindre självständigt har anvisat personer till kärnuppdraget när andra insatser har bedömts otillräckliga, till att Samhall förmedlar krav på vilka som kan anvisas i dialogen med Arbetsförmedlingen. Vi har tidigare visat att kraven på arbete hos Samhall har ökat. Att Samhall har fått ett ökat inflytande över vilka som anvisas till insatsen innebär att bolaget i mindre utsträckning behöver ta emot personer som är svåra att sysselsätta i kunduppdragen.

4.3.1 Samhall förmedlar sina anställningskrav i dialogen med Arbetsförmedlingen

I samtliga intervjuer med Arbetsförmedlingen framförs att Samhall har fått ett stort inflytande över vem som kan anvisas till skyddat arbete. Hur samarbetet mellan parterna går till skiljer sig dock mellan olika kontor.

Ett vanligt förfarande är enligt intervjuerna att Samhall förmedlar tydliga anställningskrav i dialogen med Arbetsförmedlingen. I dialogen skapas också ofta en samsyn mellan parterna om vilka personer som är lämpliga att anvisa för att det ska fungera. En arbetsförmedlingschef berättar till exempel att kontoret i fråga under det senaste året har arbetat gemensamt med Samhall för att få till en bättre urvalsprocess som säkerställer att de anvisade kommer att leva upp till bolagets krav. Chefen menar att samarbetet och insatsen fungerar bättre i dag som ett resultat av arbetet.

Det bygger ju på att vi har en jättebra personlig relation med enhetscheferna, att vi verkligen kommunicerar, vad det är de vill ha för någonting. Sedan letar vi efter den personen som motsvarar de kriterierna i vår urvalsprocess. (...) Så länge Samhall är nöjd så har vi fått ett kvitto.

Vidare menar en arbetsförmedlare att när det uppstår ett anställningsbehov hos Samhall lägger Arbetsförmedlingen in en order i systemet, på samma sätt som för övriga arbetsgivare.⁵² Arbetsförmedlingen identifierar sedan arbetsökande som uppfyller anställningskraven enligt ordern.

4.4 Alternativ för dem som inte anvisas till Samhall

Kommunernas arbetsmarknadsverksamheter utgör viktiga alternativ för personer med funktionsnedsättning som inte kan anvisas till anställning hos Samhall på grund av de allt högre anställningskraven. Vår intervjuundersökning visar att det kan handla om exempelvis kommunernas dagliga verksamhet, gemensamma satsningar mellan Arbetsförmedlingen och kommunen eller kommunala arbetsmarknadsanställningar. Personalen vid de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna lägger mest tid på att ge stöd till arbetsträning och prövning av förmågan att utföra konkreta arbetsuppgifter.⁵³

En studie av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) visar att den allra största andelen, nästan hälften, av personerna som anvisats till kommunala arbetsmarknadsverksamheter under de senaste åren, har initierats av Arbetsförmedlingen.

4.4.1 Kommunala anställningar fyller den funktion som Samhall tidigare gjorde

Många kommuner erbjuder tidsbegränsade anställningar för personer med ekonomiskt bistånd. Dessa anställningar kan exempelvis omfatta arbete med plockstädning och snöröjning. Möjligheten att få visa upp sina förmågor i en reell arbetssituation har enligt SKL visat sig viktig för personernas möjligheter att få en bättre förankring på arbetsmarknaden.⁵⁴ Flera av Arbetsförmedlingens medarbetare lyfter i våra intervjuer fram att kommunernas arbetsmarknadsanställningar i dag fyller den funktion som Samhalls verksamhet gjorde tidigare.

(...) man får en anställning inom kommunen på en anpassad plats, och sedan försöker kommunen jobba ut den här mot övriga näringslivet. Som Samhall gör med sina övergångar. Det blir en slags Komhall. Men det är ju verkstäderna i dag, det Samhall hade tidigare, det har kommunen här tagit över.

⁵² Till skillnad från andra arbetsgivare syns dock inte annonseringen av de lediga tjänsterna utanför Arbetsförmedlingen, eftersom tjänsterna inte kan sökas av vem som helst.

⁵³ Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Kommunal Arbetsmarknadsstatistik 2015*.

⁵⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Kommunal Arbetsmarknadsstatistik 2015*.

En av de intervjuade arbetsförmedlingscheferna berättar att Arbetsförmedlingen och kommunen i fråga gör en gemensam satsning på kommunala visstidsanställningar för personer med försörjningsstöd. Chefen menar att de ettåriga anställningarna främst upprättas för att personerna ska kvalificera sig för arbetslöshetskassa, men att de också blir ett sätt att pröva vem som är lämplig att anvisa till skyddat arbete hos Samhall. De personer som har svårast att klara av arbetet kommer ofta tillbaka till Arbetsförmedlingen. Chefen menar dock att de kommunala anställningarna har gett myndigheten ett bättre underlag för att kunna ge dessa individer fortsatt stöd och andra lämpliga insatser.

4.4.2 Svårt att hitta lämpliga alternativ till Samhall för en växande grupp

Även anställningar i sociala företag, som enligt arbetsförmedlarna ofta har lägre krav på produktion än Samhall, blir ofta lämpliga alternativ för dem som står allra längst från arbetsmarknaden. Andra alternativ är kontakt med Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter och anpassade arbeten hos privata aktörer. Flera medarbetare upplever dock att det finns en växande grupp av arbetssökande inom Arbetsförmedlingen som står allt längre från arbetsmarknaden och som det är svårt att hitta lämpliga alternativ för. Många genomgår utredning på utredning och kommer inte ur systemet.

4.5 Arbetsförmedlingens stöd till medarbetarna

Arbetsförmedlingen har utvecklat en struktur för att stödja medarbetarna och deras möjligheter att arbeta enligt processen. Stöddokument och utbildningsinsatser är två centrala delar. Våra intervjuer med Arbetsförmedlingen tyder dock på att medarbetarna inte alltid upplever att de har de bästa förutsättningarna att arbeta enligt processen. Ett av problemen är att arbetsförmedlarna upplever sig ha bristande kompetens på rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen har tagit fram en mer sammanhållen utbildning som ska stärka medarbetarnas kompetenser. Orsakerna till kompetensbristen upplevs dock även handla om att generalistrollen är för krävande och om att ärendebördan är för stor för att man ska hinna skaffa sig den kompetens som krävs.

4.5.1 Stöddokumentet fungerar bra men hög arbetsbelastning försvårar arbetet

Handläggarsöd är Arbetsförmedlingens interna styr- och stöddokument som ska hjälpa myndighetens medarbetare att handlägga ärenden på ett enhetlig, effektiv och rättssäkert sätt. Det finns två handläggarsöd som rör skyddat arbete respektive utvecklingsanställning hos Samhall. I stöden beskrivs bland annat vem insatserna riktar sig till, vilka kvalitetskrav som måste vara uppfyllda innan någon får anvisas, vilka krav på dokumentation som finns och hur roll- och ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall ser ut under processen. En rad andra handläggarsöd beskriver mer generellt hur arbetsförmedlarna ska arbeta med personer med funktionsnedsättning

som medför nedsatt arbetsförmåga. Det finns också metodstöd, eller så kallade kvalitetssäkrade metoder, till medarbetarna som beskriver hur de ska arbeta i praktiken.

Våra intervjuer tyder på att arbetsförmedlarna upplever att stöddokumentet ger ett bra stöd i handläggningen. Genom stödet förstår de vad de ska göra. Även FunkA-utredningen landade i denna slutsats.⁵⁵ Det är snarare förutsättningarna för att arbeta enligt processen som brister. Arbetsförmedlarna upplever en alltför stor ärendebörda, tidsbrist i utredningen av varje persons behov, bristande kompetens eller erfarenhet på rehabiliteringsområdet och lång väntan på läkarutlåtanden.

4.5.2 Arbetsförmedlarna har ofta bristfällig kompetens om rehabilitering

Arbetsförmedlingen erbjuder sina medarbetare olika utbildningsinsatser i arbetet med personer med funktionsnedsättning. I arbetsförmedlarnas grundutbildning berörs arbetslivsinriktad rehabilitering på övergripande nivå. Det finns även ett antal fördjupande utbildningar på området. Arbetsförmedlingen har satt upp ett antal kompetenskrav för att få ta beslut om utvecklingsanställningar. Arbetsförmedlarna måste dels ha genomgått myndighetens grundutbildning, dels en utbildning i lönebidragsmetodik. För att få ta beslut om skyddat arbete hos Samhall ställs inga specifika kompetenskrav på handläggarna. Däremot måste handläggarna uppfylla vissa kompetenskrav för att få använda sig av de kvalitetssäkrade metoderna inför exempelvis en anvisning till skyddat arbete hos Samhall.

Våra intervjuer med arbetsförmedlare och arbetsförmedlingschefer ger en samstämmig bild av att arbetsförmedlarnas kompetenser på rehabiliteringsområdet ofta brister. De saknar ofta kompetensen för att ställa rätt frågor till de arbetssökande tidigt i processen. I många av våra intervjuer framfördes att arbetsförmedlarnas roll som generalister ställer höga krav på att kunna mycket om många olika frågor. Detta bidrar till att kompetensen på rehabiliteringsområdet ofta brister. En arbetsförmedlare menade att den gamla strukturen med mer specialisering på kontoren är mer effektiv.

Handläggarna ska göra allt i dag, förr hade vi något som hette rehabilitering (...) 2006 tog man bort det, då tappade vi väldigt mycket kompetens. Då hade vi all resurs i samma hus, det var rehab-handläggare, det var psykologer, det var läkare, arbetsterapeuter, vi hade arbetsprövningsplatser i huset. (...) Det blev aldrig några konstiga beslut utan vi kunde de personerna vi jobbade med.

⁵⁵ FunkA-utredningen (SOU 2012:31), *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet*.

Även FunkA-utredningen identifierade kompetensbrister inom Arbetsförmedlingen. Utredningen ansåg att Arbetsförmedlingens resurser för arbetslivsinriktad rehabilitering bör fördelas så att den arbetssökande från början får möta arbetsförmedlare med tillräcklig kompetens för att bedöma vilka insatser personerna behöver för att korta vägen till arbete.⁵⁶

4.5.3 Arbetsförmedlingen har tagit fram en mer sammanhållen utbildning om rehabilitering

Arbetsförmedlingen har nyligen tagit fram en mer sammanhållen utbildning på rehabiliteringsområdet. Bakgrunden är att arbetsförmedlarna handlägger allt tyngre och alltmer komplexa ärenden, där de arbetssökande inte sällan har mer än en funktionsnedsättning. Utvecklingen har skapat ett behov hos handläggarna av en bredare kompetens på rehabiliteringsområdet och en bättre förståelse för hur funktionsnedsättningar kan påverka möjligheterna att delta i arbetslivet.⁵⁷

4.6 Samverkan på nationell och lokal nivå

Samverkan med Samhall präglar en stor del av Arbetsförmedlingens arbete med Samhalls kärnuppdrag. I en nationell överenskommelse anges de gemensamma utgångspunkterna för arbetet och parternas olika ansvarsområden. Överenskommelsen berör även utvecklingsanställningarna på övergripande nivå. På det nationella samrådet tar parterna löpande upp olika frågor kring samarbetet. Då diskuteras också både skyddat arbete och utvecklingsanställningar.

En av utgångspunkterna i överenskommelsen är att det med tanke på dagens föränderliga arbetsliv, och det faktum att personer med funktionsnedsättning ofta står utanför arbetsmarknaden, är viktigt att samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall präglas av en stor öppenhet att pröva och utveckla nya vägar och former för att främja möjligheterna till arbete för personer med funktionsnedsättning. Gemensamma utvecklingsprojekt och nya samverkansformer där andra regionala och lokala aktörer kan involveras ses som bra vägar att stimulera en sådan utveckling.⁵⁸ Det finns även ett antal kvalitetskriterier som konkretiserar den nationella överenskommelsen och beskriver hur det praktiska arbetet med kärnuppdraget ska gå till. Kvalitetskriterierna återfinns i Arbetsförmedlingens handläggarstöd.⁵⁹

⁵⁶ FunkA-utredningen (SOU 2012:31), *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet*.

⁵⁷ E-post från kontaktperson för den nya utbildningen inom arbetslivsinriktad rehabilitering, 2017-03-17.

⁵⁸ Samverkansöverenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Samhall (2016) och Arbetsförmedlingens intranät 2017-03-15, "Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall".

⁵⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011, *Skyddat arbete hos Samhall AB*.

Samhalls och Arbetsförmedlingens marknadsområden ska gemensamt utveckla och svara för ett nära lokalt samarbete. Ett kontinuerligt informationsutbyte mellan parterna är en central del av samarbetet. Från huvudkontoret rekommenderas att bestämmelserna och formerna för samverkan konkretiseras och dokumenteras i lokala överenskommelser.⁶⁰

4.6.1 Arbete med att utveckla nya former för arbete har ännu inte kommit igång

Våra intervjuer med Arbetsförmedlingen visar att myndigheten inte har inlett, eller har planerat att inleda, något arbete för att hitta nya vägar och former för arbete inom Samhalls kärnuppdrag. Vi har inte heller funnit några rapporter där myndigheten har beskrivit ett sådant arbete. Detta innebär att förutsättningarna för att i samverkan med andra aktörer finna nya former och arbets sätt inte har prövats. Intervjuerna med Arbetsförmedlingen visar dock att många upplever bristen på varierande arbetsuppgifter inom Samhall som ett problem för möjligheten att anvisa personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

4.6.2 Arbetsförmedlingen har inte följt upp det lokala samarbetet

Våra intervjuer med Arbetsförmedlingen visar att myndigheten inte följer upp de olika former för samverkan mellan parterna som har utvecklats på lokal nivå. En sådan uppföljning skulle kunna bidra till att utveckla verksamheten eller till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan olika delar inom myndigheten. Det finns till exempel lokala skillnader i hur ofta parterna stämmer av arbetet och hur kontaktvägarna ser ut. Flera av de intervjuade medarbetarna vid både Arbetsförmedlingen och Samhall framhåller att samarbetet underlättas när det inte finns för många olika kontaktingångar. På vissa orter har Arbetsförmedlingen en person som sköter all kontakt gentemot Samhall. Medarbetarna upplever också samarbetet som lättare om de ansvariga kontaktpersonerna har arbetat en längre tid och då nya kontaktvägar inte behöver upprättas gång på gång. Det finns också skillnader i om man upprättar lokala överenskommelser till stöd för samarbetet och hur överenskommelserna ser ut.

4.6.3 Oklart om de personer som anvisas är de med störst behov

Regeringen har framhållit att det är särskilt viktigt att Arbetsförmedlingens arbete med att utvärdera förutsättningarna för personer att kunna ta del av skyddat arbete enligt förordningen fungerar ändamålsenligt.⁶¹ Arbetsförmedlingen följer kontinuerligt upp anvisningarna till Samhall, till exempel genom

⁶⁰ Arbetsförmedlingens intranät 2017-03-15, ”Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall” och telefonsamtal med projektgruppens kontaktperson vid Arbetsförmedlingen 2017-03-17.

⁶¹ Uppdrag till Statskontoret om att analysera processen och förutsättningarna för anställningar med skyddat arbete hos Samhall AB (regeringsbeslut 2016-12-01).

målet om att 40 procent av personerna ska rekryteras från de prioriterade grupperna och inom ramen för myndighetens arbete med årsredovisningen. Statskontoret kan dock konstatera att Arbetsförmedlingen inte har genomfört några mer kvalitativa uppföljningar eller utvärderingar där myndigheten har analyserat om skyddat arbete hos Samhall används som en sista åtgärd i en kedja av möjliga insatser och om personerna som anvisas skulle kunna få sitt behov tillgodosett genom andra insatser.

Riksrevisionen konstaterade redan 2008 i sin granskning av skyddat arbete hos Samhall att en stor andel av arbetsförmedlarna upplevde att Samhalls krav på arbetsförmåga hade ökat och att detta utgjorde ett problem vid anvisningen.⁶² Detta innebär att det saknas systematiserad kunskap om personerna som anvisas till Samhall, trots att problem identifierats på området sedan lång tid tillbaka.

4.7 Sammanfattande iakttagelser

4.7.1 Många utmaningar i arbetet med att identifiera funktionsnedsättning kvarstår

Statskontoret har funnit flera utmaningar i Arbetsförmedlingens arbete med att klargöra de arbetssökandes arbetsförmåga. Ett av problemen är att det ofta tar lång tid innan en funktionsnedsättning identifieras. Detta beror bland annat på att det tar lång tid att få in läkarutlåtanden som styrker nedsättningen och att utlåtandenas kvalitet ofta brister. Arbetsförmedlarnas tidsbrist och bristande kompetens på rehabiliteringsområdet fördröjer också processen. Tidigare utredningar har pekat på liknande utmaningar, vilket innebär att vissa problem har funnits under lång tid.

4.7.2 Samhall förmedlar sina krav på de anställda i dialogen med Arbetsförmedlingen

Statskontoret utredning visar att arbetsförmedlarnas arbetssätt har utvecklats från att Arbetsförmedlingen mer eller mindre självständigt har anvisat personer till kärnuppdraget när andra insatser har bedömts otillräckliga till att Samhall förmedlar krav på vilka som kan anvisas i dialogen med Arbetsförmedlingen. Samhalls anställningskrav har dessutom ökat över tid. Att Samhall har fått ett ökat inflytande över vilka som anvisas till insatsen innebär att bolaget i mindre utsträckning behöver ta emot personer som är svåra att sysselsätta i kunduppdragen.

⁶² Riksrevisionen (2008), *Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna* och bilaga 1, ”Enkät till handläggare på Arbetsförmedlingen”.

4.7.3 Kommunernas verksamheter utgör ofta alternativ för dem som inte anvisas till Samhall

För de personer som inte kan anvisas till Samhall utgör kommunens arbetsmarknadsverksamheter ofta alternativ. Kommunernas verksamheter fyller ofta den funktion som Samhalls tidigare verksamhet gjorde, med fokus på enklare arbeten. Det finns dock stora utmaningar i att hitta lämpliga insatser för en växande grupp arbetssökande inom Arbetsförmedlingen. Personerna har allt tyngre och allt mer komplexa funktionsnedsättningar och står därför allt längre från arbetsmarknaden.

4.7.4 Det saknas kunskap om de personerna som anvisas är de med störst behov

Statskontoret kan konstatera att Arbetsförmedlingen inte har genomfört några kvalitativa uppföljningar eller utvärderingar där myndigheten har analyserat om skyddat arbete hos Samhall används som en sista åtgärd i en kedja av möjliga insatser och om personerna som anvisas skulle kunna få sitt behov tillgodosett genom andra insatser. Detta innebär att det saknas systematiserad kunskap om personerna som anvisas till Samhall, trots att problem identifierats på området sedan lång tid tillbaka.

5 Analys och slutsatser

5.1 Sammanfattande bedömning

Statskontorets sammanfattande bedömning är att arbetsförmågan hos dem som anvisas till Samhall har ökat. Vi bedömer att det i huvudsak beror på Samhalls förändrade verksamhet och krav på försäljningstillväxt, som i sin tur påverkar vilka som anvisas. De ökade kraven förmedlas i dialog mellan Samhall och Arbetsförmedlingen innan en anställning. Även om arbetsförmågan har ökat har de som anvisas till Samhall fortfarande en svag ställning på arbetsmarknaden och betydande behov av stöd och handledning.

Statskontoret bedömer också att utvecklingsanställningarna hos Samhall i stora delar fungerar bra och utgör ett betydelsefullt alternativ för unga som står långt ifrån arbetsmarknaden.

5.2 Kraven på arbete vid Samhall har ökat

Statskontorets utredning visar att kraven på de anställda för att kunna arbeta i skyddat arbete hos Samhall (kärnuppdraget) har förändrats över tid. De förändrade kraven kan delvis härledas till den generella utvecklingen av svenskt näringsliv. Under de senaste decennierna har till exempel Samhalls verksamhet gått från att domineras av industriproduktion i bolagets egna verkstäder, till att främst utgöras av tjänsteproduktion där arbetet utförs i kundernas lokaler. Detta har medfört krav på nya typer av kompetenser hos de anställda.

5.2.1 Krav på försäljningstillväxt

Förklaringarna till att kraven på de anställda har förändrats kan även sökas i regeringens styrning av bolaget. Även om Samhall har ett viktigt samhällsuppdrag så styrs det samtidigt som ett kommersiellt bolag med krav på att generera avkastning på det egna kapitalet. Under en följd av år har kravet på antalet lönetimmar som Samhall årligen ska erbjuda och merkostnadsersättningen varit oförändrade. Samtidigt har bolagets kostnad per lönetimme ökat, i takt med den allmänna löneökningen. Sammantaget innebär det att Samhall har behövt uppnå tillväxt av försäljningen för att kunna svara mot regeringens ekonomiska mål.

Statskontoret bedömer att styrningen mot försäljningstillväxt kan ha bidragit till att bolagets verksamhet har vuxit kraftigt inom branscher där det ställs relativt höga krav på medarbetarna, exempelvis lokalvård. Därmed har bolagets möjlighet att ta emot medarbetare med vissa typer av funktionsnedsättningar minskat.

5.2.2 Samhall har fått ett större inflytande över vem som anvisas till skyddat arbete

Samhall har fått ett allt större inflytande över vem som anvisas till skyddat arbete. Statskontorets intervjuer visar att det har skett en gradvis förskjutning i arbets sätt från att Arbetsförmedlingen mer eller mindre självständigt har anvisat personer till skyddat arbete, till att Samhall förmedlar tydliga anställningskrav i dialogen med Arbetsförmedlingen. I dialogen skapas också ofta en samsyn mellan parterna om vem som bör anvisas till anställning i bolaget för att det ska fungera på bästa sätt. Statskontoret kan dock konstatera att denna gradvisa förändring inte återspeglas i de styr- och stöddokument som beskriver hur processen inför en anvisning ska gå till.

5.2.3 Bristande uppföljning av dem som anvisas till Samhall

Regeringen har framhållit att det är viktigt att Arbetsförmedlingens arbete med att utvärdera förutsättningarna för personer att kunna ta del av skyddat arbete fungerar ändamålsenligt. Statskontoret har funnit att Arbetsförmedlingen inte har genomfört några uppföljningar eller utvärderingar av om skyddat arbete hos Samhall används som en sista åtgärd i en kedja av möjliga insatser och om personerna som anvisas skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser.

5.3 Sammansättningen av de anställda har förändrats

5.3.1 Mindre andel personer med rörelsenedsättning

Av våra intervjuer framgår att kraven på fysisk rörlighet ökat, vilket också syns i statistiken genom att gruppen med rörelsenedsättningar har minskat och uppgår 2016 till mindre än 20 procent bland de anställda i kärnuppdraget. I stället har personer med kognitiv funktionsnedsättning samt generellt nedsatt inlärningsförmåga och personer med flera funktionsnedsättningar ökat kraftigt bland de anvisade till Samhall, till andelar som 2016 vardera ligger närmare 25 procent. Även andelen med psykisk funktionsnedsättning ligger på en relativt hög nivå. Sammantaget visar analysen av fördelningen mellan personer med olika typer av funktionsnedsättningar att den beslutade prioriteringen av målgrupper får genomslag i den faktiska verksamheten.

5.3.2 Andelen utrikesfödda har ökat

Jämförelsen med övriga anställningar med lönestöd visar att många utrikesfödda anvisas till Samhall och att utbildningsnivån är relativt låg hos de anvisade. Mellan åren 2004 och 2016 har andelen av de anvisade som är födda utanför Sverige ökat från 31 till 42 procent. Samtidigt visar registeranalysen att för dem som anvisas till Samhall ligger tiden i arbetslöshet och inskrivningstid innan anvisning relativt nära genomsnittet för alla personer med funktionsnedsättning i anställning med stöd. För dessa variabler sticker i stället de i trygghetsanställning ut med relativt långa tider innan anvisning.

5.3.3 Arbetsförmågan har ökat hos dem som anvisas till Samhall

De personer som ingår i vår registerdataanalys har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det finns dock ingen statistik som visar graden av arbetsförmåga hos personerna som anvisas till Samhall. Vi har därför vid våra intervjuer med Arbetsförmedlingen och Samhall diskuterat frågan om hur de anvisades arbetsförmåga har förändrats. Våra intervjuer bekräftar de slutsatser som flera tidigare utredningar har dragit om att arbetsförmågan hos gruppen som anvisas till kärnuppdraget har ökat. Statskontorets bedömning är att andelen personer med större behov av stöd och anpassning har blivit färre och att kraven generellt har skärpts på de anställda. Samtidigt framgår att de personer som anvisas till Samhalls kärnuppdrag generellt fortfarande har en svag ställning på arbetsmarknaden och betydande behov av stöd och handledning.

5.3.4 Ökad variation i arbetsuppgifter skulle möjliggöra anställning för arbetssökande med olika förutsättningar

Statskontoret bedömer att om Samhall var verksamt inom fler branscher och därmed kunde erbjuda en större variation av arbetsuppgifter skulle också variationen i förutsättningar och behov bland dem som anvisas till Samhall kunna öka. Samhall har tagit fram en strategi för att kunna åstadkomma detta. Vi anser att det är angeläget att Samhall på detta sätt fortsätter att utveckla sina affärer med sikte på att kunna erbjuda meningsfullt arbete till en bredare grupp av personer med funktionsnedsättning. Ett sätt att uppmuntra det arbetet skulle kunna vara att ännu tydligare styra försäljningstillväxten mot branscher som kan bidra till en större variation av arbetsuppgifter.

5.4 Kommunernas verksamheter utgör ofta alternativ för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden

Statskontorets utredning visar att skyddat arbete hos Samhall är en insats bland flera som kan erbjudas personer med funktionsnedsättning. Antalet personer som årligen anvisas till Samhall utgör en liten del av det totala antalet inskrivna personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De förändrade anställningskraven inom Samhall har alltså begränsad betydelse för det stöd och de insatser som erbjuds personer med funktionsnedsättning generellt. Samtidigt visar våra intervjuer med Arbetsförmedlingen att det ofta är svårt att hitta lämpliga insatser för en växande grupp av arbetssökande med allt större behov av anpassning och stöd.

De intervjuade vid Arbetsförmedlingen menar att kommunala anställningar ofta fyller den funktion som Samhalls tidigare verksamhet gjorde. Kommunerna erbjuder ofta tidsbegränsade enklare arbeten för personer med ekonomiskt bistånd som i hög grad är anpassade till personernas behov. Dessa anställningar kan exempelvis omfatta arbete med plockstädning och snöröj-

ning. Kommunerna har på senare år byggt ut sina arbetsmarknadsverksamheter generellt, vilket indikerar att de är allt viktigare aktörer för att erbjuda stöd och insatser för personer som står allra längst ifrån arbetsmarknaden.

5.4.1 Trygghetsanställningar och utvecklingsanställningar vid Samhall utgör också alternativ för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden

Statskontoret kan också konstatera att personer med trygghetsanställning har särskilt långa tider i arbetslöshet och långa inskrivningstider innan anvisning. Detta indikerar att trygghetsanställningar har kommit att utgöra ett betydelsefullt alternativ för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Därutöver bedömer vi att satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall har resulterat i att dessa anställningar i dag utgör ett betydelsefullt alternativ för yngre personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

5.5 Samhall lever i huvudsak upp till regeringens formella krav

Enligt regeringens intentioner för Samhall, ska bolaget samtidigt utföra ett samhällsuppdrag och bedriva kommersiell verksamhet. Ett viktigt verktyg i styrningen är att regeringen årligen ställer upp ett antal sifferfatta krav som Samhall ska leva upp till. Dessa krav rör traditionella företagsekonomiska nyckeltal som avkastning på eget kapital och finansiell ställning, men också nyckeltal kopplade till samhällsuppdraget. Exempel på det senare är antalet lönetimmar i kärnuppdraget, antalet medarbetare med utvecklingsanställning, antalet övergångar till anställning utanför Samhall och andelen som rekryteras från prioriterade grupper.

Statskontoret konstaterar att under 2016 levde Samhall upp till alla de sifferfatta kraven, utom ett. Undantaget utgjordes av avkastningskravet. Under 2016 gick bolaget med förlust och lämnade därmed en negativ avkastning motsvarande 12 procent på eget kapital. Under den senaste tioårsperioden har Samhall i genomsnitt gett 3 procents avkastning på eget kapital. Det är tydligt under regeringens krav på 7 procent över en konjunkturcykel. Det finns dock indikationer på att målet är alltför högt, givet utgångspunkten att avkastningskravet ska motsvara regeringens kapitalkostnad.

5.6 Utvecklingsarbetet är väl strukturerat men begränsas av Samhalls kunduppdrag

Statskontoret bedömer att Samhalls medarbetarprocess, som anger en struktur för bolagets arbete med att utveckla de anställda, är systematisk och förankrad i verksamheten. Samhall har till exempel ett omfattande internt utbildningsprogram och erbjuder de anställda handledning och coachning av närmaste chef. Kontinuerliga mål- och utvecklingsdialoger hålls också mellan chef och medarbetare. Vår utredning visar dock att ramarna för personalens utveckling

sätts av vilka kunduppdrag Samhall har. På vissa orter är variationen i verksamhet eller branscher liten, vilket begränsar både vilka som kan anvisas till Samhall och inom vilka yrkesroller de anställda kan utvecklas.

5.6.1 Övergångarna bland de anställda i kärnuppdraget har minskat

Antalet medarbetare inom Samhall som övergår till arbete hos en annan arbetsgivare kan ses som en indikator på hur väl Samhalls utvecklande arbete fungerar. Ju fler övergångar desto fler nya medarbetare som kan få chansen till arbete hos Samhall. Sedan 2014 har regeringens mål för Samhall varit att 1 100 medarbetare ska göra en övergång varje år.

Statskontoret bedömer att Samhall har intensifierat sitt arbete med övergångar under de senaste åren, exempelvis genom att första linjens chefer utvärderas utifrån hur många övergångar de bidrar till. Samtidigt kan vi konstatera att det totala antalet övergångar inte har förändrats särskilt mycket. Däremot har övergångarna från kärnuppdraget minskat i takt med att övergångar från utvecklingsanställningarna har tillkommit. År 2016 kom 342 övergångar till stånd bland personer i utvecklingsanställning, vilket motsvarade 17 procent av det totala antalet personer med utvecklingsanställning hos Samhall. Detta kan jämföras med att 837 personer med skyddat arbete gjorde en övergång. Det motsvarar 4 procent av de anställda i kärnuppdraget. Andelen kvinnor som gör en övergång är låg och har minskat något, trots regeringens anvisningar till Samhall om att sträva efter en jämnare könsfördelning bland dem som lämnar Samhall genom en övergång.

5.6.2 Styrningen av övergångarna är otydlig

Statskontoret bedömer att styrningen av övergångarna på flera sätt är otydlig. Skillnaderna mellan förutsättningarna för de anställda i skyddat arbete och personer i utvecklingsanställning för att få arbete utanför Samhall är betydande. Medan de anställda i kärnuppdraget har fasta anställningar är utvecklingsanställningarna tidsbegränsade. En hög medelålder och en relativt förmånlig lön bidrar enligt Samhall också till en inlåsnings effekt av de anställda i kärnuppdraget. De anställda i kärnuppdraget som gör en övergång har dessutom rätt att återkomma till Samhall inom ett år, vilket gör att det verkliga antalet som varaktigt lämnar bolaget är betydligt lägre än vad statistiken för övergångar anger. Olika kriterier används också för övergångarna för de olika anställningsformerna. Statskontoret bedömer att om inte målet för övergångar förändras så finns det en risk för att antalet övergångar från kärnuppdraget kommer att fortsätta att minska i takt med att utvecklingsanställningarna ökar.

5.6.3 Ett alternativ kan vara att införa separata övergångsmål

Ett sätt att förtydliga styrningen kan vara att införa separata övergångsmål för kärnuppdraget respektive för utvecklingsanställningar. Statskontoret vill dock i sammanhanget framhålla att det i realiteten endast är en liten del av de

anställda i kärnuppdraget som kan komma i fråga för en övergång. Med tanke på att Samhall redan nu prioriterar arbetet med övergångar i sin styrning, bedömer Statskontoret att det är svårt att kraftigt öka den andelen. Ansträngningarna för att få fram övergångsplatser bör heller inte gå ut över det dagliga arbetet med att leda och stödja all personal. Styrningen av övergångsarbetet bör ta hänsyn till detta.

5.7 Arbetsförmedlingen har inlett förbättringsarbete på rehabiliteringsområdet

Statskontorets utredning visar att det finns flera utmaningar i Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa arbetssökande till anställning hos Samhall. Utmaningarna har påtalats även i tidigare utredningar, vilket tyder på att de har funnits under lång tid. Det tar till exempel ofta lång tid att identifiera en funktionsnedsättning, vilket medför en risk för att insatser och stöd sätts in för sent i processen. Arbetsförmedlingen har påbörjat olika förbättringsarbeten för att effektivisera det arbetslivsinriktade rehabiliteringsarbetet. Myndigheten reviderar nu till exempel utbildningsinsatserna på området för att öka den bristande kompetensen bland medarbetarna. Myndigheten har också påbörjat ett arbete för att stärka samarbetet med hälso- och sjukvården för att medicinska underlag lättare ska kunna begäras in. Statskontoret bedömer att åtgärderna är viktiga för att komma tillrätta med de utmaningar som såväl Statskontoret som tidigare utredningar har identifierat.

5.7.1 Arbetsförmedlingen behöver följa upp och utveckla arbetet

Arbetsförmedlingen har inte följt upp om skyddat arbete hos Samhall används för de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden och om personerna som anvisas skulle kunna få sitt behov tillgodosett genom andra insatser. Arbetsförmedlingen har inte heller följt upp de olika arbetssätt och samverkansformer som utvecklats mellan parterna på lokal nivå. En sådan uppföljning skulle kunna bidra till att identifiera framgångsfaktorer och möjliggöra ett kunskapsutbyte inom myndigheten. Statskontoret bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver stärka sin uppföljning i dessa avseenden. Mot bakgrund av att andelen kvinnor som anvisas till Samhall är låg bör jämställdhetsaspekten uppmärksammas i ett sådant arbete.

5.8 Utvecklingsanställningarna vid Samhall fungerar överlag bra

Statskontoret bedömer att satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall i stora delar fungerar bra. Insatsen fyller ett syfte som komplement till övriga insatser för unga personer med funktionsnedsättning i arbetslöshet. Det innebär att många unga utan tidigare arbetslivserfarenhet får en första kontakt med arbetslivet och kan utveckla sin sociala kompetens och samarbetsförmåga. Vår utredning visar också att Samhalls arbete med personer i utvecklingsanställning är väl strukturerat och att deltagarna har stora möjligheter att

delta i olika utvecklingsinsatser vid sidan av sitt arbete i Samhalls verksamhet. Vi har samtidigt noterat en risk för att för lite tid för handledning och begränsad variation i arbetsuppgifterna kan hämma det utvecklande arbetet. Statskontoret bedömer också att det är en oroande trend att könsfördelningen bland personerna med utvecklingsanställning blivit mer snedvriden, i takt med att antalet personer med utvecklingsanställning ökar.

5.8.1 Lokala skillnader i arbetssätt

Statskontoret bedömer att det finns väsentliga skillnader i Arbetsförmedlingens arbete med utvecklingsanställningar mellan olika kontor, både vad gäller förberedelse för insatsen och eventuella förlängningar av insatsen. Vår intervjuundersökning visar exempelvis att det på vissa orter är svårt att få till förlängningar, medan Arbetsförmedlingen på andra orter förlänger insatsen utifrån de behov som finns. Statskontoret bedömer att dessa skillnader inte motiveras av skilda lokala förutsättningar. Det finns därför skäl för myndigheten att närmare analysera skillnaderna och vidta lämpliga åtgärder.

5.8.2 Färre i anställning efter 180 dagar

Relativt många av dem som avbryter sin utvecklingsanställning hos Samhall gör det för att ta en anställning hos en annan arbetsgivare. Samtidigt är det en lägre andel av dem som har avslutat en utvecklingsanställning hos Samhall som 180 dagar senare har en anställning, jämfört med dem som har haft en utvecklingsanställning hos andra arbetsgivare. Dessa skillnader kan ha flera orsaker, exempelvis skillnaden i sammansättning hos de anvisade, eller skillnader mellan de olika arbetsgivarna när det gäller möjligheter att erbjuda fortsatt anställning. Därutöver kan framhållas att det för personer i utvecklingsanställning hos övriga arbetsgivare finns en tydligare koppling till ett specifikt yrke vilket skapar förutsättningar för senare anställning inom samma yrkesområde. Statskontoret menar dock att det finns skäl för Arbetsförmedlingen att i samverkan med Samhall uppmärksamma dessa skillnader i resultat utifrån frågan om hur arbetet med att främja varaktiga nya anställningar kan utvecklas.

5.9 Identifierade förbättringsområden

Statskontorets utredning visar att det finns förbättringsområden i arbetet med de anställda vid Samhall. I detta avslutande avsnitt sammanfattar vi de viktigaste utmaningarna och förbättringsområdena som vi har identifierat.

5.9.1 Styrningens betydelse för vilka som kan anvisas till Samhall

Statskontoret bedömer att arbetsförmågan har ökat hos dem som anvisas till skyddat arbete hos Samhall. Vår analys visar också att styrningen av Samhall resulterat i krav på försäljningstillväxt. Om styrningen fortsätter enligt den inriktning som finns i dag innebär det sannolikt att kraven ytterligare kommer att skärpas på dem som anställs vid Samhall. Denna slutsats påvisar behovet

hos regeringen av att ta ställning till sin fortsatta styrning av Samhall med fokus på hur den påverkar målgruppen för insatsen.

5.9.2 Behov av ökad variation i arbetsuppgifter

Statskontoret vill understryka behovet av att Samhall prioriterar sitt arbete med att öka variationen i arbetsuppgifter. Det är angeläget att Samhall fortsätter att utveckla sina affärer med sikte på att kunna erbjuda meningsfullt arbete till en bredare grupp av personer med funktionsnedsättning.

5.9.3 Styrningen av övergångarna

Statskontorets bedömning är att det finns skäl att ytterligare analysera hur arbetet med att främja övergångar från Samhall till andra anställningar kan utvecklas. I dag finns ett gemensamt övergångsmål för såväl de anställda i kärnuppdraget som dem i utvecklingsanställning. Resultaten visar att övergångarna ökat bland dem i utvecklingsanställning men minskat bland dem i kärnuppdraget. Som framgår av vår analys kan ett sätt att förtydliga styrningen vara att införa separata övergångsmål för kärnuppdraget respektive utvecklingsanställningarna.

5.9.4 Systematisk uppföljning och utveckling

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen bör utveckla sin uppföljning av arbetet med dem som anvisas till Samhall för att skapa bättre förutsättningar för erfarenhetsutbyte och utveckling av insatsen. Arbetsförmedlingen har exempelvis inte följt upp om insatsen används för den avsedda målgruppen. Myndigheten har inte heller följt upp och analyserat de olika arbetssätt och samverkansformer som utvecklats på lokal nivå. Ökad kunskap på dessa områden ger bättre underlag till stöd för såväl regeringens styrning som för Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete lokalt.

Referenser

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 18/2011, *Medicinska underlag*.

Arbetsförmedlingen (2011) *Handbok för Arbetsanalys*.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 24/2011, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och kodning*.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 62/2011, *Skyddat arbete hos Samhall AB*.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 105/2011, *Bedömning av arbetsförmåga*.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 12/2013, *Konsultativt arbets sätt*.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 24/2013, *Specialister och matchning*

Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 1/2014, *Utvecklingsanställning hos Samhall AB*.

Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2014*.

Arbetsförmedlingen (2015) *Jämställdhetsintegrering av Arbetsförmedlingen, Förstudierapport*.

Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsförmedlingens återrapporering 2016 – En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsförmedlingens samverkan med hälso- och sjukvården – Förstudie 2016*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Kriterier för kvalitetskrav för programmet Samhall*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, Arbetsförmedlingens intranät 2017-03-15*

Arbetsförmedlingen och Samhall (2015) *Kvalitetsöverenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB om Samhalls kärnuppdrag (Dnr Af-2015/497916)*

Arbetsförmedlingen och Samhall (2016) *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall* (Dnr Af-2016/00366253)

Proposition 2011/12:1. *Budgetproposition för 2012, utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014, utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen (2008:28) *Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna*

Samhalls bolagsordning (2014-04-28)

Samhall (2016) *Definition övergång/återgång* (2016-06-30)

Samhalls års- och hållbarhetsredovisning för 2015, 2016 och 2017

SOU 2003:56 *Inte bara Samhall*

SOU 2012:31 *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet.*

Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Kommunal Arbetsmarknadsstatistik 2015.*

Ägaranvisning för Samhall aktiebolag 2015, 2016, 2017

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut **3**
 2016-12-01 A2016/02315/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
 Box 8110
 104 20 Stockholm



Uppdrag att analysera processen och förutsättningarna för anställningar med skyddat arbete hos Samhall AB

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar till Statskontoret att kartlägga och analysera:

- Arbetsförmedlingens process och styrning av anvisningar till skyddat arbete hos Samhall AB (Samhall), bl.a. Arbetsförmedlingens arbete med att identifiera, registrera och koda förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inför anvisningar till skyddat arbete hos Samhall,
- hur sammansättningen av de personer som anställs vid Samhall har ändrats över tid i relation till bolagets uppdrag, vad gäller bl.a. dessa personers ställning på arbetsmarknaden i förhållande till övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
- hur Samhalls insatser och verksamhet påverkar vilka som kan anvisas till skyddat arbete, och
- den pågående satsningen på utvecklingsanställningar vid Samhall i förhållande till syftet att skapa goda förutsättningar för att personer ska kunna utveckla sin arbetsförmåga.

Samhall och Arbetsförmedlingen ska bistå Statskontoret med upplysningar och underlag för genomförande av uppdraget.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 26 maj 2017.

Postadress
 103 33 Stockholm

Telefonväxel
 08-405 10 00

E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
 Fredsgatan 8

Telefax
 08-411 36 16

Ärendet

Samhall är ett svenskt aktiebolag med säte i Stockholm som ägs av svenska staten. Bolagets uppgift är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. För att uppnå detta ska bolaget, enligt bolagsordningen, producera efterfrågade varor och tjänster. Detta kräver att Samhall konkurrerar med andra aktörer på marknaden och att produktionen är utformad för att möta en marknads-efterfrågan. Bolaget ska också uppnå ett positivt ekonomiskt resultat. Verksamheten ska samtidigt anpassas till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har och bedrivs enligt affärsmässiga principer samt på marketens villkor, varvid ska iaktas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.

Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att anvisa personer till skyddat arbete hos Samhall. Anvisningarna ska ske enligt förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Enligt förordningen kommer ett skyddat arbete hos Samhall till stånd när Samhall efter anvisning från Arbetsförmedlingen anställer en person med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Sysselsättningsgraden bland dem som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är betydligt lägre än för övriga befolkningen. Över tid har antalet arbetslösa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga hos Arbetsförmedlingen skiftat betydligt, från ca 40 000 personer 2007, 80 000 personer 2014 till ca 65 000 personer i mitten av 2016. Också fördelningen mellan olika typer av funktionsnedsättningar har förändrats över tid. Samtidigt har även arbetsmarknaden förändrats, med exempelvis en ökad andel anställda inom tjänstesektor och färre inom industrisektorn, vilket även återspeglas inom Samhalls verksamhet.

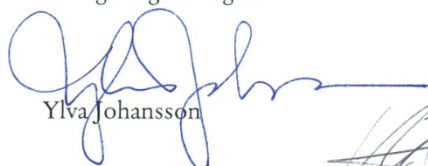
Många av de som är arbetslösa har mycket långa arbetslöshetstider. Det är viktigt att de arbetslösa som står längst ifrån arbetsmarknaden får del av de insatser som är avsedda för dem. Skyddat arbete hos Samhall är en insats för de som inte kan få arbete genom andra insatser och det är viktigt att de som anställs av bolaget också är de som har behov av denna typ av stöd.

För att säkerställa att skyddat arbete hos Samhall används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det bland annat viktigt att Arbetsförmedlingens rutiner med att identifiera en funktionsnedsättning och dess påverkan på arbetsförmågan samt arbetet med att utvärdera förutsättningarna för att personer ska kunna ta del av insatsen enligt förordningen fungerar ändamålsenligt. Det är också viktigt att processen

med anvisningar fungerar effektivt samt att bolaget har en verksamhet som möjliggör att avsedd målgrupp kan ta del av stödet på ett ändamålsenligt sätt. Mer kunskap behövs om processen från att Arbetsförmedlingen bedömer att en person har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och därefter erbjuds och anvisas en skyddad anställning i Samhall.

Både den nuvarande och den tidigare regeringen har avsatt resurser för särskilda utvecklingsanställningar hos Samhall. Samhall har, utifrån olika uppdrag, anställt personer med utvecklingsanställningar sedan 2012. I slutet av 2015 hade Samhall 1 027 personer anställda med utvecklingsanställning. Under året hade 251 personer gått över till annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ingen extern uppföljning har tidigare gjorts av satsningarna angående utvecklingsanställningar.

På regeringens vägnar



Ylva Johansson



Ricky Ifwarsson

Kopia till

Fi/BA, SFÖ
N/ISB
Arbetsförmedlingen
Samhall AB