

## Till statsrådet Hans Karlsson

Regeringen bemyndigade den 7 mars 2002 Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över styrning och inriktning av Samhall AB (dir. 2002:34). Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsrådet Björn Rosengren f.d. landshövdningen Jan Rydh att från den 7 mars 2002 vara särskild utredare. Vid sammanträde den 23 januari 2003 beslutade regeringen om förlängning av utredningens uppdrag till den 31 maj 2003 (dir. 2003:04). Direktiven för utredningen framgår av bilaga 1 i betänkandet. Utredningen har antagit namnet Samhallutredningen (N 2002:04).

Den 27 maj förordnades följande experter att ingå i utredningen: direktören Johnny Ahlqvist, chefsekonomen Owe Danemar, direktören Leif Israelsson, ombudsmannen Per Johansson, ombudsmannen Christina Ebbeskog, rehabkonsulents Kristina Bilius, utredaren Vivi Jacobson-Libietis, förbundsordföranden Karin Westlund, handläggaren Ossian Wennström, civilekonomen Carina Wång. Samtidigt förordnades kanslirådet Dag Levin Sparr, departementssekreteraren Thord Redman, kanslirådet, numera ämnesrådet, Jonas Iversen och departementssekreteraren Luis Barturén att ingå som sakkunniga i utredningen. Den 21 maj 2002 förordnades direktören Levi Svenningsson som expert i utredningen. Den 1 oktober 2002 förordnades direktören Bo Jangenäs som expert i utredningen. Owe Danemar entledigades från sitt uppdrag den 24 februari 2003 samtidigt som experten Anita Odefalk förordnades som expert i utredningen. Christina Ebbeskog entledigades från sitt uppdrag den 24 mars 2003 samtidigt som utredaren Lena Wirkkala förordnades som expert i utredningen. Thord Redman entledigades från sitt uppdrag den 22 april 2003 samtidigt som departementssekreteraren Kerstin Jansson förordnades som sakkunnig i utredningen.

Direktören Bo Jangenäs anställdes som huvudsekreterare i utredningen fr.o.m. den 12 mars 2002. Bo Jangenäs entledigades från tjänsten fr.o.m. den 29 augusti 2002. Fr.o.m. den 30 september anställdes enhetschefen Mikael Halápi som huvudsekreterare och utredaren Helena Asp som sekreterare i utredningen. Sekreteraren Barbro Gren anställdes som biträdande sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 maj 2002. Barbro Gren entledigades från tjänsten fr.o.m. den 1 december 2002. Direktören Levi Svenningsson, tillika expert i utredningen, har varit knuten till utredningens sekretariat mellan den 1 juni 2002 och den 31 maj 2003. På utredningens uppdrag har fil. lic. Pathric Häggglund genomfört följande studier: studie av sannolikheten för prioriterade grupper att anvisas till Samhall (se avsnitt 10.5.3), studie av några faktorerers påverkan på övergångsvolymen (se avsnitt 11.2.6) samt studie av sannolikheten att lämna Samhall för olika avgångsorsaker (se bilaga 8). Kammarrätts-assessorn Catarina Eklundh har på utredningens uppdrag utformat författningsförslag och författningskommentarer.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56).

Stockholm den 4 juni 2003

Jan Rydh

/Mikael Halápi  
Helena Asp

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen.....	25
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp .....	25
<b>1 Fakta om Samhall</b> .....	<b>33</b>
1.1 Begreppet Samhall.....	33
1.2 Framväxten av Samhall .....	33
1.3 Samhall AB.....	35
1.4 Tidigare utredningar och studier.....	37
1.4.1 Stiftelsen Samhällsföretag (RRV 1985:895) .....	37
1.4.2 Samhall i går, i dag, i morgon (SOU 1991:67) .....	38
1.4.3 Samhall - en arbetsmarknadspolitisk åtgärd (SOU 1997:64) .....	38
1.4.4 Samhall – en effektiv åtgärd? (RRV 1999:18) .....	39
1.5 Statens styrning av Samhall AB.....	40
1.5.1 Statligt ägande .....	40
1.5.2 Statens styrning av sina bolag .....	41
1.5.3 Statens styrning av Samhall AB .....	42
1.6 Nuvarande regler/styrdokument rörande Samhall .....	44

1.6.1	Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp .....	44
1.6.2	Lag (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen .....	45
1.6.3	Bolagsordningen för Samhall AB .....	45
1.6.4	Avtalet med staten .....	46
1.6.5	Samverkansdokument mellan Samhall AB och AMV .....	46
<b>2</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>49</b>
2.1	Principiella utgångspunkter .....	49
2.2	Från ett exkluderande till ett inkluderande arbetsliv .....	51
2.3	Funktionshindrades ställning i arbetslivet i internationell jämförelse .....	51
2.4	En jämförelse av 21 OECD-länder .....	52
2.4.1	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad .....	53
2.4.2	Arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning .....	53
2.4.3	En generell politik för integration som huvudfåra ("mainstreaming") .....	55
2.5	Särskilt organiserade arbetstillfällen för personer med funktionshinder .....	57
2.6	Länder att särskilt lära av – Holland, Storbritannien och Norge .....	60
2.6.1	Holland – offentliga beställare men privata utförare av tillgängliga tjänster .....	60
2.6.2	Storbritannien – arbeten hos Remploy och bemanning via Interwork .....	61
2.6.3	Norge – från skyddade arbeten till rehabiliteringsföretag .....	63
2.7	Den norska modellen – en framtidsvision för Samhall .....	65
<b>3</b>	<b>Utgångspunkter och reflektioner .....</b>	<b>69</b>
3.1	Ett engagerat lokalt arbete .....	69

3.2	Den arbetsmarknadspolitiska insatsen Samhall och Samhall AB.....	70
3.3	Funktionshinder och arbetshandikapp.....	71
3.4	Behovsbilden .....	72
3.5	Ett inkluderande program? .....	75
3.6	Ett öppet system – fler alternativ.....	75
3.7	Strategier och förutsättningar för Samhall AB.....	76
3.8	Vem har och skall ha ansvaret? .....	79
4	Ett reformerat system för skyddat arbete i tre faser .....	81
4.1	Begreppen anvisning, anställning och skyddat arbete .....	83
4.2	Ett öppet kartläggnings- och utredningsprogram .....	84
4.3	Det nya systemet.....	86
4.4	Utbildningens strategiska roll.....	89
4.5	Huvudmannaskap .....	92
4.5.1	Huvudmannaskap för kartläggningsfasen, fas 1 .....	92
4.5.2	Huvudmannaskap för genomströmningsfasen och arbetsstrygghetsfasen (allmänt skyddat arbete).....	94
4.6	Styrning och finansiering.....	94
4.6.1	Styrning.....	95
4.6.2	Finansiering.....	96
4.7	Gränsdragningar inom arbetsmarknadspolitiken.....	96
4.7.1	Gränsdragning mot särskilda insatser för personer med arbetshandikapp .....	96
4.7.2	Gränsdragning mot konjunkturberoende program .....	97
4.7.3	Författningmässiga konsekvenser .....	98
4.8	Tillämpning av gällande regler för anställning .....	99
4.8.1	Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp .....	99
4.8.2	Avtalet mellan staten och Samhall AB .....	99

4.8.3	Gällande kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna.....	100
4.8.4	Motiv för och emot tillsvidareanställningar och tillämpningen att ej säga upp p.g.a. arbetsbrist .....	100
4.9	Uppdelning av Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag .....	102
4.9.1	Tidigare förslag.....	102
4.10	Utredningens överväganden och förslag .....	104
4.10.1	Huvudförslaget .....	104
4.10.2	Huvudmannaskap .....	105
4.10.3	Aktörer inom arbetslivsinriktad rehabilitering .....	106
4.10.4	Styrning och finansiering.....	106
4.10.5	Tillämpning av gällande regler för anställning .....	107
4.10.6	Olika arbetsmarknadspolitiska uppdrag.....	110
5	En ny finansieringsmodell och ny styrning av verksamheten.....	111
5.1	Ursprungliga krav på finansieringsmodellen .....	112
5.2	Konstruktionen av merkostnadsersättningen .....	113
5.2.1	Finansieringen av Samhalls verksamhet.....	113
5.2.2	Förändringar av merkostnadsersättningens konstruktion.....	113
5.2.3	Nuvarande konstruktion av merkostnadsersättningen.....	115
5.3	Merkostnadsersättningen .....	115
5.3.1	Merkostnadsersättningens storlek.....	115
5.3.2	Merkostnadsersättningen per timme och kostnaden för en årsplats.....	116
5.3.3	Beroendet av statlig merkostnadsersättning .....	118
5.3.4	Resultatprocent .....	118
5.3.5	Internationell jämförelse av ersättningens nivå.....	120
5.4	Merkostnadsbegreppet.....	120
5.4.1	Merkostnader enligt Samhall AB .....	121
5.4.2	Bedömningar av Samhalls merkostnader .....	124
5.5	Fastställandet av merkostnadsersättningen .....	126
5.6	Finansieringsmodellens ändamålsenlighet.....	127

5.6.1	De formella kraven på finansieringsmodellen.....	128
5.6.2	Finansieringsmodellen och ägarmålen.....	129
5.6.3	Brister i nuvarande finansieringsmodell.....	131
5.6.4	Samhall AB:s förslag till finansieringsmodell .....	132
5.6.5	Internationell jämförelse av utformningen av finansieringsmodell.....	133
5.7	Utredningens överväganden och förslag.....	134
5.7.1	Uppdrags- eller individbaserad merkostnadsersättning.....	134
5.7.2	Tidigare förslag.....	134
5.7.3	Förslag till ett nytt ersättningssystem.....	137
5.7.4	Ersättningssystemet i förhållande till mål och krav.....	142
5.7.5	Målkonflikter.....	143
5.7.6	Andra aspekter på finansieringsmodellen.....	145
5.7.7	Administrativa aspekter på finansieringsmodellen...	146
6	Övergången från nuvarande system till allmänt skyddat arbete.....	147
6.1	Ikraftträdande.....	147
6.2	Alternativa tillvägagångssätt.....	147
6.3	Övergångsbestämmelser.....	149
6.4	Ekonomiska ramar för verksamheten.....	149
6.5	Medelsbehovet för Samhall AB.....	151
6.6	Sambandet ersättning och aktiviteter/prestationer.....	151
6.7	Omstruktureringsarbetet inom Samhall AB.....	153
6.8	Tillväxten av alternativ och komplement.....	156
7	Konkurrens- och statsstödsfrågor.....	159
7.1	EG:s konkurrensregler och nationell lagstiftning.....	159
7.1.1	EG:s konkurrensregler.....	159
7.1.2	Nationell lagstiftning – Konkurrenslagen 1993:20... 161	
7.1.3	Konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer.....	162

7.2	Samhall AB:s konkurrenspolicy och prissättning .....	163
7.2.1	Samhall AB:s konkurrenspolicy .....	163
7.2.2	Samhall AB:s prissättning.....	164
7.3	Konkurrensvårdande myndigheter, råd och organ och prövningen av konkurrensfrågor rörande Samhall AB .....	166
7.3.1	Översikt .....	166
7.3.2	Konkurrensverket .....	166
7.3.3	Konkurrensrådet .....	167
7.3.4	Konkurrensrådets riktlinjer .....	168
7.3.5	Konkurrensrådets prövningsverksamhet.....	168
7.3.6	Kontaktrådet .....	169
7.3.7	Kontaktrådets prövningsverksamhet.....	170
7.4	EG:s statsstödsregler.....	170
7.4.1	Artikel 87 i EG-fördraget.....	170
7.4.2	EU-kommissionens roll.....	172
7.4.3	Transparensdirektivet .....	174
7.5	Utredningens överväganden .....	176
7.5.1	Konkurrensfrågor .....	176
7.5.2	Statsstödsfrågor.....	180
<b>8</b>	<b>Behovsbilden samt alternativ och komplement .....</b>	<b>183</b>
8.1	Arbetsmarknaden fram till år 2015/2020.....	183
8.2	Arbetsmarknaden för personer med funktionshinder .....	185
8.3	Särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.....	188
8.4	Behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering .....	189
8.4.1	Undersökningens resultat .....	190
8.4.2	Tolkningsbegränsningar .....	190
8.4.3	Utredningens samlade bedömning av behovet .....	190
8.5	Behovet av Samhall och Samhall-liknande verksamhet.....	190
8.5.1	Tidigare bedömningar .....	190
8.5.2	Utredningens undersökning.....	191
8.5.3	Undersökningens resultat .....	191
8.5.4	Tolkningsbegränsningar .....	192
8.5.5	Utredningens samlade bedömning av behovet .....	192
8.6	Alternativ och komplement.....	194



8.6.1	Begreppen Samhall och Samhall-liknande verksamhet .....	194
8.6.2	Alternativ och komplement .....	195
8.6.3	Kommuner .....	195
8.6.4	Sociala arbetskooperativ .....	198
8.6.5	Aktiebolag, föreningar m.m. ....	199
8.7	Utredningens överväganden.....	201
<b>9</b>	<b>Samhalls associationsform .....</b>	<b>203</b>
9.1	Motiven för ombildande till aktiebolag.....	203
9.1.1	Aktiebolag eller stiftelse.....	203
9.1.2	Samhalls motiv för ombildande till aktiebolag.....	203
9.1.3	Motiv för ombildande till aktiebolag (SOU 1991:67).....	204
9.1.4	Motiv för ombildande till aktiebolag (prop. 1991/92:91) .....	205
9.2	Uppföljning av motivens giltighet .....	205
9.2.1	Samhall AB:s inre och yttre effektivitet .....	206
9.2.2	Stiftelseformen.....	208
9.2.3	Insyns- och inflytandefrågor .....	208
9.3	Utredningens överväganden.....	208
<b>10</b>	<b>Hur Samhall AB genomför sitt uppdrag .....</b>	<b>213</b>
10.1	Uppdraget och deluppdragen.....	213
10.2	Meningsfullt arbete .....	214
10.2.1	Begreppet meningsfullt arbete .....	214
10.2.2	Indikatorer – meningsfullt arbete.....	214
10.3	Utvecklande arbete .....	217
10.3.1	Begreppet utvecklande arbete .....	217
10.3.2	Personalutvecklingsarbetet inom Samhall.....	218
10.3.3	Indikatorer – utvecklande arbete .....	220
10.4	Arbete där behoven finns .....	225
10.4.1	Begreppet där behoven finns.....	225
10.4.2	Fördelningen av timmar .....	227
10.4.3	Tidigare bedömningar .....	229
10.4.4	Indikatorer – arbete där behoven finns .....	231

10.5	Arbete åt dem som har störst behov.....	232
10.5.1	Begreppet dem som har störst behov .....	232
10.5.2	Rekryteringsprocessen.....	233
10.5.3	Indikatorer – dem som har störst behov .....	236
10.6	Utredningens överväganden.....	241
<b>11</b>	<b>Mål och resultat för Samhall AB:s nuvarande verksamhet .....</b>	<b>253</b>
11.1	Sysselsättningsmålet.....	254
11.1.1	Definition av sysselsättningsmålet.....	254
11.1.2	Förändring av sysselsättningsmålet .....	254
11.1.3	Samhall AB:s resultat i förhållande till sysselsättningsmålet.....	255
11.2	Övergångsmålet.....	256
11.2.1	Definition av övergångsmålet.....	256
11.2.2	Internationell jämförelse av övergångsmål .....	258
11.2.3	Förändringar av övergångsmålet .....	258
11.2.4	Samhall AB:s resultat i förhållande till övergångsmålet.....	259
11.2.5	Vilka faktorer påverkar övergångsvolymer? .....	260
11.2.6	Studie av några faktorer påverkan på övergångsvolymer.....	264
11.2.7	Analys av övergångar i förhållande till stock och övriga flöden.....	265
11.2.8	Kvinnor och övergångar .....	266
11.3	Rekryteringsmålet .....	269
11.3.1	Definition av rekryteringsmålet.....	269
11.3.2	Förändringar av rekryteringsmålet .....	270
11.3.3	Samhall AB:s resultat i förhållande till rekryteringsmålet .....	271
11.4	Utredningens överväganden och förslag .....	273
<b>12</b>	<b>Uppföljning och utvärdering.....</b>	<b>277</b>
12.1	Samhall AB:s ansvar .....	279
12.2	Arbetsmarknadsstyrelsens ansvar .....	279

12.3	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärderings ansvar .....	280
12.4	Vilken uppföljning och utvärdering bedrivs i dag? .....	280
12.5	Utredningens överväganden och förslag .....	281
13	Konsekvensanalyser .....	285
	Författningskommentarer .....	289
1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen.....	289
2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp .....	289
	<b>Bilagor</b>	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	295
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....	305
	Bilaga 3 Nyckeltal för merkostnadsersättning .....	307
	Bilaga 4 Statistik över behovet av Samhall eller Samhallliknande verksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering .....	309
	Bilaga 5 Teknisk beskrivning Intervjuundersökning till anställda inom Samhall med arbetshandikapp .....	327
	Bilaga 6 Studie av i vilken utsträckning Samhall AB finns där behoven finns samt tar regionalpolitisk hänsyn vid omstruktureringar .....	341
	Bilaga 7 Antal Samhallanställda (inkl. direktanställda) per kommun 1985, 1990, 1995 och 2000.....	357
	Bilaga 8 Studie av övergångar .....	365



# Sammanfattning

## *Utredningen föreslår:*

- att en ny arbetsmarknadspolitisk insats "allmänt skyddat arbete" (ASA) införs fr.o.m. 1 januari 2005 och ersätter nuvarande insats "skyddat arbete hos Samhall"
- att allmänt skyddat arbete öppnas för fler aktörer än Samhall AB
- att en ny modell i tre faser införs; kartläggning, genomströmning och arbetstrygghet. Genomströmningsfasen och arbetstrygghetsfasen ersätter nuvarande insats skyddat arbete hos Samhall. Den första delen – kartläggningsfasen – bör vara den gemensamma "ingången" till samtliga arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med arbetshandikapp. Den första delen, kartläggningsfasen, bör så snart som möjligt öppnas för personer med arbetshandikapp som i dag finansieras med sjukpenning eller sjukersättning från försäkringskassorna eller försörjningsstöd från kommunerna
- att Samhall AB tillser att de som i dag är anställda i Samhall och som så önskar får möjlighet att snarast påbörja en kartläggningsfas
- att nuvarande begränsning som innebär att det inte går att kombinera arbetsmarknadspolitiska program och insatser med skyddat arbete hos Samhall tas bort
- att Arbetsmarknadsverket blir huvudman för kartläggnings- och utredningsprogrammet. Regeringen bör omgående ge Arbetsmarknadsverket i uppdrag att lämna förslag på hur en organisation för kartläggning och utredning kan byggas upp. Ett sådant uppdrag bör ses som en vidareutveckling av det uppdrag som regeringen tidigare lämnat till Arbetsmarknadsverket och Riksförsäkringsverket (N 2003/459/A)
- att länsarbetsnämnden skall återkalla anvisningen av den anställda med arbetshandikapp om syftet med den inte längre kan fullföljas. Återkallelsen kan göras på länsarbetsnämndens initiativ eller på begäran av den anställda om det finns saklig grund för det

- att den som anvisats skyddat arbete även fortsättningsvis bör vara undantagen LAS
- att nuvarande finansieringsmodell ersätts av ett nytt ersättnings-system. Det nya ersättningssystemet är kopplat till det förslag som utredningen lämnar i kapitel 4
- att det nya ersättningssystemet skall bestå av individuella *lönebidrag* för att kompensera en nedsättning i arbetsförmåga och *omkostnadsersättning* för de utvecklingsinsatser Samhall AB och andra aktörer åtar sig för att genomföra de individuella utvecklingsprogram som Arbetsmarknadsverket upprättat
- att, i en försöksverksamhet, former för en *övergångspremie* utvärderas
- att det nya ersättningssystemet skall träda i kraft den 1 januari 2005
- att regeringen låter finansiering och styrning av hela verksamheten för personer med arbetshandikapp ske samlat via Arbetsmarknadsverket. Allmänt skyddat arbete skall finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*
- att anvisningar till Samhall gjorda före den 1 januari 2005 finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* under en övergångsperiod om fem år. Anvisningar efter den 1 januari 2005 finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*
- att nuvarande mål och krav för sysselsättning, övergångar och rekrytering, som i dag riktas mot Samhall AB, i samband med införandet av allmänt skyddat arbete istället riktas mot Arbetsmarknadsverket
- att Arbetsmarknadsverket fullt ut skall ansvara för uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall respektive allmänt skyddat arbete
- att Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) även fortsättningsvis skall ha ansvaret för utvärdering av insatsen skyddat arbete hos Samhall respektive allmänt skyddat arbete

Utredningens uppdrag har varit att se över styrning och inriktning av Samhall AB (dir. 2002:34). Problembilden finns väl beskriven i utredningsdirektiven.

Utredningen markerar inledningsvis att den nya arbetsmarknadspolitiska insatsen, "allmänt skyddat arbete" (ASA), skall ha

som huvuduppgift att rehabilitera och utveckla personer med arbetshandikapp. Utredningen menar vidare att personer med arbetshandikapp i första hand skall ha möjlighet att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden. Det kommer dock också i framtiden att finnas ett behov av s.k. skyddat arbete. Utredningens huvudslutsats är att nu gällande arbetsmarknadspolitiska och sociala mål för verksamheten inte kan uppnås genom att staten enbart använder sig av ett företag, Samhall AB. De nuvarande formerna för skyddat arbete hos Samhall behöver reformeras och öppnas för andra aktörer. Utredningen lämnar ett förslag till en ny finansiering av allmänt skyddat arbete (ASA) som innebär att ersättning till arbetsgivare utgår från den rehabiliteringsinsats som utförs. Denna finansieringsmodell skall också tillämpas för rehabilitering inom Samhall AB. Nuvarande statsbidrag till Samhall AB avvecklas under en femårsperiod.

### *Fakta om Samhall*

I kapitel 1 beskriver utredningen Samhalls tillkomst och framväxt. Skyddat arbete startade i olika former under 1960-talet. Huvudmannskapet för skyddat arbete var uppdelat på en mängd aktörer. Dagens Samhall har sin grund i den centrala stiftelse, Stiftelsen Samhällsföretag, som bildades den 1 januari 1980 och de 24 regionala stiftelser som skötte den operativa verksamheten. Redan 1992 ombildades dock stiftelserna till regionala aktieföretag (se kapitel 9) som hölls samman av ett moderföretag, Samhall AB. Syftet med verksamheten i Samhall AB är enligt nuvarande bolagsordning att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp där behoven finns. Sedan bolagiseringen 1992 har företagets organisation och struktur ändrats påtagligt ofta. Antalet anställda med arbetshandikapp uppgick till 24 386 vid 2002 års utgång. Under senare år har antalet anställda minskat och företaget möter nu strukturella lönsamhetsproblem med ytterligare neddragningar. En övergång sker också från arbete inom industrisektorn till tjänstesektorn. Utredningen redogör vidare i kapitel 1 för tidigare utredningar samt för nuvarande former för statens styrning av Samhall AB. Utredningen konstaterar i likhet med flera tidigare studier och utredningar att det råder en uppenbar målkonflikt mellan kraven på lönsamhet och kraven på att erbjuda personer

med arbetshandikapp meningsfullt och utvecklande arbete där behoven finns.

### *Internationell utblick*

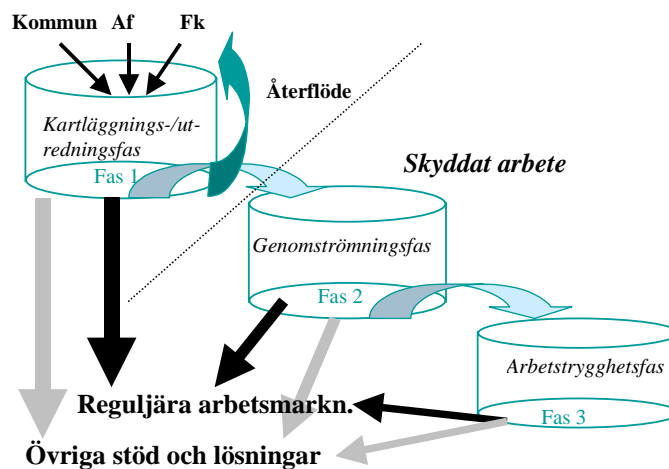
Enligt kapitel 2 går den internationella utvecklingen från ett exkluderande till ett inkluderande arbetsliv. En förskjutning håller på att ske från ett selektivt, segregering, synsätt med särskilda insatser för personer med arbetshandikapp till ett mer generellt, integrerande, synsätt. Nyckelbegreppen i den europeiska diskussionen är "mainstreaming", "social inclusion" och "empowerment", även om tillämpningen i många länder till stora delar fortfarande handlar om riktade insatser och särlösningar.

### *Utgångspunkter och reflektioner*

I kapitel 3 redogör den särskilde utredaren för sina utgångspunkter och reflektioner i utredningsarbetet.

### *Ett reformerat system för skyddat arbete i tre faser*

Utredningen föreslår ett reformerat system för skyddat arbete som består av tre faser:





### *Kartläggningsfasen, fas 1*

I kartläggnings- och utredningsprogrammet, *fas 1*, skall arbetsförmedlingen i nära samverkan med den enskilde komma överens om det eller de stödinsatser/program som är aktuella för individen. Kartläggningen/utredningen skall ha en sådan precision att den resulterar i en tydlig individuell plan som sträcker sig över överblickbar tid. Individens förmåga att själv ta ansvar skall förstärkas. På denna punkt vill utredningen peka på behovet av perspektivbyte. Utredningen anser att myndighetsutövningen i det framtida systemet – på ett helt annat sätt än tidigare – måste ta hänsyn till och mobilisera individens önskemål och förutsättningar. Kartläggnings- och utredningsprogrammet omfattar *högst* 8 veckor.

Kartläggnings- och utredningsprogrammet skulle kunna få ett bredare tillämpningsområde än enbart arbetsmarknadspolitiken. Utredningen föreslår att kartläggnings- och utredningsprogrammet – efter att det implementerats och utvecklats för arbetsförmedlingens nuvarande målgrupper – öppnas också för personer med ersättning från försäkringskassan och för personer som uppbär försörjningsstöd från kommunen.

### *Genomströmningsfasen, fas 2*

Om en lönebidragsanställning inte bedöms vara en för individen lämplig lösning kan arbetsförmedlingen erbjuda den enskilde individen en anställning vid Samhall AB eller hos annan arbetsgivare under en period av *högst* två år. En sådan period med tidsbegränsad anställning bör då omfatta väsentliga inslag av vägledning, arbetsprövning/-träning, rehabilitering och utbildning och syfta till att den enskilde under eller efter tvåårsperioden skall kunna övergå till den reguljära arbetsmarknaden eller till reguljär utbildning.

### *Arbetsstrygghetsfasen, fas 3*

De individer vars behov inte kunnat tillgodoses inom ramen för de program som erbjuds efter kartläggningsfasen eller genomströmningsfasen skall, om inte särskilda skäl talar emot en sådan lösning, erbjudas tillsvidareanställning i Samhall AB eller hos andra arbetsgivare som förklarat sig villiga att anordna arbete i *arbetsstrygghetsfasen*.

Förutsättningen är givetvis att alla arbetsgivare som tar emot personer med arbetshandikapp inom ramen för allmänt skyddat

arbete skall kunna visa att deras arbete sker enligt tillfredsställande rutiner för kvalitet och resultat.

Regeringen skall styra omfattningen av och prioriteringen till allmänt skyddat arbete genom regleringsbrevet till Arbetsmarknadsverket. I regleringsbrevet skall också regeringen ange krav på övergångar.

Utredningen noterar att det föreligger en betydande undersysselsättning i Samhall. Utredningen menar att det är angeläget att de som i dag är anställda i Samhall om de så önskar får möjlighet att genomgå en individuell kartläggning för att se om det är möjligt att erbjuda bättre alternativ.

Utredningen föreslår att Arbetsmarknadsverket blir huvudman för kartlägnings- och utredningsprogrammet. Med utredningens förslag lyfts arbetsförmedlingens ansvar fram. Utredningen vill understryka att det finns stora utvecklingsbehov när det gäller struktur och kvalitet i Arbetsmarknadsverkets tjänster och program. Utredningen förutsätter att det utvecklingsarbete som inletts inom Arbetsmarknadsverket kommer att leda till avsett resultat.

### *En ny finansieringsmodell och ny styrning av verksamheten*

I kapitel 5 behandlas finansieringsmodellen. Nuvarande finansieringsmodell bygger på begreppet merkostnad. Begreppet merkostnad är emellertid inte definierat. Nuvarande finansieringsmodell är enligt utredningens samlade bedömning inte ändamålsenlig. Detta gäller i synnerhet i sådana lägen där marknaden förändras snabbt och då Samhall AB måste genomgå stora strukturförändringar.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att spårbarheten mellan merkostnader och merkostnadsersättning är svag. Samhall AB anger inte heller i budgetunderlaget behovet av merkostnadsersättning kopplat till merkostnader. Ägaren – staten – varken fastställer merkostnadsersättningens nivå eller följer upp statsbidraget utifrån merkostnader. Inte heller i den interna fördelningen av merkostnadsersättningen utgår Samhall AB från någon bedömning av merkostnader. Systemet med merkostnadsersättning är inte – vare sig i statens styrning av bolaget eller internt inom Samhall AB – uppbyggt på ett sådant sätt att spårbarhet är möjlig.

Utredningens slutsats är att merkostnadsbegreppet är för oprecist och vagt för att kunna ligga till grund för ett fastställande av den statliga ersättningen. Merkostnadsbegreppet bör överges till

förmån för ett system som så långt som möjligt ersätter faktiska kostnader och som är kopplat till de aktiviteter/prestationer som genomförs och de resultat som uppnås.

### *Övergången från nuvarande system till allmänt skyddat arbete*

I kapitel 6 behandlas övergången från nuvarande system till allmänt skyddat arbete. Utredningen anser att det finns starka skäl för att allmänt skyddat arbete bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är dock rimligt att Samhall AB ges viss framförhållning inför kommande förändringar liksom att Arbetsmarknadsverket ges rimliga planeringsförutsättningar. För Samhall AB innebär förslagen en stor förändring.

Utredningen föreslår övergångsregler som innebär att Samhall AB:s nuvarande statsbidrag trappas ned under en femårsperiod.

### *Konkurrens- och statsstödsfrågor*

I kapitel 7 behandlas de konkurrens- och statsstödsregler som har betydelse för Samhalls verksamhet. Samhalls verksamhet kan ge upphov till konkurrenssnedvridande effekter och det ekonomiska stödet till Samhall AB kan vara i konflikt med EG:s gemensamma regelverk.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att utredningens förslag om ett nytt ersättningssystem dels eliminerar nuvarande osäkerhet rörande konkurrensneutraliteten, dels inte utgör något statsstöd.

### *Behovsbilden samt alternativ och komplement*

Samhall AB:s möjligheter att erbjuda sysselsättning för personer med arbetshandikapp minskar för varje år. Den s.k. timvolymen har minskat med en femtedel sedan mitten av 1990-talet; från 34,7 miljoner timmar år 1995 till 27,3 miljoner timmar under år 2003.

I kapitel 8 redogör utredningen för behovsbilden och de alternativ och komplement som de senaste åren vuxit fram. Utredningens undersökning av behovet visar tydligt att alternativa insatser behövs. Utredningen redovisar olika underlag för att bedöma vilket behov som egentligen finns av arbetsplatser som ger ett menings-

fullt och utvecklande arbete åt personer med arbetshandikapp. Enligt de bedömningar som gjorts borde åtminstone 25 000–30 000 personer ha behov av en "trygghetsarbetsplats".

Bedömningen av storleken på målgruppen för allmänt skyddat arbete, *genomströmningsfasen* är mer osäker. Utredningen menar dock att en omfattning på 10 000 personer som kontinuerligt får del av genomströmningsfasen är rimlig.

Det är angeläget att alternativ och komplement utvecklas. Framför allt är det angeläget att verksamheter med stark lokal förankring kan byggas upp. Det kan röra sig om många olika former; exempelvis privata företag, ekonomiska föreningar, kooperativ, kommuner, som tar som utgångspunkt behoven på lokala arbetsmarknader.

### *Samhalls associationsform*

I kapitel 9 behandlas Samhalls associationsform. Samhall AB är ett aktiebolag. I utredningsuppdraget har ingått att utvärdera Samhalls associationsform och följa upp om slutsatserna i SOU 1991:67 samt proposition 1991/92:91 (som läg till grund för bolagiseringen) fortfarande är giltiga.

Utredningen konstaterar att slutsatserna i stort sett fortfarande är giltiga och att det inte föreligger skäl att ändra Samhall AB:s associationsform.

### *Hur Samhall AB genomför sitt uppdrag*

I kapitel 10 framhåller utredningen att Samhall AB har ett omfattande, komplext och sammansatt uppdrag, där förväntningsbilden ser olika ut beroende på om utgångspunkten är sysselsättningskande, utvecklande/rehabiliterande, regionalpolitiskt eller fördelnings/socialpolitiskt.

Affärsverksamheten är en *förutsättning* för det arbetsmarknadspolitiska och sociala uppdraget. Samtidigt är det här *motsättningen* i uppdraget ligger. Verksamheten har under hand, av affärsmässiga skäl, blivit mer specialiserad till stora kunder och till mer storskalig och koncentrerad produktion. Enligt utredningens bedömning har konsekvenserna för effektiviteten förändrats (försvårats) i takt med att Samhall AB – åtminstone i delar – i allt högre utsträckning

kommit att likna ett företag vilket som helst. Det har blivit allt svårare att förena affärsverksamhet och de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Utredningen pekar i betänkandet på flera områden där det föreligger betydande spänningar mellan affärsverksamheten och dessa mål.

Utredningens samlade bedömning är att Samhall AB, *utifrån de förutsättningar som gäller*, genomför uppgiften på ett godtagbart sätt. Utredningen menar samtidigt att det finns stora förändrings- och utvecklingsbehov när det gäller hur det arbetsmarknadspolitiska uppdraget som helhet genomförs respektive inom vart och ett av de deluppdrag som lagts fast för Samhall AB; att ge meningsfullt arbete, att ge utvecklande arbete, att erbjuda arbete där behoven finns och slutligen att ge arbete åt dem som har störst behov.

#### *Mål och resultat för Samhall AB:s nuvarande verksamhet*

I kapitel 11 noterar utredningen att i nuvarande finansierings- och styrmodell kopplas ersättningen till ett avtal mellan staten och Samhall AB. I avtalet anges de mål och krav som staten ställer på verksamheten. Sysselsättning, rekrytering och övergångar är i dag prioriterade mål som är kvantifierade i avtalet. Samhall AB har i stort sett klarat samtliga av de prioriterade verksamhetsmålen sedan bolagsbildningen, men både måleffektiviteten och kvaliteten i de rapporterade uppgifterna kan ifrågasättas.

Utredningen noterar bl.a. att sysselsättningsmålet justerats ned med hänsyn till vad bolaget förväntats klara av. Arbetstimmar för personer som är undersysselsatta ingår i den upparbetade timvolymen som Samhall AB redovisar till regeringen. Utredningen anser att regeringen bör överväga att fastställa ett sysselsättningsmål som är netto (exklusive undersysselsättning), dvs. endast avse produktiv och utvecklande arbetstid.

Utredningen noterar att Samhall AB formellt har klarat övergångsmålet (f.n. 5 procent). Utredningen menar dock att detta mål är synnerligen lågt satt. Det finns betydligt fler inom Samhall som rimligtvis skulle kunna övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen har särskilt kartlagt kvinnor och övergångar. Utredningen anser att stora insatser måste till för att öka kvinnors andel av övergångarna.

Rekryteringskravet finns för att säkerställa att personer med arbetshandikapp med sämst förutsättningar får tillgång den

arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall. Utredningen anser, i likhet med RRV, att AMS tillämpning av regelverket inte ger tillräcklig styrning och ledning för handläggarna när det gäller anvisningen till skyddat arbete hos Samhall. Utredningen anser vidare att de prioriterade grupperna inte är tillräckligt tydligt definierade, vilket ger utrymme för olika bedömningar av handläggarna vid arbetsförmedlingen. Som de prioriterade grupperna är definierade i dag går målet dock inte att mäta, följa upp och kontrollera. Nuvarande mål bör därför omformuleras.

### *Uppföljning och utvärdering*

I kapitel 12 behandlas uppföljnings- och utvärderingsfrågorna. Enligt utredningens uppfattning råder det i dag oklarheter om vem som har ansvaret för att följa upp och utvärdera verksamheten inom Samhall AB. Det saknas också relevant information som ägaren – staten – behöver för att kunna styra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

### *Konsekvensanalyser*

I kapitel 13 redovisar utredningen konsekvensanalyser.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1992:312) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen skall lyda "lag om tystnadsplikt hos arbetsgivare som anordnar allmänt skyddat arbete".

## 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

*dels* att 3, 7, 33, 36 och 39 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen skall införas nya paragrafer, 33 a–33 c, 36 a och 42 a §§, samt närmast före 33 a, 33 c, 36 och 42 a §§ nya rubriker av följande lydelse,

*dels* att det i förordningen skall införas en ny rubrik närmast före 37 § och skall lyda "Övergång till annan anställning".

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Bestämmelser om arbetsmarknadspolitiska program finns också i

- lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program,
  - förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,
- och
- förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

*I avtal mellan staten och Samhall Aktiebolag regleras särskilda åtaganden och villkor för statens bidrag till Samhall Aktiebolag och för Samhalls verksamhet.*

I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns allmänna bestämmelser om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hos Arbetsmarknadsverket.

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att den som tar del av arbetsmarknadspolitiska program kan få stöd till resor m.m.

## 7 §<sup>1</sup>

Insatserna i denna förordning får kombineras med varandra i följande fall:

– stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får kombineras med stöd till personligt biträde, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1, särskild stödperson för introduktion och uppföljning, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, lönebidrag och skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare,

– särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskild stödperson för introduktion och uppföljning, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, lönebidrag och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare,

– särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 får kombineras med särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och, om fråga är om en person med gravt arbetshandikapp, med lönebidrag,

– stöd till personligt biträde får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och, om fråga är om en person med gravt arbetshandikapp, med lönebidrag,

– särskilt stöd vid start av näringsverksamhet får kombineras med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1, stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och stöd till personligt biträde,

– särskild stödperson för introduktion och uppföljning får kombineras med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2000:976



16 § 1 och 2, stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och, under uppföljning enligt 21 §, med lönebidrag,

– lönebidrag får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 och, om fråga är om en person med gravt arbetshandikapp, med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 och med stöd till personligt biträde; dessutom får lönebidrag kombineras med särskild stödperson för introduktion och uppföljning under uppföljning enligt 21 §,

*– allmänt skyddat arbete får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1 och, om fråga är om en person med gravt arbetshandikapp, med särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 2 och med stöd till personligt biträde; dessutom får allmänt skyddat arbete kombineras med särskild stödperson för introduktion och uppföljning under uppföljning enligt 21 §,*

– skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare får kombineras med stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen och särskilda insatser för syn- och hörselskadade enligt 16 § 1.

*Skyddat arbete hos Samhall får inte kombineras med någon annan insats.*

### 33 §

Skyddat arbete finns i två former. Skyddat arbete hos Samhall kommer till stånd när länsarbetsnämnden kommer överens med arbetsgivare som ingår i Samhallkoncernen om anställning av personer med arbetshandikapp. Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare kommer till stånd när läns-

*Skyddat arbete finns i form av*  
 – *allmänt skyddat arbete, och*  
 – *skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare.*

arbetsnämnden

- anvisar personer med sådana svåra arbetshandikapp som avses i 34 § anställning hos en offentlig arbetsgivare, och
- lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivarens lönekostnad.

#### *Allmänt skyddat arbete*

#### **33 a §**

*Allmänt skyddat arbete kommer till stånd när länsarbetsnämnden*

- *anvisar en person med arbetshandikapp anställning hos en arbetsgivare,*
- *kommer överens med arbetsgivaren om anställning av personen,*
- *lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivarens lönekostnad, och*
- *lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivaren i form av omkostnadsersättning.*

#### **33 b §**

*En anvisning till allmänt skyddat arbete får inte omfatta mer än två år.*

*Innan anvisningsperioden har upphört skall länsarbetsnämnden pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till annan anställning. Om behovet av skyddat arbete kvarstår kan en ny anvisning till allmänt skyddat arbete göras. En sådan anvisning skall gälla tills vidare.*

*Om det finns särskilda skäl får*

*länsarbetsnämnden besluta att en anvisning som avses i första stycket skall gälla tills vidare.*

### *Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare*

#### **33 c §**

*Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare kommer till stånd när länsarbetsnämnden*

*– anvisar personer med sådana svåra arbetshandikapp som avses i 34 § anställning hos en offentlig arbetsgivare, och*

*– lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivarens lönekostnad.*

### *Ekonomiskt stöd till arbetsgivare*

#### **36 §**

Stöd till en *offentlig* arbetsgivare som anställer någon i skyddat arbete lämnas på samma sätt som lönebidrag enligt 27 och 28 §§, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden.

Stöd till en arbetsgivare för dennes lönekostnad för personer som är anställda i skyddat arbete lämnas på samma sätt som lönebidrag enligt 27 och 28 §§, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden.

#### **36 a §**

*En arbetsgivare som har anställt en person i allmänt skyddat arbete har rätt till omkostnadsersättning för sina kostnader för arbetsledning, anpassningsåtgärder, stödinsatser, utbildning, praktik och andra liknande kostnader för den anställde. Omkostnadsersättning får dock inte lämnas för kostnader för insatser som*

*arbetsgivaren kan få ersättning för genom andra bestämmelser i denna förordning.*

*När länsarbetsnämnden anvisar någon allmänt skyddat arbete skall nämnden fastställa omkostnadsersättningens storlek med hänsyn till de insatser som skall genomföras under anvisningsperioden. Om anvisningen gäller tills vidare skall nämnden fastställa omkostnadsersättningens storlek för högst tre år i taget.*

*Ersättningen får uppgå till högst 100 000 kr per år och anställd i allmänt skyddat arbete.*

### **39 §**

Arbetsgivaren rekviderar lönebidrag och stöd till skyddat arbete *hos en offentlig arbetsgivare* från länsarbetsnämnden månadsvis i efterskott efter hand som anställningen består. Arbetsgivaren förlorar rätten till stöd som inte rekviderats inom 60 dagar från arbetsmånadens slut. Om det finns särskilda skäl får AMS eller länsarbetsnämnden medge undantag från den fristen.

Arbetsgivaren rekviderar lönebidrag och stöd till skyddat arbete från länsarbetsnämnden månadsvis i efterskott efter hand som anställningen består. Arbetsgivaren förlorar rätten till stöd som inte rekviderats inom 60 dagar från arbetsmånadens slut. Om det finns särskilda skäl får AMS eller länsarbetsnämnden medge undantag från den fristen.

### **Återkallelse av anvisning**

#### **42 a §**

*Länsarbetsnämnden skall återkalla en anvisning till allmänt skyddat arbete om syftet med anvisningen inte längre kan fullföljas.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. 3 § skall dock gälla i sin äldre lydelse till och med den 31 december 2009.
2. För personer som har anvisats skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag före den 1 januari 2005 skall äldre bestämmelser tillämpas till och med den 31 december 2009.

# 1 Fakta om Samhall

## 1.1 Begreppet Samhall

Begreppet "Samhall" avser två olika saker. Skyddat arbete hos *Samhall* är å ena sidan en arbetsmarknadspolitisk insats. Å andra sidan är *Samhall* AB ett statligt aktiebolag med uppgift att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp där behoven finns. Namnet *Samhall* är härlett ur det tidigare namnet *Samhällsföretag*.

## 1.2 Framväxten av Samhall

Skyddat arbete startade i olika former under 1960-talet. Det kunde vara verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbeten. Huvudmannaskapet för skyddat arbete var uppdelat på en mängd aktörer. Verkstäder för skyddat arbete bedrevs av landstingskommuner, vissa kommuner och i ett fåtal fall av ideella föreningar. Länsarbetsnämnderna var huvudmän för kontorsarbetscentralerna. AMS var huvudman för industriella beredskapsarbeten. Landstingskommuner och vissa kommuner bedrev hemarbete. Staten täckte underskotten för de olika verksamheterna. Det förekom inget organiserat samarbete inom eller mellan de olika formerna för skyddat arbete. Verksamheten uppfattades därför efter en tid som splittrad och dåligt samordnad och under 1970-talet tillsatte regeringen flera utredningar. Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen *Skyddat arbete* (SOU 1972:54) ansåg att verksamheten var i behov av samordning såväl regionalt som nationellt. Utredningen föreslog därför att landstingen och kommunerna skulle bli huvudmän för skyddat arbete. Tillsammans med kommunförbunden och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skulle huvudmännen överväga och

rekommendera vissa riktlinjer för den organisatoriska uppbyggnaden och administrativa ledningen för företagen. Remissinstanserna var dock oeniga rörande huvudmannaskapet och något beslut om den framtida formen fattades inte.

Regeringen tillsatte därför 1974 en ny utredning rörande organisation och huvudmannaskap för vissa former av arbetsmarknadspolitisk motiverad industriell verksamhet (OSA-kommittén). I betänkandet *Organisation för skyddat arbete* (SOU 1975:82) menade utredningen att;

...det splittrade huvudmannaskapet har inneburit nackdelar beträffande såväl planering som drift av verksamheten. Bland annat har det skapat osäkerhet vad avser den egentliga fördelningen av ansvaret för utbyggnaden av verksamheten mellan stat och kommun. Detta har i sin tur bidragit till betydande skillnader i tillgången på skyddat arbete. Detta upplevs som orättvist, då arbetshandikappade i skyddat arbete får bättre ekonomiska och sociala villkor än de som inte har tillgång till skyddat arbete på hemorten.

Utredningen konstaterade vidare att dåvarande huvudmannaskap innebar problem för verksamheterna att agera affärsmässigt. Exempelvis kunde i princip andra företag få full insyn i det material som låg till grund för prissättningen. Bland annat av detta skäl borde den skyddade verksamheten brytas ut ur den offentliga förvaltningsadministrationen. Frågan om verksamhetens associationsform kom också att övervägas. Valet stod mellan aktiebolag och stiftelse. Verksamhetens karaktär med krav på kapitaltillskott och aktiebolagslagens regler om bl.a. tvångslikvidation ledde till slutsatsen att aktiebolagsformen passade mindre bra. Stiftelseformen ansågs passa verksamheten bättre i och med att skyddat arbete inte skulle bedrivas i lönsamhetssyfte, utan för att tillgodose de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen.

I propositionen om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m.m. (prop. 1977/78:30) föreslog regeringen att verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbeten skulle få ett, mellan landstingskommunerna och staten, delat huvudmannaskap. Landstingskommunerna skulle tillsammans med staten bilda regionala stiftelser för skyddat arbete inom varje landstingsområde. För vissa övergripande frågor föreslogs inrättandet av en central stiftelse. Staten skulle ensam svara för kostnaderna för den skyddade verksamheten. Riksdagen fattade den 13 december 1977 beslut om en ny stiftelseorganisation som skulle träda i kraft den 1 januari 1980. Det uttalade syftet var

att utjämna tillgången på skyddat arbete efter behoven över landet och för olika handikappgrupper och att ge meningsfulla och utvecklande arbeten genom produktion av varor och tjänster samt att begränsa kostnaderna för verksamheten genom en i övrigt ökad affärsmässighet i verksamheten.

En organisationskommitté, Nya organisationskommittén för skyddat arbete (NOSA), tillsattes 1978 med uppgift att utarbeta ett mer detaljerat organisationsförslag och förbereda det omfattande förhandlingsarbetet med såväl dåvarande huvudmän som berörda personalorganisationer. Kommitténs förslag ledde fram till att regeringen i februari 1979 beslutade att stiftelsen Samhällsföretag skulle bildas den 1 januari 1980. Regeringen fastställde samtidigt stadgar för stiftelsen. Verksamheten fördes över från ca 200 huvudmän till 24 regionala stiftelser sammanhållna under en samordnande central stiftelse. Den regionala verksamheten reglerades i lagen (1979:47) om regionala stiftelser för skyddat arbete och förordningen (1979:48) om regionala stiftelser för skyddat arbete (numera upphävda).

### 1.3 Samhall AB

Dagens Samhall har således sin grund i den centrala stiftelse, Stiftelsen Samhällsföretag, som bildades den 1 januari 1980 och de 24 regionala stiftelser som skötte den operativa verksamheten.

Redan 1992 ombildades stiftelserna till regionala aktiebolag (se kapitel 9) som hölls samman av ett moderföretag, Samhall AB. Koncernen Samhall AB var därmed ett faktum. Syftet med verksamheten i Samhall AB är enligt nuvarande bolagsordning att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp där behoven finns. Verksamheten inom Samhall AB är finansierad genom intäkter som härrör från företagets produktion av varor och tjänster samt genom den merkostnadsersättning som företaget erhåller från staten. Ungefär hälften av intäkterna kommer f.n. från försäljning av produkter och tjänster. Samhall AB:s affärsverksamhet omfattar produktion och försäljning av varor och tjänster inom ett flertal industri- och servicebranscher med arbetsställen på ca 300 orter runt om i landet. Samhall AB har ingen monopolställning inom något affärsområde och har heller



ingen prioriterad eller gynnad ställning vid offentliga upphandlingar.

Sedan bolagiseringen 1992 har företagets organisation och struktur ändrats påtagligt ofta. Samhall AB har från den 1 januari 2002 en ny organisation innebärande att verksamheten och anställda i de tidigare sju regionala dotterbolagen, affärsbolaget och ytterligare tre dotterbolag samlats i ett bolag, Samhall AB. Samhall AB är indelat i sex divisioner varav två för personalutvecklingsfrågor och fyra för affärsverksamheten. Den grundläggande organisationen på lokal nivå har dock inte förändrats i och med omorganisationen. En påtaglig uttunning av verksamheten på lokal nivå har skett under de senaste åren. På många orter sker numera bara en typ av produktion. Produktionen har i likhet med vad som skett i övrigt inom näringslivet strömlinjeformats. Företagets nya övergripande organisation syftar, enligt Samhall AB, till att sätta fokus på affärs- och personalutvecklingsverksamheten med en rak och tydlig styrning från central nivå ner till de lokala enheterna.

Som en kompletterande uppgift har Samhall AB sedan år 1997, genom bolaget Samhall Resurs AB, kunnat utveckla och sälja tjänster inom arbetslivsinriktad rehabilitering och personalutveckling. Bolaget kan härigenom medverka till att bryta långtidssjuk-skrivningar, hindra onödig förtidspensionering och underlätta inträdet i arbetslivet för grupper som annars har svårigheter. Verksamheten är intäktsfinansierad och bedrivs utan statlig merkostnadsersättning. Samhall Resurs AB finansieras helt av externa intäkter och används inte som stöd för rehabilitering av anställda med arbetshandikapp inom företaget (mer än i de fall en sådan tjänst köps internt till marknadspris).

Antalet anställda med arbetshandikapp uppgick till 24 386 vid 2002 års utgång. Antalet direktanställda (anställda som ej anvisats via arbetsförmedlingen) uppgick vid samma tidpunkt till 2 008. Medeltalet anställda med arbetshandikapp uppgick under år 2002 till 21 301. Samhall AB:s nettoomsättning uppgick under år 2002 till 4 186 mnkr. Nettoomsättningen har sedan år 2000 minskat med 1,5 mdkr. Hela minskningen ligger inom industrisidan. En ökad fakturering inom tjänstesidan har bara till en mindre del kunnat kompensera för denna minskning. Företagets rörelseresultat uppgick under år 2002 till -36 mnkr. Företagets resultat före skatt uppgick till -2 mnkr. Eget kapital uppgick vid utgången av år 2002 till 1 017 mnkr och soliditeten var 35 procent. För år 2003 budgeteras ett underskott på 340 mnkr (inklusive omstrukturerings-

kostnader motsvarande 150 mnkr). Utvecklingen av resultat m.m. finns beskrivet i kapitel 11.

## 1.4 Tidigare utredningar och studier

Sedan staten tog över huvudmannskapet för skyddat arbete 1980 har ett antal utredningar och studier av Samhall (och Samhällsföretag) gjorts. Dessa har haft delvis olika syften och utgångspunkter. Nedan följer en kort redogörelse för deras huvudsakliga resultat och slutsatser.

### 1.4.1 Stiftelsen Samhällsföretag (RRV 1985:895)

År 1985 genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en förvaltningsrevision *Stiftelsen Samhällsföretag* (RRV 1985:895). Syftet med revisionen var att granska uppföljningen och styrningen av de regionala stiftelserna angående vissa aspekter på den interregionala samordningen, affärsmässigheten i företagsgruppen samt hur de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen integrerades med ekonomiska mål.

I rapporten konstaterade RRV att utvecklingen efter år 1980 hade varit positiv både arbetsmarknadspolitiskt/socialt och ekonomiskt. Bl.a. hade sysselsättningen ökat inom ramen för, reallt sett, oförändrade anslag. RRV konstaterade att det i utgångsläget för företagsgruppen funnits ledig produktionskapacitet i form av direktanställda, lokaler och kapitalutrustning, vilket givit utrymme för att öka antalet anställda. Vidare konstaterade RRV att de uppgifter som statsmakterna ålagt Samhällsföretag lämnade utrymme för olika tolkningar. I rapporten konstaterades bl.a. att den centrala Stiftelsen Samhällsföretag hade getts visst utrymme att själv utforma sin roll inom de villkor och ramar som fastställts. Den centrala stiftelsens agerande kännetecknades, enligt RRV, av försiktighet gentemot de regionala företagen. RRV:s slutsats var bl.a. att den samordnande rollen för Stiftelsen Samhällsföretag borde stärkas.

#### 1.4.2 Samhall i går, i dag, i morgon (SOU 1991:67)

År 1990 tillsatte regeringen en utredning med uppdraget att undersöka hur de övergripande målsättningarna för Samhalls verksamhet uppfyllts och förenats, samt bedöma dessa ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Andra delar i uppdraget var att ta ställning till Samhalls associationsform och rollfördelningen mellan Samhall och AMS.

De arbetsmarknadspolitiska och sociala målen i förhållande till affärsverksamheten analyserades kortfattat i betänkandet. Utredningen konstaterade att Samhall i allt väsentligt uppfyllt de av regeringen uppställda målen. Utredningen hade dock snäva tidsramar. Någon bedömning av de samhällsekonomiska aspekterna hann inte genomföras. Tyngdpunkten i betänkandet låg istället på den framtida associationsformen. I betänkandet föreslogs att Samhall skulle ombildas till aktiebolag. Motivet var bl.a. att denna associationsform bättre tillvaratog koncernpotentialen. Stiftelseformen stod inför förändringar bl.a. gällande beskattning och framstod som ofördelaktig ur affärssynpunkt. Utredningen föreslog också en förändrad bidragskonstruktion för merkostnadsersättningen. I utredningen prövades och avvisades ett förslag från AMS om att få tillgång till delar av den statliga merkostnadsersättningen för köp av Samhalls tjänster. I betänkandet föreslogs istället att dåvarande rollfördelning mellan Samhall och AMS skulle bestå.

#### 1.4.3 Samhall - en arbetsmarknadspolitisk åtgärd (SOU 1997:64)

År 1996 tillsatte regeringen en utredning för att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade, kallad LOSAM-utredningen. I uppdraget ingick, vad gäller Samhall, att pröva det ekonomiska resultatet och möjligheterna till ytterligare ekonomiska resultatförbättringar, pröva om målen för Samhalls verksamhet och statsmakternas resultatkrav innebar de mest adekvata kriterierna för att bedöma resultaten, studera måluppfyllelse och resultat bl.a. i fråga om den rehabiliterande verksamheten. Utredningen skulle vidare analysera Samhalls verksamhet och målgrupperna för den samt diskutera om verksamhetsformerna och målgrupperna behövde förändras.

Utredningen lämnade förslag som innebar en starkare markering av Samhalls uppgift att rehabilitera och utveckla de anställda och att detta så långt som möjligt skulle kunna leda till arbete hos andra arbetsgivare. Utredningen föreslog därför att kravet på övergångar till anställning på den reguljära arbetsmarknaden skulle skärpas från dåvarande tre procent till tio procent per år. Detta fick dock inte innebära att andelen gravt handikappade minskade. Målgruppen föreslogs även framöver att utgöras av personer med arbetshandikapp som inte kunde få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Samarbetet mellan AMV och Samhall AB borde också vidareutvecklas och fördjupas.

I betänkandet föreslogs bl.a. att Samhall AB årligen borde beräkna och redovisa den samhällsekonomiska intäkten av övergångar. Därutöver föreslog utredningen att Samhalls merkostnadsersättning skulle delas upp i en lönerelaterad del och en del som varierade med antalet övergångar. Utredningen utvecklade också ett förslag om införande av en personalekonomisk redovisning som grund för detta. Även denna utredning hade snäva tidsramar. Flera av utredningsdirektiverna kunde inte uppfyllas. Utredningens förslag föranledde inte några förändringar i lagstiftning, eller i regeringens direktiv till Samhall AB.

#### 1.4.4 Samhall – en effektiv åtgärd? (RRV 1999:18)

År 1999 genomförde RRV en effektivitetsrevision av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Samhall. Granskningen ingick i en temarevision avseende stöd till arbetshandikappade. RRV konstaterade att måluppfyllelsen inte var tillfredsställande. Måluppfyllelsen var, enligt RRV, *hög* i meningen att Samhall erbjöd sysselsättning i den omfattning statsmakterna ålagt bolaget och att företaget fanns på orter över hela landet. Arbetsuppgifterna ansågs meningsfulla i betydelsen att det som producerades i verksamheten efterfrågades på marknaden.

Måluppfyllelsen var däremot *låg* när det gällde relationen mellan den för åtgärden tänkta målgruppen och vilka som i praktiken fanns på Samhall. RRV konstaterade att många som anvisats till Samhall inte tillhörde den tänkta målgruppen och arbetsförmågan var därmed högre än vad som tidigare antagits. Måluppfyllelsen kunde också, enligt RRV, öka vad gällde i vilken utsträckning arbetshandikappade utvecklades i arbetet. RRV bedömde att över-

gångarna kunde öka markant i och med att den s.k. övergångspotentialen vida översteg antalet övergångar.

RRV fann två huvudorsaker till den bristande måluppfyllelsen: det förändrade arbetsmarknadsläget och förhållanden inom AMV:s och Samhalls verksamhet. AMV hanterade inte regelverket på avsett sätt. För Samhall komplicerades verksamheten av att flera av målen stod i konflikt med varandra. RRV konstaterade att affärsverksamheten prioriterades på bekostnad av de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen.

RRV:s sammanfattande slutsats var att vissa effektivitetsbrister kunde åtgärdas inom ramen för nuvarande konstruktion, bl.a. genom att strama upp praxis inom AMV samt genom en ökad fokusering från Samhalls sida på uppdraget att utveckla personalen. RRV ansåg däremot att de målkonflikter som fanns för Samhalls verksamhet var svåra att överbrygga. Målkonflikterna hade, enligt RRV, successivt förvärrats under 1990-talet till följd av den förändrade situationen på arbetsmarknaden och arbetslivets allt högre krav på yrkesmässig kompetens.

I syntesrapporten *Stödet till arbetshandikappade – modeller för reformering av statens insatser* (RRV 2000:14) sammanfattade RRV sina slutsatser och lämnade förslag på tre olika modeller för hur stödet till arbetshandikappade (däribland skyddat arbete hos Samhall) skulle kunna utformas för att bli mer effektivt.

## 1.5 Statens styrning av Samhall AB

Nedan görs en genomgång av statligt ägande i allmänhet och av statligt ägande och Samhall AB i synnerhet.

### 1.5.1 Statligt ägande

Den svenska staten är Sveriges största företagsägare och arbetsgivare. Genom Regeringskansliet förvaltas 62 företag/koncerner varav 47 företag ägs helt av staten och 15 tillsammans med andra. Totalt är ca 200 000 personer anställda i dessa bolag. Företag med statligt ägande kan i princip delas in i två grupper; de som verkar med marknadsmässiga villkor och krav samt företag som främst har som uppgift att infria särskilda samhällsintressen. I den första gruppen ställs marknadsmässiga avkastningskrav och utvärderingen

sker därefter. I den andra gruppen skapas värde främst ur den samhällsnytta företagen åstadkommer. Utvärderingen av dessa företag blir därmed komplex.

Företag med särskilda samhällsintressen kännetecknas av något eller flera av följande karakteristika: Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt. De verkar på en marknad med särskilda förbehåll. En del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra är fullt konkurrensutsatta. Speciella mål sätts, varvid bland annat kraven på avkastning avviker från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs helt på marknadsmässiga villkor. Utvärderingen och uppföljningen baseras bland annat på kvalitativa parametrar härledda ur samhälls-ekonomiska eller sektorpolitiska mål och effektivitets-/resultatkrav. Kraven på till exempel kostnadseffektivitet kan vara högt ställda även om andra mål har stor betydelse. Graden av samhällsintresse och ägarens styrning skiljer sig mycket mellan de olika bolagen i denna grupp.

Precis som andra ägare har staten främst tre verktyg för att påverka företagen; rapporteringskrav, tillsättande av styrelseordförande och styrelse, och kapitalstruktur. Rapporteringskraven syftar till att få såväl företagen med statligt ägande som utövandet av den statliga ägarförvaltningen genomlysta. Genomlysningen är både en demokratifråga och en fråga om att visa att man hushållar effektivt med resurserna. Genom att regeringen - på bolagsstämma - utser ordförande och övriga styrelseledamöter kan regeringen ta sitt ägaransvar. Regeringen blir därmed också ytterst ansvarig för att de statliga företagens styrelser får den kompetens som är relevant för den verksamhet och den fas som respektive företag befinner sig i. Att optimera kapitalstrukturen handlar om att utnyttja både lånat och eget kapital effektivt. Med hänsyn till sedvanliga effektivitetskrav förutsätts också statliga företag fokusera på kärnverksamheten.

### 1.5.2 Statens styrning av sina bolag

Statliga aktiebolag är enligt aktiebolagslagen (1995:1385) underkastade samma regelsystem som privata aktiebolag. Aktiebolaget är en självständig juridisk person, där det högsta beslutande organet är bolagsstämman. Ägaren utövar sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter på bolagsstämman. Bolagsstämman utser styrelsen

och styrelsen kan i sin tur utse en verkställande direktör. Den verkställande direktören handhar den löpande förvaltningen, dvs. driften av bolagets rörelse, förvaltningen av dess medel och bokföringen.

Staten kan styra ett aktiebolag genom *lag, bolagsordning, avtal* och/eller *ägardirektiv*. Statens intentioner med ett egenägt bolag kan också komma till uttryck i *förarbeten till lagar* och i *ägar-policyförklaringar*.

Lagstiftning kan vara aktuell när det gäller viss produktion. I den mån ett av företagen på den lagreglerade marknaden är ett statligt bolag blir sådan lagstiftning ett styrinstrument även för bolaget i fråga.

I avtal regleras bland annat de åtagande som bolagen har i förhållande till staten och eventuell ersättning härför.

Sådana åtagande kan också regleras i *bolagsordningen*. Bolagsordningen innehåller den betydelsefulla s.k. ändamålsparagrafen, där verksamhetens inriktning närmare anges. Bolagsordningen skall även innehålla uppgifter om aktiernas nominella värde och om antalet styrelseledamöter.

Val av styrelseledamöter till ett bolag är en viktig styrmöjlighet för staten. I *ägardirektiv* till styrelsen klargör ägaren för ledamöterna i styrelsen vad som förväntas av dessa.

När det gäller statliga bolag kan riktlinjer för den aktuella verksamheten även finnas i *förarbeten till lagar*, såsom propositioner och utskottsbetänkanden.

Nuvarande former för utövande av ägarfunktionen inom Regeringskansliet innebär att Näringsdepartementet har det huvudsakliga ansvaret för att utöva ägarrollen i de statligt ägda bolagen. Några undantag finns där vissa bolag är starkt knutna till ett specifikt politikområde. Näringsdepartementet är ansvarig för att ta fram regeringens samlade *ägarpolicy*.

Utöver de formella instrumenten ovan finns givetvis den informella dialogen mellan ägaren och bolaget.

### 1.5.3 Statens styrning av Samhall AB

Samhall AB omfattas av den fastställda *ägarpolicy* och tillhör gruppen med särskilda samhällsintressen. Staten förfogar över olika styrmedel för att tillgodose olika mål och åtaganden. Ett i dag ovanligt styrmedel är att staten använder sig av ett statsmonopol

genom att bilda en myndighet, ett affärsverk eller ett bolag som producerar vissa varor och tjänster i syfte att uppfylla mål och/eller åtaganden.

Samhall AB regleras inte av någon lag.

I *bolagsordningen* framgår av den s.k. ändamålsparagrafen att bolagets syfte är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp där behoven finns. Verksamheten skall anpassas till de förutsättningar personer med arbetshandikapp har och bedrivs enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, varvid skall iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens. Aktierna medför inte rätt till utdelning. Uppkommer vinst, skall vinstmedlen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet. Vid bolagets likvidation skall bolagets behållna tillgångar tillfalla aktieägaren (staten). Bestämmelsen i 3 § får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd därtill. Riksdagens godkännande krävs för att ändra 3 § beträffande syftet för Samhall AB.

I avtalet med staten regleras de särskilda åtaganden och villkor som skall gälla för statens bidrag till Samhall AB och för bolagets verksamhet. I avtalet preciseras verksamhetsmål och återrapporteringskrav. I avtalet framgår också att verksamheten skall bedrivs med affärsmässig effektivitet och ett högt resursutnyttjande inom bolaget, bl.a. genom fortsatta strukturella förändringar i syfte att minska kostnaderna för produktionen samt genom insatser för en god beläggning. Bolaget skall löpande söka nya affärsmöjligheter för att säkerställa ökad omsättning och förädlingsvärdets tillväxt. Avtalets formella uppbyggnad liknar de regleringsbrev som utfärdas för statliga myndigheter.

Några särskilda *ägardirektiv* för Samhall AB finns inte. Bolagsordning och avtalet mellan staten och bolaget har bedömts vara såpass utförliga att några särskilda ägardirektiv inte behövs.

Hur staten utövar sitt ägande i Samhall AB ligger utanför denna utrednings uppdrag. I Öhrlings Coopers & Lybrands slutrapport *Ekonomisk analys av Samhall AB* (1998) har emellertid en sådan analys genomförts. Rapporten konstaterade att ägarens mål och riktlinjer innehöll målkonflikter. Statens mål och riktlinjer upplevdes som ofullständiga och otydliga av Samhall AB. Styrningen gav utrymme för övertolkning av ägarens intentioner. I rapporten rekommenderades ägaren att överväga de mål och direktiv som stod i strid med viktigare mål och att rangordna målen samt



formulera målen på ett tydligare sätt. Vidare borde ägaren överväga avvägningen mellan å ena sidan den ägarstyrning som bör ske genom bolagsstämman och å andra sidan sättet att meddela de villkor som kan behöva knytas till användningen av anslaget till Samhall AB. Ägaransvaret borde vidare skiljas från ansvaret för merkostnadsanslaget och den informella dialogen mellan ägaren och Samhall AB borde, enligt rapporten, mer involvera styrelsen i ledningen av företaget. Vidare ansåg Öhrlings Coopers & Lybrand att en effektiv ägarstyrning även borde innefatta krav beträffande kapitalstruktur, avkastning och utdelning.

## 1.6 Nuvarande regler/styrdokument rörande Samhall

Skyddat arbete hos *Samhall* och bolaget *Samhall AB* är omgärdat av författningar, avtal och andra dokument. En förordning reglerar själva anvisningen från länsarbetsnämnden till Samhall AB. En lag reglerar tystnadsplikt för anställda. Bolagets ändamål finns reglerat i bolagsordningen för Samhall AB. Vissa villkor och restriktioner knutna till merkostnadsersättningen finns reglerade i det årliga avtalet med staten. Därutöver är vissa definitioner och rutiner reglerade i ett särskilt samverkansdokument mellan AMS och Samhall AB.

### 1.6.1 Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

I förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp regleras skyddat arbete i 32-37 §§. I förordningen framgår att med skyddat arbete avses arbete för personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Den som är anvisad skyddat arbete är undantagen lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Skyddat arbete finns i två former: offentligt skyddat arbete och skyddat arbete hos Samhall. Länsarbetsnämnden skall regelbundet pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till en annan anställning.

Begreppet "skyddat arbete" i förordningen skall förstås så, att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbets-

hinder när det gäller att få och behålla ett arbete. Skyddade arbeten är således endast förbehållna personer med arbetshandikapp.<sup>1</sup>

### 1.6.2 Lag (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen

Enligt lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen får en anställd inte obehörigen röja vad han därvid fått veta om en anvisad arbetstagares personliga förhållanden.

### 1.6.3 Bolagsordningen för Samhall AB

Samhall är ett aktiebolag och skiljer sig inte vad gäller lagstiftning etc. från andra aktiebolag. Till skillnad från statliga myndigheter och motsvarande organisationer kan inte regeringen i regleringsbrev ange vad som ska gälla för Samhall. Att Samhall AB som företag har ett arbetsmarknadspolitiskt uppdrag för de arbetshandikappade har därför ägaren, staten, lagt fast i bolagsordningen.

---

<sup>1</sup> Funktionsnedsättning kan avse fysiska eller intellektuella skador eller sjukdomar, syn- eller hörselskador/-sjukdomar, medicinska tillstånd eller mentalsjukdomar. Sådana skador, sjukdomar eller tillstånd kan vara av bestående eller övergående natur, dvs. stabila, progressiva eller periodiska. I ett arbetsmarknadspolitiskt sammanhang är en avgörande fråga om en person är arbetshandikappad, dvs. har en funktionsnedsättning som också innebär att arbetsförmågan är nedsatt. I vad mån arbetsförmågan är nedsatt kan dock inte enbart definieras med utgångspunkt från funktionshindret, utan avser egentligen förmågan att utföra specifika arbetsuppgifter. Ett arbetshandikapp kan brytas genom att arbetsuppgifter och arbetsvillkor anpassas till individen.

Enligt 10 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp definieras en person med arbetshandikapp som "...den som på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och som därför har eller kan förväntas få svårighet att få eller behålla ett reguljärt arbete."

#### 1.6.4 Avtalet med staten

Riksdagen beslutar om medel för Samhall AB. Chefen för Näringsdepartementet bemyndigas genom regeringsbeslut att själv eller genom ombud träffa avtal med Samhall AB. I avtalet mellan staten och Samhall AB klargörs det arbetsmarknadspolitiska uppdrag Samhall har tilldelats. De verksamhetsmål för Samhall AB som anges i avtalet med staten är för närvarande:

- sysselsättningen, dvs. timvolymen för anställda arbetshandikappades sysselsättning skall årligen uppgå till ett minsta antal arbetade timmar,
- rekryteringen, dvs. av de personer med arbetshandikapp som rekryteras till Samhall skall årligen en minsta andel avse vissa prioriterade grupper,
- övergångar, dvs. övergångar till arbeten utanför Samhall skall årligen omfatta en viss andel av de anställda.

I avtalet mellan staten och Samhall AB framgår också att Samhall i möjligaste mån skall undvika att säga upp arbetshandikappade anställda på grund av arbetsbrist. Minskningar av antalet anställda bör i första hand ske genom naturlig avgång. Enligt avtalet med staten bör Samhall vid eventuell omstrukturering av verksamheten om möjligt ta regionalpolitisk hänsyn. Nedläggningar av verksamhet bör om möjligt undvikas på orter med svagare arbetsmarknad. I avtalet mellan staten och Samhall framgår att AMS beslutar, i samråd med Samhall, om den regionala fördelningen av arbetstillfällen för arbetshandikappade anställda i bolaget. Se vidare avsnitt 10.4.1.

#### 1.6.5 Samverkansdokument mellan Samhall AB och AMV

Samverkan mellan Samhall AB och AMV regleras i ett särskilt samverkansdokument som upprättats av parterna. Nuvarande samverkansdokument är från 1997. Dokumentet reviderades år 2001 bland annat till följd av företagets nya bolagsindelning samt tillkomsten av ett kvalitetssäkringsdokument. På central nivå sker samverkan inom ramen för den s.k. samrådsgruppen. Till samrådsgruppen hänskjuts frågor av principiell betydelse. Inom samrådsgruppen bereds t.ex. den regionala fördelningen av arbetstillfällen.

I samverkansdokumentet definieras vad som avses med prioriterade grupper. I avtalet mellan staten och Samhall AB hänskjuts

frågan om närmare definition av prioriterade grupper till Samhall och AMS.

## 2 Internationell utblick

### 2.1 Principiella utgångspunkter

Personer med funktionshinder och personer med arbetshandikapp skall inte diskrimineras på arbetsmarknaden.<sup>1</sup> De skall ha samma rätt till att försörja sig genom arbete som alla andra. På dessa enkla, men fundamentala principer, baserar sig den nationella handlingsplan för handikappolitiken som den svenska riksdagen antog år 2000. Den svenska planen ansluter sig nära till den strategi som under det senaste årtiondet utformats internationellt. Politiken är i allt mindre grad inriktad på den funktionshindrades fysiska och psykiska begränsningar, utan i stället på personens resurser och vilja att delta i samhällslivet och på arbetsmarknaden. I fokus är, enligt planen, möjligheterna, inte svårigheterna, och rätten till ett fullvärdigt medborgarskap.

Denna strategi har givits en tydlig formulering i de av FN:s generalförsamling år 1993 antagna standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet: *Standard Rules on Equalization of Opportunity for Persons with Disabilities*. De 22 reglerna beskriver det ansvar världens stater har för att människor med funktionshinder skall bli delaktiga i samhällslivet och för att uppnå jämlikhet i levnadsförhållanden. En särskild tonvikt läggs vid allas rätt till arbete och egen försörjning genom arbete och integrering på den öppna arbetsmarknaden. I en av reglerna sägs att;

---

<sup>1</sup> Världshälsoorganisationen (WHO) definierar i korthet *funktionsnedsättning* som en nedsättning av kroppsliga funktioner eller avvikelser i den anatomiska strukturen (kroppsnivå). *Funktionshinder* avspeglar konsekvenserna av en funktionsnedsättning med avseende på begränsningar i individens dagliga aktivitet (aktivitetsnivå). *Handikapp* uppstår i mötet med omgivningen som ett resultat av funktionsnedsättningar och funktionshinder och avspeglar de nackdelar individen konfronteras med i samhället (social nivå). Vare sig funktionsnedsättning eller funktionshinder behöver dock innebära ett handikapp. För definition av arbetshandikapp se avsnitt 10.5.2.

...den öppna arbetsmarknaden är målet – men anställning i små grupper eller med särskilt stöd kan vara ett alternativ. Det är viktigt att sådan anställning främjar möjligheten att få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.

FN:s standardregler ligger inte bara till grund för den svenska handlingsplanen, utan har också i hög grad influerat den politik för funktionshindrades integration i de europeiska samhällena, som EU:s Ministerråd formulerade 1996 i det vägledande dokumentet, *The European Union Disability Strategy*, och som arbetsmarknadens parter anslutit sig till i en särskild deklARATION: *Declaration of the social partners on the employment of people with disabilities*. Betoningen av möjligheter för personer med funktionshinder att aktivt delta på alla områden inom samhällslivet förstärktes ytterligare i och med det s.k. Amsterdamfördraget från år 1997. Enligt artikel 13 i detta fördrag har EU i dag befogenhet att bekämpa diskriminering på grund av kön, religion, ras, ålder, sexuell läggning och funktionshinder. Inom EU har politiken alltmer förskjutits mot ett rättighetsbaserat synsätt. Alla frågor som rör människor med funktionshinder måste behandlas som aspekter av mänskliga rättigheter, hindren måste rivas på alla nivåer i samhället, som det sägs i en rapport år 2000 från EU kommissionen, *Towards a barrier-free Europe*.

Att öka delaktigheten i arbetslivet genom att höja sysselsättningsnivåerna för personer med funktionshinder är också en väsentlig del av den Europeiska sysselsättningsstrategin. Inom ramen för den s.k. första pelaren, ”förbättra anställbarheten”, finns en särskild riktlinje som ger medlemsländerna i uppdrag att *motverka diskriminering och främja social integration genom tillgång till arbete* för bland andra personer med funktionshinder. I flera länder har därför statistiska mål och delmål satts upp för att mäta framstegen (eller bakslagen) för en integrerande arbetsmarknadspolitik.

Det fullvärdiga medborgarskapet är i centrum för det nu pågående Europeiska Handikappåret 2003, ett kampanjär i EU:s regi, som syftar till att öka medvetenheten om den rätt till skydd mot diskriminering som människor med funktionshinder har. Målet är att öka erfarenhetsutbytet kring goda lösningar och fungerande strategier och stärka samarbetet mellan alla aktörer. Här spelar handikapprörelsens egen paraplyorganisation inom EU, *European Disability Forum*, en viktig roll.

## 2.2 Från ett exkluderande till ett inkluderande arbetsliv

I alla de aktuella internationella dokumenten och programmen finns en tydlig strävan till att främja en social integrering av personer med funktionshinder genom tillgång till arbete. I riktlinjerna för handikappolitiken, internationellt och nationellt, sker en förskjutning från ett selektivt, segregeringssynsätt med särskilda handikappinsatser till ett mer generellt, integrerande synsätt, ofta baserat på en ny rättighets- och antidiskrimineringslagstiftning.

På ett mer konkret plan tar sig denna strävan uttryck i att passiva ekonomiska stödformer ersätts med aktiva åtgärder för att öka delaktigheten och sysselsättningen på arbetsmarknaden. Traditionella arbetsmarknadspolitiska program, såsom skyddad sysselsättning, ersätts av program som fokuserar på integrering på den ordinarie arbetsmarknaden. Nyckelbegreppen i den europeiska diskussionen är "mainstreaming", "social inclusion" och "empowerment".

Med "mainstreaming" menas att insatserna för funktionshindrades delaktighet skall vara levande inom alla samhällslivets områden och inte utformas som en särskild sektorsvis politik. Den offentliga politiken skall fungera inkluderande, inte exkluderande, vilket är innebörden i begreppet "social inclusion". De enskilda skall vara deltagande och aktiva i det som berör deras egna liv. Alla människor skall ha makt – "empowerment" – över sina liv, dvs. "äga sina egna liv" och inte bemötas som klienter och objekt för andras välvilja.

## 2.3 Funktionshindrades ställning i arbetslivet i internationell jämförelse

Att funktionshindrades ställning i arbetslivet för närvarande lyfts fram i flera länder gör länderjämförelser angelägna. Sådana jämförelser är dock komplicerade. Tillgången på jämförbara fakta och dataserier över verksamheter och utvecklingen i olika länder är begränsad. De statistiska uppgifterna är ofta insamlade på olika vis, för olika målgrupper och snarare i administrativa än i undersökande och upplysande syften. Allt fler länder har emellertid under 1990-talet börjat studera och dokumentera situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder och i den utsträckning länderna tillämpar de av WHO rekommenderade definitionerna och

klassificeringarna av funktionshinder och arbetshandikapp, enligt standarden i *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF), så kommer länderjämförelser att underlättas.

Det är exempelvis betydelsefullt att WHO:s standardiserade definitioner används i de studier som EU regelbundet uppdrar åt Eurostat att genomföra. Med tanke på den roll som samspelet mellan politik och statistik spelar för den europeiska sysselsättningsstrategin, som ett verksamt instrument för att driva fram en mer aktiv politik, är det i själva verket nödvändigt att länderna tillämpar gemensamma definitioner och identifierar samma målgrupper. Resultatjämförelser ("bench-marking") och resultatindikatorer ("performance-indicators") blir i annat fall tämligen ointressanta, vilket bland annat påpekats i forskningsrapporten *The employment situation of people with disabilities in the European Union (2001)* från den expertgrupp som på EU-kommissionens uppdrag följer utvecklingen på de europeiska arbetsmarknaderna för personer med funktionshinder.

## 2.4 En jämförelse av 21 OECD-länder

Ovanstående synpunkter betonas även i en nyligen publicerad studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Utifrån resultaten av senast tillgängliga undersökningar i 21 OECD-länder, *Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities - A cross national comparison* (IFAU 2001:13) ges en jämförande ögonblicksbild av situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder i alla dessa länder i sådana centrala avseenden som 1) arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 2) arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning och 3) graden av "mainstreaming", dvs. i vilken utsträckning den tillämpade politiken är integrerande (eller segregrande). IFAU har sammanfattat studien i en svensk utgåva, *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder - en länderjämförelse* (IFAU 2001:11). Nedan refereras kortfattat de huvudsakliga resultaten och slutsatserna.



### 2.4.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Den andel av befolkningen som är i förvärvsaktiv ålder och som samtidigt är ekonomiskt aktiv räknas till *arbetskraften*, medan den andel som är sysselsatt anger sysselsättningsgraden. Arbetslösheten är skillnaden däremellan.

IFAU kan visa att *nivåerna* för det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet för *personer med funktionshinder* i de 21 länderna är 48 procent och sysselsättningsgraden är 42 procent, vilket i båda fallen är 25 procentenheter lägre än för personer utan funktionshinder. För *personer med arbetshandikapp* är motsvarande andelar 43 procent respektive 37 procent, vilket är ca 36 procentenheter lägre än för personer utan arbetshandikapp. Funktionshinder respektive arbetshandikapp beskrivs närmare i avsnitt 10.5.2.

En rad länderspecifika omständigheter inverkar på dessa nivåer, varför det är rimligare att jämföra det *relativa* arbetskraftsdeltagandet (respektive sysselsättningsgraden) mellan personer med och utan funktionshinder alternativt arbetshandikapp, dvs. kvoten mellan arbetskraftsdeltagande för personer *med* funktionshinder/arbetshandikapp och arbetskraftsdeltagandet för personer *utan* funktionshinder/arbetshandikapp, genomsnittligt för alla länder och för länderna var för sig.

Det visar sig att den genomsnittliga arbetskraftskvoten för personer med och utan funktionshinder är 60 (dvs. arbetskraftsdeltagandet för personer med funktionshinder är 60 procent av arbetskraftsdeltagandet för personer utan funktionshinder) och den genomsnittliga sysselsättningskvoten är 62. För personer med och utan arbetshandikapp var motsvarande kvoter 54 respektive 50. Självfallet överträffar några länder detta genomsnitt när det gäller att deltagandet i arbetslivet, bland dem Sverige, medan andra länder ligger under genomsnittet. Det huvudsakliga resultatet är dock att i den rika, industriella världen är förvärvsfrekvensen bland personer med funktionshinder ungefär hälften av den bland befolkningen i övrigt.

### 2.4.2 Arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning

Arbetsmarknadspolitikens omfattning är en central variabel i IFAU:s länderjämförelse. En strategi där arbetsmarknadspolitiska program används i stor utsträckning och där deltagarna räknas in i

arbetskraften, ”en direkt och inte försumbar, positiv effekt på det uppmätta arbetskraftsdeltagandet”.

Ett viktigt skäl för att, exempelvis Sverige, hör till de länder som överträffar den genomsnittliga kvoten för deltagandet i arbetslivet för personer med funktionshinder är att jämförelsevis fler funktionshindrade deltar i sådana arbetsmarknadspolitiska program, där individerna räknas in i arbetskraften. Tillgängliga data tyder på att den svenska andelen är dubbelt så hög som i Norge, tre gånger så hög som i Finland och arton gånger så hög som i Storbritannien.

Det är viktigt att poängtera att dessa data avser sådana program som är offentligt finansierade och som tillämpas över hela landet, vilket i hög grad utmärker Sverige. I flera andra länder, särskilt Storbritannien, är en rad insatser privat finansierade genom donationer, frivillig arbetskraft, försäljning av produkter och tjänster etc. och grundas snarare på välgörenhet än generell välfärd. Länderna skiljer sig väsentligt även i inriktningen av de tillgängliga arbetsmarknadspolitiska programmen. Programmen kan vara särskiljande, riktade till personer med funktionshinder, eller generella, som gäller lika för alla.

Länderjämförelsen ger vid handen att det finns en rik flora av programtyper riktade till personer med funktionshinder. Det finns skyddad sysselsättning, subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildning, men även yrkesmässig rehabilitering (som ett särskilt program), praktik, offentlig sysselsättning, kvoterings-system, reserverade befattningar, förmånsrätt till vissa tjänster, arbete med stödperson, starta eget eller starta tillsammans program m.m.

De traditionellt mest omfattande insatserna i de västeuropeiska länderna har varit olika former av skyddat arbete och kvotlagstiftning. En obligatorisk kvotering kan exempelvis innebära att för varje tjugotal anställda en arbetsgivare har skall det finnas en person med funktionshinder anställd. Dessa system kritiserar dock ofta för att vara stelbenta, diskriminerande, svåra att följa upp, särskilt som arbetsgivare kan motverka utfärdade sanktioner genom att ”köpa sig fria”. Det är också svårt att inordna mindre arbetsgivare i kvoteringsystemen.

Vid en jämförelse av ländernas programstrategier, noterar IFAU att tonvikten i de svenska programmen skiljer sig från andra länder genom att utbildning, praktik och kortare lönesubventioner utnyttjas i lägre utsträckning, medan långvariga lönesubventioner i form av lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och skyddat

arbete hos Samhall utnyttjas i högre utsträckning. De flesta andra länder satsar i stället på utbildningar, praktik, kortare lönesubventionerade perioder och introduktionsstöd vid nyanställningar. I Finland och Norge används utbildning i nästan samma utsträckning som lönebidrag används i Sverige. Det är en intressant avvägning med tanke på att personer med funktionshinder ofta är korttidsutbildade samtidigt som utbildning i allt högre grad har blivit allt viktigare i arbetslivet. Utan tillgång till utbildning ökar riskerna att personer med funktionshinder blir hänvisade till lägkvalificerade jobb och bidragsberoende.

I diskussionen om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder brukar ibland termerna utestängning, insläppning eller inläsning användas. Den svenska strategin väcker frågan kring inläsningsproblematiken. Långvariga lönesubventioner bidrar visserligen till att funktionshindrade deltar i arbetskraften, men är det säkert att de underlättar och stimulerar inträdet på den reguljära arbetsmarknaden? Skall den svenska strategin betecknas som integrerande eller segregande?

#### 2.4.3 En generell politik för integration som huvudfråga ("mainstreaming")

Ett centralt begrepp, särskilt i den europeiska diskussionen, är "mainstreaming", som betecknar en strävan att integrera personer med funktionshinder inom den generella politiken och inom ramverket för de ordinarie institutionerna inom arbetsmarknadspolitiken. Till skillnad mot i Sverige har i många länder insatserna för att skapa arbete för funktionshindrade snarare setts som en del av socialpolitiken än av arbetsmarknadspolitiken. Under 1990-talet har det dock, enligt IFAU, skett en förändring av politiken enligt den s.k. sektorsansvarsprincipen, som innebär att varje departement tar ansvar för handikappolitiken inom sitt område. I stället för att låta ett departement utforma handikappolitiken är det nu vanligare att ett departement koordinerar flera departements politik. Det departement som är ansvarigt för arbetsmarknadspolitiken är ofta ansvarigt även för den arbetsmarknadspolitik, som riktas till personer med funktionshinder, vilket ses som ett led i en normalisering av de funktionshindrades situation, ett steg mot "mainstreaming".

Samma integrerande synsätt kan naturligtvis även tillämpas för de administrerande myndigheterna. "Graden av sårlosningar" kan, exempelvis, analyseras genom att jämföra i vilken utsträckning lokalkontoren för arbetsförmedling är desamma för personer med och utan funktionshinder och huruvida lokalkontoren för arbetsförmedling även är lokalkontor för olika slags inkomststöd som socialhjälp och/eller socialförsäkringar. IFAU finner att i flera länder blir det allt vanligare att lokalkontoren är desamma för personer med och utan funktionshinder. Sverige hör till de länder som senast gav upp en särordning. Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) var länge en parallell organisation till arbetsförmedlingen, men sedan år 2000 har institutet blivit en del av den ordinarie arbetsförmedlingsverksamheten.

Även när det gäller de institutioner som ansvarar för de olika försäkringssystemen mot inkomstbortfall pågår för närvarande i flera länder en lokal samordning. De institutionella formerna och huvudmannaskapen skiftar, men den genomgående trenden är att myndigheter går samman kring uppdraget att rehabilitera och mobilisera den arbetskraft som ställts utanför arbetsmarknaden. Det etableras lokalkontor för arbetsförmedling, försäkringskassa och socialbyrå, där medborgare via en gemensam handläggning får tillgång till alla relevanta tjänster, enligt principen "one-stop-shop".

I Storbritannien kallas denna portal *Jobcentre Plus*, i Holland *Centres for Work and Income*, i Australien *Centrelink*. I Tyskland upprättas *JobCenter* och i Danmark, där kommunerna är ansvariga för såväl socialförsäkring som socialhjälp, sker för närvarande en lokal samordning med den statliga arbetsförmedlingen. I Norge har nyligen en utredning, som haft till uppdrag att föreslå en *framtidig organisering av arbetsmarkeds- social- og trygdetetaten – ett samordnet aetat, trygdeetat og socialetat* (SATS-utredningen) presenterat ett förslag, som innebär att de norska lokalkontoren skall samordnas enligt "one-stop-shop" principen, och att arbetsförmedlingen och den del av försäkringskassorna som ansvarar för försäkringarna vid inkomstbortfall förs samman till en helt ny myndighet, *Job-etat*, med det huvudsakliga uppdraget att genom aktivering mobilisera människor tillbaka i arbete, vilket särskilt gäller personer med funktionshinder. Vid sidan om denna nya myndighet etableras en ny "Pensions-etat", som kommer att ansvara för bl.a. pensioner och barnbidrag.

I Sverige har motsvarande initiativ debatterats och till någon del prövats i försöksverksamheter, som initierats inom ramen för

FINSAM, SOCSAM, FRISAM. Det har även behandlats i utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (SOU 2000:78) och i *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet* (SOU 2002:5). Därutöver har regeringen givit ett särskilt uppdrag till Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket (N2003/459/A) att utreda en "permanent arbetslivsinriktad rehabilitering", vars syfte är att etablera en samordnad organisation mellan arbetsförmedling och försäkringskassa. Mot denna bakgrund anser utredningen att ovanstående försöksverksamheter snarast möjligt bör övergå i en mer fast plan för en sammanslagning av arbetsförmedling och försäkringskassa. Utredningen noterar även det förslag som regeringen under maj 2003 överlämnat till lagrådet angående finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Såväl ministeriernas delade ansvarstagande, som myndigheternas samordning och de gemensamma lokalkontoren, ses i IFAU:s studie som led i en strävan att öka "graden av mainstreaming". Denna strävan går även igen i ländernas antidiskrimineringslagstiftning och i sådana officiella politiska riktlinjer, som ger förtur till generella program framför särskilda program för personer med funktionshinder. I praktiken är det dock fortfarande få länder, som strikt tillämpar denna prioritering. Många insatser som görs är styrda av riktade resurser, dvs. anslagen är riktade till personer med funktionshinder och kan inte användas på annat sätt.

## 2.5 Särskilt organiserade arbetstillfällen för personer med funktionshinder

"Särskilt organiserade arbetstillfällen" eller annan "skyddad sysselsättning" är en av de vanligaste förekommande verksamheterna för personer med funktionshinder. Organisationsformerna varierar emellertid kraftigt mellan länderna, varför det inte är alldeles enkelt att göra rättvisande internationella jämförelser – särskilt som inte bara organisationsformen varierar, utan också målsättningar, målgrupper, anställnings- och löneformer, finansiering, affärsinriktning m.m. Kunskaperna om alla dessa verksamheter har dock förbättras genom samarbetet inom *International Organisation for the Provision of Work for People with Disabilities who are Occupationally Handicapp*, som tillskapades 1987 på bl.a. svenskt initiativ. Denna international, som nyligen bytt namn till *Workability International*, har blivit ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter

mellan ett 50-tal olika företag/organisationer från ca 30 länder, varav Samhall är ett av det mer drivande. Organisationen har fått ett snabbt internationellt erkännande. Det har "non governmental organisation"-status såväl vid FN som EU, vilket innebär att den är en konsultativ samarbetspartner och remissinstans till dessa båda betydelsefulla organisationer. Man samarbetar även med ILO (*the International Labour Organisation*). De europeiska länderna har bildat en regional grupp som främst arbetar med gemensamma frågor inom EU. Gruppen har utarbetat flera program och rapporter, som beskriver den utveckling som pågår i länderna och som berör sådana strategiska frågor som "mainstreaming", övergångar, nya affärsområden etc.

Programmatiskt förespråkas en trestegsmodell för de insatser som bör göras inom EU:

1. Arbete på den reguljära arbetsmarknaden på samma villkor som andra. Det kräver lagstiftning mot diskriminering av personer med funktionshinder och insatser för rehabilitering och utbildning, arbetsanpassning, arbetshjälpmedel, m.m.
2. Ekonomiska incitament och stöd till arbetsgivare som anställer personer med funktionshinder. Stöd till att starta eget, att arbeta på distans etc.
3. Företag, såsom Samhall, med uppgift att skapa avlönat arbete för funktionshindrade som saknar andra möjligheter till arbete.

Särskilt organiserade arbetstillfällen finns sålunda i många länder, men företagsformerna och verksamheterna varierar starkt. Det kan vara företag, kooperativ, föreningar ("non-profit organisations"), stiftelser, religiösa samfund och finansieringen kan ske via intäkter från försäljning av producerade varor och tjänster, via ersättning från staten eller via donationer. En viktig distinktion kan göras mellan sådana verksamheter, som syftar till arbete, anställning och lön för de enskilda och sådana verksamheter, som skapar sysselsättning men främst ger omsorg för dem som redan har en socialt tryggad försörjning.

Anställningsformerna skiftar sålunda med organisationsformerna och det finns allt ifrån regelrätta anställningar till klient/patient förhållanden. Motsvarande skala finns för de ersättnings- och löneformer som praktiseras. Det kan vara avtalsenliga löner, subventionerade löner, sociala bidrag, pensioner och till och med "flit-pengar", vilka ofta är så lågt satta att en garanti måste finnas för den

anställdes försörjning. Målgrupperna varierar också. Personer med intellektuellt funktionshinder dominerar i de flesta europeiska länder, men även andelen med fysiskt handikapp är betydande. Historiskt sett har många av insatserna motiverats av att hemvändande soldater skulle få en chans att återgå till ett civilt arbete. Kvotlagstiftningen i flera länder skall ses mot den bakgrunden. Andelen syn- och hörselskadade är jämförelsevis begränsad och det är egentligen bara i de skandinaviska länderna som missbrukargrupperna finns representerade. Målgruppernas sammansättning är beroende av de kriterier som gäller för rekrytering och anställning. Här förekommer i varierande grad prövning/beslut av fristående instanser (t.ex. arbetsförmedlingar) till att företagen själva fattar beslut om vilka som skall anställas. Affärsverksamheterna har vanligen varit inriktade på olika legouppdrag för annan industri, men numera utvecklas verksamheterna mot service- och tjänstesektorn. Det för en integrerande politik strategiska målet att (för-)bereda de anställda möjligheter att gå över till en arbetsgivare i det reguljära arbetslivet – övergångsmålet – är inte så vanligen förekommande. Det är först under 1990-talet som företagen och verksamheterna i Holland och Storbritannien, i likhet med Norge och Sverige, har övergångar och genomströmning till den ordinarie arbetsmarknaden som ett uttalat mål för verksamheten.

Traditionerna och arbetssätten är olika. I Tyskland arbetar en rad privata stiftelser och ideella föreningar med "skyddade verkstäder". Den nationella paraplyorganisationen *Werkstätten für behinderte Menschen* registrerar fler än 600 arbetsställen för närmare 200 000 personer med funktionshinder. I Frankrike finns "skyddad sysselsättning" inom ramen för *Ateliers Protégés* och *Centres d'Aide par le Travail*, vilka kan ha såväl privata som kommunala huvudmän, men som i hög grad domineras av handikapporganisationer. Genom en särslagstiftning gynnas i Italien sådana kooperativ, där funktionshindrade och icke funktionshindrade arbetar tillsammans.

Den italienska erfarenheten har stimulerat framväxten av en "social ekonomi", som representerar en företagsamhet som inte drivs av vinstintresse eller är en del av samhällets verksamheter. Inom EU talas det om *Cooperatives, Mutuals, Associations and Foundations*, dvs. kooperativ, ömsesidiga sällskap, föreningar och stiftelser. Dessa sociala kooperativ tillskrivs ofta en kommande viktig roll för framtida sysselsättningsmöjligheter för personer med funktionshinder, men i flertalet länder har de hittills haft en liten

omfattning. Det gäller även i Sverige, även om de aktualiserats på nytt i anslutning till EU:s strukturfonder och utvecklingsprogram.

I Danmark och Finland ges förtur för sådana program, som syftar till att integrera personer med arbetshandikapp på den ordinarie arbetsmarknaden och i den mån "skyddad sysselsättning" etableras, så sker det i kommunal regi. I Norge dominerar kommunala företag och det gör de även bland de mångskiftande verksamheter, som utmärker Holland. Samhall är ett statligt aktiebolag och är i det avseende ett i det närmaste unikt företag, som bara kan jämföras med det engelska företaget Remploy Ltd.

## 2.6 Länder att särskilt lära av – Holland, Storbritannien och Norge

I rapporterna från Europa-gruppen inom *Workability International* finns ländervisa redogörelser för de mycket skiftande verksamheter som betecknas som särskilt organiserade arbetstillfällen för personer med funktionshinder. Erfarenheterna från Holland, Storbritannien och Norge förefaller vara de mest relevanta för jämförelser med Sverige.

### 2.6.1 Holland – offentliga beställare men privata utförare av tillgängliga tjänster.

I Holland har arbetsmarknadspolitiken nyligen radikalt reformerats. Från den 1 januari 2002 har 130 *Centres for Work and Income* (CWI) upprättats runt om i landet. I dessa centra för arbete och försörjning har resurserna från försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänsten förts samman. För medborgarna har en ingång skapats till all arbetsmarknadsmässig och sociala service ("one-stop-shopping"). Centren är offentliga institutioner och de värderar och avgör vilka tjänster som bör vara aktuella för den enskilde. Dessa tjänster köps sedan av privata leverantörer. Den offentliga arbetsförmedlingen och dess tjänster har alltså privatiserats och den holländska arbetsmarknadspolitiken bedrivs numera av många, olika, specialiserade aktörer – bemannings-/rekryterings-/rehabiliteringsföretag, privata arbetsförmedlingar, praktikföretag, utbildningsanordnare, kommunala företag – som de arbetssökandes har tillgång till alltefter individuella behov och önskemål.



För personer med arbetshandikapp finns i Holland ca 100, i huvudsak kommunala, företag med ca 90 000 anställda och 7 500 direktanställda arbetsledare m.fl. Företagen är fristående men ingår i en gemensam arbetsgivare- och intresseorganisation *Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* (NOSW). För att få en anställning i dessa företag måste CWI ha bedömt att den enskilde har ett arbetshandikapp. Därefter kan den enskilde själv söka arbete hos de olika företagen. Löner och övriga anställningsvillkor regleras genom avtal mellan de fackliga organisationerna och det ansvariga departementet. Staten finansierar verksamheterna och ersättningen bestäms i avtal mellan respektive huvudman och regeringen. Ersättningen motsvarar i stort lönekostnaderna för de anställda med funktionshinder.

Under senare år har målsättningen förskjutits alltmer från "skyddad verksamhet" till återgång och/eller genomströmning till ordinarie arbetsmarknad. Ett särskilt program "Krew" (det holländska ordet för arbete - werk - stavat baklänges för att markera att uppdraget gäller tillbaka till arbete genom arbete) har tillkommit och närmare hälften av företagen arbetar med detta program. De allra flesta företag har bemanningsverksamheter och ca 15 procent av alla anställda bemannar arbeten i konventionella företag. En särskild grupp - DetaNet- inom NOSW samordnar utvecklingen av denna verksamhet, som anses vara strategisk inför en framtid, där ett tydligt skifte sker från tillverkning till servicearbeten.

## 2.6.2 Storbritannien – arbeten hos Remploy och bemanning via Interwork

Regeringen i Storbritannien – New Labour – utpekade 1997 fattigdom, social utstötning och modernisering av välfärdsstaten som prioriterade mål för en kraftfullt koordinerad insats. Den tidigare gällande ordningen med en tudelning mellan passiva icke-arbetande bidragsstagare och aktivt arbetssökande arbetslösa, som resulterat i att de arbetsmarknadspolitiska programmen bara var tillgängliga för de aktivt arbetssökande, upphävdes till förmån för en ordning, där alla som kan arbeta skall uppmuntras att försöka skaffa sig arbete ("welfare to work"). Arbetsmarknadsprogrammen utvidgades till att omfatta alla människor i förvärvsaktiv ålder med sysselsättningsproblem. Fem nya strikta program mot skilda målgrupper ("New Deal") har tillkommit, varav ett är inriktad mot personer

med funktionshinder. Samtidigt reformeras den statliga välfärdsadministrationen. Ett nätverk av Jobcentre Plus-kontor är under uppbyggnad. I dessa kontor samordnas arbetsförmedlingarnas och socialförsäkringarnas tjänster till ett gemensamt utbud för dem som befinner sig vid sidan av arbetsmarknaden.

Den brittiska politiken utgår från att sysselsättning är det bästa skyddet mot social utslagning och till en av hörnstenarna hör att stimulera arbetsgivare till att rekrytera arbetslösa från grupper som betraktas som problematiska. Den traditionella välgörenhetsfilosofin har i viss mån omdefinierats och omtalas som socialt ansvarstagande företagsamhet. I en aktuell statlig utredning, *Pathways to work; Helping people into employment*, betonas detta synsätt. Det har inverkat på den verksamhet som det brittiska statliga företaget Remploy nu utvecklar.

Remploy startade redan 1946 och har varit förebild för många andra länders initiativ, när det gäller att utforma skyddad sysselsättning. Det har för närvarande ca 85 fabriker med närmare 12 000 anställda, varav ca 10 000 är arbetshandikappade. 6 000 finns i industriell produktion, medan 4 000 är anställda i Remloys s.k. Interwork, som är en intressant blandning av lönebidrag till arbetsgivare och bemanningsverksamhet. Remploy-anställda finns, som enskilda eller i grupp, i arbete hos arbetsgivare på den ordinarie arbetsmarknaden. Remploy är sålunda huvudarbetsgivare, betalar lön och ansvarar för anställningsförhållanden, medan samarbetspartnern/kunden betalar ersättning för det arbete som utförs. Denna verksamhet ligger i nära linje med principerna för New-Deal-politiken och den har under senare år blivit ett allt tydligare mål inte bara för Remploy, utan även för de mindre kommunala och privata företag som existerar vid sidan av Remploy. Enskilda eller gruppvisa placeringar hos andra arbetsgivare ("supported placements") är en affärsidé, som utvecklas framgångsrikt exempelvis av ett företag som Shaw Trust.

För att få arbete hos Remploy eller andra huvudmän förutsätts att arbetsförmedlingen har bedömt att den arbetshandikappade har behov av ett särskilt organiserat arbetstillfälle. Beslutet om anställning tas sedan av respektive huvudman och sålunda inte av arbetsförmedlingen. De anställda inom Remploy har formellt en tillsvidareanställning och får lön för sitt arbete, vilken motsvarar ca 75 procent av lönerna i motsvarande arbetsuppgifter i det reguljära arbetslivet. Såväl Remploy som andra huvudmän får statligt och/eller kommu-

nalt stöd. Storleken av stödet avgörs i årliga avtal med departementet.

Remploy utvecklar och driver för närvarande en rad verksamheter i direkt anslutning till de program för aktivering av funktionshindrade, som finns i Storbritannien, ("Workstep", "New Deal for Disabled People" och "Work Preparation") program som i olika stadier förbereder för arbete på den ordinarie marknaden eller i mer eller mindre skyddade miljöer. En marknad för arbetsmarknadstjänster, påminnande om det som gäller i Holland, har öppnats och det statliga Remploy har snabbt etablerat sig som den mest framgångsrika aktören. Under våren 2003 tas ett nytt initiativ, när Remploy öppnar regionala lärcentra, som erbjuder såväl grundläggande som yrkesinriktade utbildningar, för anställda inom Remploy men även för personer som arbetsförmedlingen upphandlar platser för. Vid dessa lärcentra skräddarsys kvalificerande utbildningar för de arbeten som kan finnas tillgängliga för personer med funktionshinder.

### 2.6.3 Norge – från skyddade arbeten till rehabiliteringsföretag

I Norge, liksom i Sverige, är frånvaron från arbete bland den yrkesaktiva befolkningen ett allvarligt problem, som på sikt kan komma att förstärkas av den demografiska utvecklingen. Att höja närvaron i arbete och få fler i arbete är därför centrala mål för den norska välfärdspolitiken. En bättre samordning mellan socialpolitiken och sysselsättningspolitiken ses som en strategisk insats. Den norska välfärdsadministrationen kommer därför, enligt regeringens förslag, att omorganiseras. Det skall runt om i landets kommuner skapas "ett kontor og en rådgiver for arbeid, sosialhjepl og trygd".

Det nuvarande Arbetsmarknadsverket ("A-etat") och de delar av Socialförsäkringsverket ("Trygde-etat") som ansvarar för inkomstbortfallen för den yrkesaktiva befolkningen slås samman till en ny myndighet "Job-etat" och de delar som berör sådana allmänna försäkringar som pensioner, barnbidrag etc., bildar en annan ny myndighet "Pensions-etat". Tillsammans med socialtjänsten i kommunerna skall de två nya myndigheterna erbjuda medborgarna en gemensam ingång – "en felles førstelinje" – till alla de rutinmässiga tjänster, som finns tillgängliga. *Ved å opprette en felles førstelinje skal*

*icke brukerne lenger bli kastballer mellom etatene, som det sags i regeringens motivering.*

För medborgare med mera sammansatta problem kommer "en andrelinje" att finnas. En personlig rådgivare skall där finnas till hands för kartläggning och vägledning till lösning av de problem som den enskilde kan ha. Myndigheternas nuvarande specialistfunktioner kommer där att samordnas, som exempelvis yrkesvägledning och rehabiliteringstjänster.

Genom att de enskilda medborgarna sätts i centrum för välfärdstjänsterna på ett samordnat, men samtidigt individuellt vis, är förhoppningen stor att många av dem som nu ställs utanför arbetslivet kan återgå till arbete och egen försörjning. Det gäller i synnerhet människor med funktionshinder.

I Norge, liksom i Sverige, gäller arbetslinjen som princip även för personer med funktionshinder och utbudet av arbetsmarknadspolitiska program är likartat. Sedan början av 1960-talet har särskilda arbetstillfällen för funktionshindrade organiserats i olika slags "skyddade företag". De har från början varit tänkta som en sort mellanstationer på vägen till ordinarie arbete, men i praktiken fick de mera karaktären av slutstationer. Efter ett omfattande utredningsarbete i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet omorganiserades de "skyddade företagen" till att bli "rehabiliteringsföretag" och dess primära målsättning omformulerades genom en ny lagstiftning och ett nytt finansieringssystem till att bli *attføring gjennom arbeidstrening og kvalifisering med sikte på formidling til ordinaert arbeid eller utdanning*.

I dag finns särskilda arbetstillfällen för personer med funktionshinder inom ramen för 100 *Arbeidsmarkedsbedrifter* (AMB) numera benämnda *Attføringsbedrifter* och 170 *Arbeidssamvirken* (ASV). Båda verksamheterna drivs i aktiebolagsform med i huvudsak kommunerna som ägare och har för närvarande ca 5 000 respektive 4 000 funktionshindrade anställda. AMB bedriver yrkesinriktad rehabilitering och ger arbete för personer med arbetshandikapp, medan ASV erbjuder mera varaktigt arbete/sysselsättning för enskilda som inte bedöms kunna tillgodogöra sig insatserna inom AMB. Rekryteringen till båda verksamheterna svarar arbetsförmedlingen för och det träffas årliga avtal med arbetsförmedlingen om verksamheternas inriktning och antal anställda etc.

I korthet innebär detta att det primära målet för AMB är *genomstrømning*, medan de "skyddande" verksamheterna inom ASV utvecklas för dem som behöver ett arbete i *trygghet*.

## 2.7 Den norska modellen – en framtidsvision för Samhall

Den norska modellen utmärks av en tydlig systematik och ett fasvist arbetssätt. För att klargöra den enskildes förutsättningar och rikta insatserna korrekt går alla som anställs inom AMB igenom tre faser.

*Fas 1* är en "avklarings- og rekrutteringsfase", som till sitt innehåll påminner om det som i Sverige kallas vägledning och arbetsprövning. Denna fas kan pågå upp till ett halvt år (sedan 2002 högst åtta veckor), men den genomsnittliga tiden är tre månader. AMB betalar ingen lön under denna period utan den anställde har rehabiliteringspeng, utbetald av arbetsförmedlingen. Ett statligt stöd utgår till AMB i form av "attföringstillskott" (rehabiliteringsersättning) om ca 100 000 Nkr/anställd och år.

*Fas 2* är en "attföringsfase" – dvs. en arbets- och rehabiliteringsfas, men också en kvalificeringsarena där den anställde ges en praktisk arbetsträning och/eller en formell kvalificering till ett lärlingskontrakt, ett "fagbrev", vilket är ett slags certifiering av yrkeskunskandet. Kvalificeringen till ett "fagbrev" är uppbyggt modulvis och det är möjligt för den enskilde att klättra i en trappa upp mot det formella lärlingskontraktet. Vanligtvis befinner sig de anställda två år i denna fas, men tiden kan utsträckas för dem som är i färd med att fullfölja utbildningen/kvalificeringen till ett "fagbrev". De anställda är under denna period visstidsanställda om högst två år och har en i stort sett marknadsanpassad lön. AMB får statligt stöd i form av rehabiliteringsersättning (ca 75 000 Nkr/anställd och år) och ett lönetillskott (ca 150 000 Nkr per anställd och år, motsvarande 60–70 procent av de totala lönekostnaderna). Målsättningen för fas 2 är att minst 50 procent av de anställda som lämnar denna fas skall gå över till arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller till reguljär utbildning.

*Fas 3* är "varigt tilrettelagt arbejde", vilket innebär att de som har små möjligheter att lyckas i en övergång erbjuds ett arbete, lön och en tillsvidareanställning inom AMB, men där möjligheterna till en övergång hela tiden skall värderas och prövas. En regel säger att AMB-enheterna aldrig får ha mer än 50 procent av de anställda i fas 3. Det har inneburit att andelen övergångar successivt har ökat även från fas 3. Under denna fas får AMB statligt stöd i form av en klart lägre rehabiliteringsersättning (ca 24 000 Nkr/anställd och år) men med ett bibehållet lönetillskott som i fas 2. För att underlätta över-

gångar kan arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden erhålla en form av lönebidrag. Det gäller vid övergångar från alla tre faserna.

Det bör noteras att AMB-verksamheterna, vid sidan om exempelvis administrativ personal och arbetsledare, kan ha direktanställda som arbetar i produktionen, dvs. personer som inte har ett funktionshinder. Det ses om ett bidrag till det integrerande arbets sättet. Verksamheterna är i huvudsak inriktade på industriell produktion men serviceverksamheter utvecklas i ökad utsträckning. Det finns exempelvis ett växande antal s.k. servicegrupper, som åtar sig uppdrag utanför AMB. AMB kan få stöd för omstruktureringar från arbetsmarknadsmyndigheterna om verksamhetens inriktning inte passar den aktuella målgruppen.

Av naturliga skäl vänder sig ASV-verksamheterna till grupper med svårare funktionshinder, i huvudsak intellektuellt och psykiskt funktionshindrade. Verksamheterna är i allmänhet mycket småskaliga med en arbetsledare på fem funktionshindrade anställda. ASV kan ses som ett mellanting av dagcenter och skyddade arbeten. De anställda har pension men kan få en sorts "flitpeng" som lön för arbete. ASV erhåller såväl statligt som kommunalt stöd. Den statliga ersättningen är fast och uppgår till ca 85 000 Nkr/anställd och år, medan den kommunala ersättningen varierar något.

Arbetsforskningsinstitutet har i två utvärderande rapporter *Foregår det noe attføring her, da?* (1995) och *På rett kurs* (2000) följt det norska skiftet från skyddade verksamheter till rehabiliteringsföretag och kan konstatera kvaliteten och resultaten av rehabiliteringen stadigt förbättras. Övergångarna är relativt sett höga. Av den senast tillgängliga årsredovisningen för år 2001 framgår att från fas 1 fick 44 procent direkt aktiva lösningar och från fas 2 gick 37 procent till ordinarie arbete och 25 procent gick vidare till reguljär utbildning eller fick andra aktiva insatser, vid sidan av AMB. Från fas 3 förmedlas 22 procent till andra sysselsättningar än inom AMB. Framgången för AMB har bl.a. resulterat i nya regler, som tillåter företagen att sälja sina tjänster även till andra än arbetsförmedlingarna, som exempelvis privata företag eller offentliga förvaltningar.

Samhall refererar i *Det goda arbetet inom Samhall – en framtidsvision* (2002) till den norska modellen och i ett senare dokument *Funktionshindrades rätt till arbete – Samhall, framtidsvision* (mars 2003) sägs det uttryckligen:

För att stärka individperspektivet har Samhall för avsikt att utveckla en modell som bygger på de tre delarna kartläggning – genomströmning – arbetstrygghet.

Samhall kan i så fall dra lärdomar av de norska erfarenheterna, bland vilka möjligen den allra viktigaste är att modellbygget är en process som måste få ta tid innan det fungerar i den praktiska verkligheten för dem det mest berör, funktionshindrade som vill finna arbete och egen försörjning.

## 3 Utgångspunkter och reflektioner

Resultat och förslag i en utredning styrs förhoppningsvis främst av de fakta och den analys som presenteras. Som särskild utredare har jag haft förmånen att arbeta tillsammans med ett mycket kompetent utredningssekretariat. Under utredningens olika faser har möten med experter och sakkunniga bidragit till att faktaunderlag och analyser fördjupats. Det slutliga resultatet beror dock också på de utgångspunkter jag har haft och de frågor jag ställt. I detta avsnitt vill jag därför presentera mina utgångspunkter och mina reflektioner.

### 3.1 Ett engagerat lokalt arbete

Under utredningsarbetet har jag haft kontakter med såväl ledning som representanter för fackliga organisationer i Samhall AB och jag har besökt olika arbetsplatser i företaget. Min ambition har varit att bedriva arbetet under stor öppenhet och jag har haft en stor glädje av att vid seminarier och i samband med anföranden få ta del av många synpunkter från anställda i Samhall AB. Jag har genomgående slagits av att både arbetsledare och övrig personal har arbetat med stort engagemang och kunnande. På lokal nivå lever en Samhallanda som enklast kan uttryckas så att man ser Samhall AB som ett rehabiliteringsföretag. På lokal nivå finns också mycket kreativitet och idéer.

Samtidigt har många uttryckt en stor frustration och en besvikelse över de senaste årens utveckling. Man har uppfattat att lönsamhets- och produktionsaspekter tagit över rehabiliteringsaspekter. Centralisering och produktion i större serier har minskat möjligheten för lokal anpassning och också minskat möjligheterna för lokala initiativ att skapa arbete för den lokala marknaden. Samma uppfattning har jag stött på i möten med lokala politiker. Mot den bakgrunden finns det också en stor förväntan om att nya möjlig-



heter skall öppnas för Samhall AB att bli ett rehabiliterande företag. Min utgångspunkt för de förslag som presenteras är också att Samhall AB skall få möjlighet att i högre grad än i dag vara ett rehabiliteringsföretag. Det räcker inte att bara ge sysselsättning åt personer med arbetshandikapp. Även personer med arbetshandikapp har rätt att kräva både meningsfull sysselsättning och ett arbete som utvecklar och därigenom ger möjlighet också till andra arbeten utanför Samhall. Mina förslag avser att göra det möjligt för Samhall att utvecklas och innebär inte nedläggning eller avveckling. Detta förutsätter dock att Samhall AB inom ramen för ett sammanhållet företag ger utrymme för lokalt engagemang och lokala initiativ. Detta blir särskilt nödvändigt när Samhall skall leva och utvecklas i en miljö som tillåter också andra lokala alternativ. Det är till sist företagets eget val av strategier som avgör omfattningen av verksamheten.

### 3.2 Den arbetsmarknadspolitiska insatsen Samhall och Samhall AB

Det stod mycket tidigt klart för mig att en översyn av Samhall AB inte kunde göras om inte Samhalls roll och relation till den övriga arbetsmarknadspolitiken värderades. I själva verket kan det förhålla sig så att ofullkomligheter i Samhall AB bäst borde lösas genom förändringar i den yttre ramen. Arbetsförmedlingens uppgifter och arbetssätt påverkar i hög grad resultaten i Samhall AB och arbetsförmedlingen är i sin tur en del av länsarbetsnämndens och i sista hand Arbetsmarknadsverkets organisation i vilken Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är chefsmyndighet. Styrningen av arbetsmarknadspolitiken är slutligen en fråga för riksdag och regering.

Anvisning av personer med arbetshandikapp till skyddat arbete hos Samhall, som den officiella termen lyder, är en arbetsmarknadspolitisk insats. Enligt den modell som byggts upp under lång tid i Sverige skall en sådan anvisning ske från arbetsförmedlingen som en sista åtgärd efter att alla andra arbetsmarknadspolitiska program och insatser prövats. En översyn av Samhall, som är utredningens uppdrag, måste därför enligt min uppfattning inkludera både en översyn av den arbetsmarknadspolitiska insatsen Samhall och företaget Samhall AB.

### 3.3 Funktionshinder och arbetshandikapp

Begreppen *funktionsnedsättning*, *funktionshinder* och *arbetshandikapp* återkommer ofta vid en diskussion om de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Det finns anledning att något reflektera över hur dessa begrepp används och hur de förhåller sig till varandra. En person med funktionsnedsättning kan ha vissa begränsningar av personlig art. Det kan röra sig om fysiska, intellektuella eller mentala funktionshinder. Ett funktionshinder avspeglar konsekvenserna av en funktionsnedsättning med avseende på begränsningar i individens dagliga aktiviteter. Individer med funktionshinder skall få allt det stöd som erfordras så att hindret kan minskas eller kompenseras. Om funktionshindret är ett arbetshandikapp beror i sin tur på ytterligare omständigheter. Vissa funktionshinder medför arbetshandikapp i vissa arbetssituationer. I andra är funktionshindret inte något arbetshandikapp alls. Det vore mer adekvat att tala om personer med funktionshinder och handikappande miljöer. I denna utredning har min utgångspunkt varit att så långt som möjligt utgå från att hinder skall utbytas mot möjligheter och att utmönstra kodning och begrepp som kategoriserar och läser in människor i handikappade och icke handikappade. Under arbetet har det visat sig att de lagar och förordningar som reglerar de arbetsmarknadspolitiska systemen konsekvent använder sig av utestängande, inlåsande och passiviserande begrepp. En genomgång av denna begreppsapparat har inte varit denna utrednings uppdrag och av tidsskäl inte heller möjlig att genomföra. I utredningen har jag därför tvingats använda mig av de hindrande och passiviserande begrepp som jag helst ville ersätta med andra. Jag vill därför understryka att regeringen omgående bör göra en genomgång av begreppsapparaten. Utgångspunkten skall vara att hinder ersätts med möjlighet, att anvisning ersätts med val och erbjudande etc. Arbetshandikappad, anvisning, skyddat arbete, handikappkodning, m.m. borde mönstras ut ur lagtexter, förordningar och föreskrifter.

Individen måste stå i centrum och få möjlighet att välja och därmed bli delaktig. *Allas* rätt till meningsfullt arbete måste stå i förgrunden.

### 3.4 Behovsbilden

I dag, 2003, sysselsätts 24 400 personer inom den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall. Denna volym är ingalunda konsekvensen av någon genomtänkt behovsanalys utan endast resultatet av ett historiskt faktum. När Samhall bildades fastställde staten ett visst belopp för att sysselsätta personer inom Samhall. Som utredningen visat har detta belopp i kronor räknat legat still sedan 1999 – samtidigt som försäljningsintäkterna vikit kraftigt, vilket innebär att volymen sysselsatta inom Samhall AB successivt sjunkit. Till en början stod den rent *sysselsättningspolitiska* utgångspunkten i förgrunden. Genom skyddat arbete hos Samhall skulle ett antal personer med arbetshandikapp få ett meningsfullt arbete och gå från arbetslöshet till arbete. På samma sätt är fördelningen i landet av arbetstillfällen i Samhall ett resultat av den fördelning som fanns från början. Antalet arbetstillfällen i olika län står inte i proportion till det behov som finns. AMS har inte heller – genom formella beslut – ändrat på denna fördelning.

Under åren har den *rehabiliterande* insatsen, åtminstone i program och policies, kommit alltmer i förgrunden. Genom skyddat arbete hos Samhall skulle personer med arbetshandikapp få sysselsättning och ett utvecklande arbete. Det utvecklande arbetet skulle medföra att den anställde kunde lämna Samhall och med eller utan stöd återgå till den öppna arbetsmarknaden. Målen var dock lågt satta. Till en början var målet för övergångar 3 procent av de anställda med arbetshandikapp. Detta mål har sedan höjts till 5 procent. Min utgångspunkt är att detta mål är så blygsamt tilltaget att det inte på något sätt kan leda till att Samhall AB i huvudsak skulle vara ett rehabiliterande företag. I huvudsak är Samhall fortfarande ett företag som *sysselsätter* personer med arbetshandikapp. Nästan 40 procent av dem som är anställda med arbetshandikapp inom Samhall AB har varit där i tio år eller mer. Med oförändrade anslag i kronor är konsekvensen given. Nyrekryteringen till Samhall blir mycket liten. I dag är antalet *nya* personer som kan tas emot i Samhall ca 1 000 per år. Dessa skall fördelas på landets 21 länsarbetsnämnder och därefter på 290 kommuner. Detta innebär att den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall på de allra flesta platser inte ens har en marginell betydelse som alternativ för arbetsförmedling eller kommuner när de skall söka utvecklingsarbetsplatser för personer med arbetshandikapp.

Däremot har Samhall AB givetvis en stor och avgörande betydelse för de personer som nu finns på företaget.

Utredningen redovisar olika underlag för att bedöma vilket behov som egentligen finns av arbetsplatser som ger ett meningsfullt och utvecklande arbete åt personer med arbetshandikapp. Enligt de bedömningar som gjorts borde åtminstone 25 000–30 000 personer ha behov av en "trygghetsarbetsplats". Med "trygghetsarbetsplats" menar utredningen en arbetsplats där den enskilde känner att hon eller han hör hemma, där förväntad arbetsprestation är relaterad till arbetsförmågan och där osäkerheten om framtiden kan reduceras. Sådana arbetsplatser behövs för de människor som i dag har det svårast på arbetsmarknaden. Flertalet av dessa har sannolikt aldrig haft ett fast arbete.

Av Samhalls anställda med arbetshandikapp har, som ovan nämnts, i dag nästan 40 procent varit anställda i företaget mer än 10 år. De flesta av dem har efter denna långa tid i Samhall kommit att uppfatta anställningen i Samhall som en trygghetsanställning. Ju längre anställningen på Samhall varar desto mindre blir möjligheten att lämna Samhall AB. Anställningen på Samhall AB institutionaliseras. Särskilt för dem som varit länge på Samhall skapar återkommande omorganisationer och förändringar störningar och bidrar till otrygghet i stället för trygghet.

Utredningen har också bedömt vilket behov som finns av arbetslivsinriktad rehabilitering. Bedömningen är att åtminstone 70 000 personer står i kö för en sådan insats. Ingalunda alla dessa behöver få ett utvecklingsarbete inom Samhall. Men alla skulle behöva få en individuell kartläggning och få hjälp att hitta relevanta och utvecklande alternativ. I Samhall uppger ungefär drygt 40 procent, dvs. ca 10 000 av de anställda att de skulle kunna och vilja få arbete utanför Samhall. Det gäller att ta tillvara dessa ambitioner och förhindra att dessa personer med vilja och ambition genom passivitet läses in i företaget och dess system. Annars riskerar också de att med tiden bli föremål för "trygghetsuppdraget".

Min personliga utgångspunkt, med erfarenheter från mina utredningar om sjukförsäkring och förtidspension, är att än fler än de grupper som här nämnts skulle ha behov av att åtminstone få sina *möjligheter kartlagda*. Våren 2003 står mer än 800 000 individer i arbetsför ålder utanför arbetsmarknaden. Det är bl.a. fråga om mer än 130 000 långtidssjukskrivna, 475 000 som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning, 37 000 som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än två år samt därtill ett icke ringa antal personer som

under längre tid uppbär försörjningsstöd. Inte alla men säkert de allra flesta av dessa många utanförstående, av systemet utstötta och utestängda, skulle kunna utföra någon form av arbete om detta arbete kunde anpassas till vars och ens individuella förutsättningar. Därtill kommer ett stort antal individer, inte minst de med invandrarbakgrund, som överhuvudtaget inte har kommit in på arbetsmarknaden. En ordentlig kartläggning skulle ge just dem helt andra förutsättningar till arbete. Vid mina besök på olika Samhallanläggningar, inte minst i storstadsområden, har jag noterat att där finns en stor representation av invandrare. I många fall förefaller deras arbetshandikapp mer vara ett språkhandikapp. Det är inte troligt att skyddat arbete hos Samhall är rätt åtgärd för dem.

Den sammanlagda kostnaden i form av sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, olika arbetsmarknads- politiska program och försörjningsstöd uppgår under 2003 till nästan 200 miljarder kronor. För såväl berörda individer som för samhället borde det vara rimligt att omvandla passiva och ofta passiviserande ersättningssystem till aktiva och aktiverande program. Detta kan inte ske utan en ordentlig kartläggning av individens möjligheter. En sådan kartläggning måste utgå från att den enskilde själv får möjlighet att medverka och får hjälp av svara på den existentiella frågan: *Vad vill Du göra med resten av Ditt arbetsliv?* Detta är något helt annat än att som i dag få en "anvisning" till skyddat arbete hos Samhall.

Det är mot denna bakgrund som utredningen föreslår ett nytt program för kartläggning och det är därför utredningen föreslår att för dem som behöver ett utvecklingsarbete skall en särskild insats utvecklas. En sådan insats skall ha som mål att ge individen förutsättning att återgå till ordinarie arbete, med eller utan särskilda stöd i form av lönebidrag eller liknande. En sådan kartläggning gör det också möjligt att se till att ge dem som främst behöver en trygg anställning ett sådant arbete. Analys först – åtgärd sedan. Jag menar att en ordentlig kartläggning också i hög grad är en kostnadsbesparande åtgärd. Innan beslut fattas om ofta dyra program bör en individuell kartläggning ske. Ett sådant system borde kunna tillämpas generellt också för beslut om lönebidrag eller andra åtgärder. Denna fråga får dock belysas närmare av Utredningen om översyn av lönebidrag m.m. (N 2002:05).

### 3.5 Ett inkluderande program?

Under senare år har trenden i Sverige och internationellt varit att program och insatser för personer med arbetshandikapp skall vara "inkluderande". Rehabilitering, anpassning och övriga insatser skall i så stor utsträckning som möjligt ske inom ramen för vanliga arbetsplatser. Skyddat arbete hos Samhall är inte en sådan inkluderande insats. De arbetsmarknadspolitiska insatserna bör i första hand ha en inriktning som medverkar till en integrering av personer med arbetshandikapp på den reguljära arbetsmarknaden. Utvecklingen för Samhall AB framöver bör således innebära att bolaget mycket mer än vad som nu är fallet kan utveckla sin samverkan med den lokala arbetsmarknaden. Samhall AB kan med sina erfarenheter utvecklas som ett företag med resurser och kompetens för andra företag, för kommuner och organisationer. Samhall AB skulle med en sådan inriktning kunna bli ett rehabiliteringsföretag som utvecklas efter sin specifika förmåga och kompetens. Jag noterar med tillfredsställelse att Samhall AB i sin framtidsvision *Funktionshindrades rätt till arbete* (mars 2003) anger den lokala närvaron och samarbetet som en viktig förutsättning för sitt uppdrag.

### 3.6 Ett öppet system – fler alternativ

Den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall – "anvisning till Samhall" – är en sluten insats. Personer med arbetshandikapp som inte kan få arbete inom ramen för ordinarie program "anvisas" till arbete inom Samhall AB. En av mina första frågor var om inte det också kunde finnas andra arbetsgivare som mot samma ersättning som staten betalar till Samhall AB skulle kunna och vara villiga att erbjuda ett meningsfullt och utvecklande arbete. Ersättningen till Samhall AB uppgick till 151 kronor per arbetstimme under 2002. Jag är övertygad om att det finns arbetsgivare, landsting, kommuner, statliga och privata som både kan och vill ordna rehabiliterande arbeten om de kunde få motsvarande ersättning. Dessa ordinarie arbetsgivare har dessutom den fördelen att deras arbetsuppgifter redan finns – de behöver inte konstrueras. Arbete på den ordinarie arbetsmarknaden har också den fördelen att det i sig är inkluderande. Den som har ett arbetshandikapp deltar som alla andra i ett vanligt arbete på en vanlig arbetsplats. Orsaken till att Samhall kom till och finns är ju att det inte funnits eller

finns arbete på den ordinarie marknaden. Men ingen har egentligen ställt frågan: Hur många arbetstillfällen skulle kunna tas över av den öppna arbetsmarknaden om ordinarie arbetsgivare skulle få samma ersättning som Samhall AB? Utredningen ställer den frågan.

Utredningen föreslår ett finansieringssystem som ger alla arbetsgivare som uppfyller de krav som ställs en möjlighet att på lika villkor ge personer med arbetshandikapp ett meningsfullt och utvecklande arbete. En sådan förändring ger också den som har ett arbetshandikapp samma förutsättningar som gäller för alla andra. Med hjälp av en aktiv insats från arbetsförmedlingen *söker* hon eller han ett arbete bland flera alternativ, där Samhall AB eller andra uppträder som aktörer på lika villkor.

Naturligtvis tror jag inte att arbetsmarknaden genom denna förändring i ett slag ändrar sina invanda mönster, föreställningar och fördomar om "arbetshandikappade". Men i ett antal fall kommer nya alternativ att uppstå. Varje sådant alternativ är en framgång. Framför allt innebär ett öppet system nya möjligheter för de kommuner där Samhall AB nu på grund av lönsamhetsproblem drar ner eller upphör med sin verksamhet. Flera kommuner har i dag aktiviteter av Samhall-liknande karaktär. Det är rimligt att arbetsförmedlingen skall kunna använda sig av sådana verksamheter i sina erbjudanden till personer med arbetshandikapp. Det är rimligt att ersättning utbetalas och att ersättningen är densamma för dessa alternativ som för Samhall AB.

Det kan också vara så att den enskilde individen önskar att få ett utvecklingsarbete inom ett lokalt företag. Det lilla företaget har inte egna resurser för en sådan verksamhet. Med ett ekonomiskt bidrag och kanske ibland med ett stöd från Samhall AB skulle det dock i många fall vara möjligt. Också personer med arbetshandikapp skulle därigenom som många andra få möjlighet att arbeta och utvecklas i det lilla företaget.

### 3.7 Strategier och förutsättningar för Samhall AB

Mycket av utredningsfrågorna kretsar kring det faktum att riksdag och regering har valt ett helägt aktiebolag (och före det – stiftelseformen) för att bedriva skyddat arbete. Rehabiliteringsverksamhet via Samhall AB är därtill i realiteten ett statsmonopol. Statsmonopol är numera ovanliga. En mer grundläggande fråga är – om verksamheten med skyddat arbete skulle startas från början – skulle

statsmakterna då välja att bedriva denna verksamhet i egen regi?  
Svaret är förmodligen – nej.

Alltsedan Samhalls bolagisering har det skett stora förändringar i Samhalls organisation. Man kan nästan tala om en kontinuerlig förändringsprocess. Det är i sammanhanget närmast sorgligt att det företag, som skapats för att tillgodose de människor som på många sätt har det svårast på arbetsmarknaden, tvingats utsätta just dessa många gånger sköra anställda för så omfattande omorganisationer och neddragningar.

Mitt uppdrag är inte att värdera Samhalls ledning och bedöma de åtgärder som vidtagits. Därtill är tiden för kort. Utredningen har dock gjort en sammanfattande uppföljning av hur Samhall AB har klarat att uppfylla de mål som uppställts. Utredningens generella intryck är att mot bakgrund av givna förutsättningar, så kan resultatet betecknas som godtagbart. I detta konstaterande ligger en bedömning från min sida att resultatet skulle kunna vara annorlunda och bättre om förutsättningarna varit tydliga och klara. Riksdagens och regeringens styrning av företaget har under senare år blivit påtagligt inriktad mot att se till att Samhall AB klarar de ekonomiska målen. Det är enligt min uppfattning ingen tvekan om att det finns en motsättning mellan kraven på kommersiell lönsamhet/effektivitet och kraven på resultat/effektivitet i form av rehabilitering och återgång till ordinarie arbete. Denna motsättning har förstärkts.

Denna ökade målkonflikt beror bl.a. på att resurserna till Samhall AB varit oförändrade. Den beror också på att Samhall verkar på en konkurrensutsatt marknad. Och den förstärks av den anpassningsstrategi som Samhalls ledning valt. För att möta marknadsförändringar och oförändrad ersättning för rehabiliteringsarbetet valde Samhall AB en strategi där företaget gick in som underleverantör till stora svenska koncerner. Företaget blev t.ex. mycket beroende av sina leveranser till Ericsson. Ericssons kris blev därmed också Samhalls. Under de senaste åren har Samhalls produktionsintäkter minskat med ca 1,5 miljarder kronor. Samhall AB har svarat på förändringskraven på samma sätt som andra storföretag i näringslivet. Antalet dotterbolag minskade för att till sist integreras i moderbolaget. Produktionen, som tidigare var mycket diversifierad på många orter, omstrukturerades till färre, större och lönsammare enheter. Denna förändring pågår fortfarande. Den minskade efterfrågan på industriproduktion gör att Samhall AB snabbt försöker övergå till att producera tjänster (städning, fastighetsservice, vård



m.m.). Denna förändring, enligt ledningen helt nödvändig om företaget inom givna ramar skall överleva, baseras dock inte på någon analys av vilken form av arbete som anställda i Samhall AB behöver för sin rehabilitering. Det är inte så att Samhall på varje ort i landet gör en analys av medarbetarnas behov och sedan utvecklar arbetsuppgifter som passar medarbetarna. Det är snarare tvärtom. Medarbetarna omskolas för att passa de arbetsuppgifter som Samhall AB har. Samhall AB är inte ett rehabiliteringsföretag där verksamheter väljs för att passa medarbetarnas behov. Samhall AB är ett företag som med utgångspunkt från sin produktion försöker skapa sysselsättning och därefter i möjligaste mån rehabilitera medarbetare.

Det är möjligt att Samhall AB med givna förutsättningar inte hade något val. Men frågor om alternativa strategier måste ställas. Kunde Samhall ha valt någon annan strategi än den traditionella centraliseringsstrategin? Kunde Samhall ha fortsatt att upprätthålla en diversifierad verksamhet på många orter? En alternativ strategi hade varit att låta Samhall bli en koncern av många lokala småföretag. Verksamheten skulle då ha som mål att vara diversifierad på varje ort och baserad på ett nära samarbete med det lokala näringslivet och med kommunen. Det förefaller som om Samhall AB under den senaste tiden överväger att genomföra organisatoriska förändringar som tydligare markerar ortsperspektivet. Det är i så fall enligt min uppfattning bra.

Det går dock inte att vrida klockan tillbaka. Min slutsats blir istället att rehabilitering för personer med arbetshandikapp inte kan uppnås genom att staten enbart använder sig av ett företag, Samhall AB. Min grundinställning är att lokala alternativ och komplement måste tillskapas. I ett sådant öppet system bör Samhall ha goda förutsättningar att vara ett fortsatt viktigt alternativ.

Samtidigt som denna utredning kommer att remissbehandlas och bli föremål för regeringens överväganden kommer Samhall AB att behöva genomföra ytterligare besparingar om dagens underskott skall kunna förvandlas till åtminstone ett nollresultat för 2004. Dessa förändringar kommer med säkerhet att innebära att ytterligare neddragningar av verksamheten blir nödvändig. På flera orter kommer Samhall AB:s verksamhet att minska och färre alternativ att erbjudas. Mot den bakgrunden kommer behovet av andra alternativ att framstå som än mer nödvändiga. Det är t.o.m. så att en nödvändig åtstramning av Samhall AB:s verksamhet kan underlät-

tas om det finns alternativ. Kravet att Samhall AB skall finnas överallt med en mångfacetterad verksamhet kan då minska.

### 3.8 Vem har och skall ha ansvaret?

Regelsystemet för den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall anger att det är arbetsförmedlingen som anvisar personer med arbetshandikapp till anställning vid Samhall AB. Enligt gällande förordning har arbetsförmedlingen ett fortsatt ansvar för de personer med arbetshandikapp som finns på Samhall AB. I verkligheten är det inte alls så. Tvärtom "avförs" anställda på Samhall AB från arbetsförmedlingens register. Aktiva insatser från arbetsförmedlingen för att ge stöd åt anställda i Samhall AB förekommer i mycket begränsad omfattning. Jag har i detta, som i många andra, sammanhang noterat att det är i hög grad skillnad mellan förordningens bokstav och verkligheten.

I den här utredningen har jag lyft fram arbetsförmedlingens ansvar. Arbetsförmedlingen har fått huvudansvaret för att upphandla den viktiga kartläggningen. Det nya programmet kan och bör enligt min uppfattning användas också för all annan form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Behovet av en sådan samordning har framgått med stor tydlighet i alla de utredningar som på senare är hanterat rehabiliteringsfrågor. Organisatoriska frågor och samordnad rehabilitering mellan t.ex. försäkringskassa och arbetsförmedling ligger utanför direktiven för denna utredning. Jag kan dock inte underlåta att framföra som min uppfattning att en organisatorisk sammanslagning av rehabiliteringsarbetet i försäkringskassan och arbetsförmedlingar bör ske.

Rehabilitering har enligt min uppfattning alltför ensidigt kommit att uppfattas som om det bara handlade om rehabilitering av individen. Den enskilde skall genom rehabilitering botas, bli frisk för att passa in i arbetslivet. I lika hög grad gäller dock det omvända. Det omgivande samhället och inte minst arbetsplatser måste anpassas till människorna. En sådan anpassning kan för de mest utsatta behöva ske med stöd och bidrag i olika former. Detta bör i första hand ske på vanliga arbetsplatser. Då blir arbetslivet, arbetsmarknaden inkluderande, öppen för alla. I några fall finns inte denna vanliga arbetsplats. Då behövs Samhall AB och andra aktörer som komplement. Den ordinarie arbetsmarknaden måste dock vara förstahandsalternativet. Och framför allt, den enskilde skall få

möjlighet att ta ett eget ansvar, uttrycka sin egen vilja och välja.  
Det är därför jag kallat denna utredning *Inte bara Samhall*.

## 4 Ett reformerat system för skyddat arbete i tre faser

### *Utredningen föreslår:*

- att en ny arbetsmarknadspolitisk insats "allmänt skyddat arbete" (ASA) införs fr.o.m. 1 januari 2005 och ersätter nuvarande insats "skyddat arbete hos Samhall"
- att allmänt skyddat arbete öppnas för fler aktörer än Samhall AB
- att en ny modell i tre faser införs; kartläggning, genomströmning och arbetstrygghet. Genomströmningsfasen och arbetstrygghetsfasen ersätter nuvarande insats skyddat arbete hos Samhall. Den första delen – kartläggningsfasen – bör vara den gemensamma "ingången" till samtliga arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med arbetshandikapp. Den första delen, kartläggningsfasen, bör så snart som möjligt öppnas för personer med arbetshandikapp som i dag finansieras med sjukpenning eller sjukersättning från försäkringskassorna eller försörjningsstöd från kommunerna
- att Samhall AB tillser att de som i dag är anställda i Samhall och som så önskar får möjlighet att snarast påbörja en kartläggningsfas
- att nuvarande begränsning som innebär att det inte går att kombinera arbetsmarknadspolitiska program och insatser med skyddat arbete hos Samhall tas bort
- att Arbetsmarknadsverket blir huvudman för kartläggnings- och utredningsprogrammet. Regeringen bör omgående ge Arbetsmarknadsverket i uppdrag att lämna förslag på hur en sådan organisation kan byggas upp. Ett sådant uppdrag bör ses som en vidareutveckling av det uppdrag som regeringen tidigare lämnat till Arbetsmarknadsverket och Riksförsäkringsverket (N 2003/459/A)
- att länsarbetsnämnden skall återkalla anvisningen av den anställda med arbetshandikapp om syftet med den inte längre kan fullföljas. Återkallelsen kan göras på länsarbetsnämndens initiativ eller på begäran av den anställda om det finns saklig grund för det
- att den som anvisats skyddat arbete även fortsättningsvis bör vara undantagen LAS

Av utredningsdirektiven framgår att om alternativa insatser till Samhall behövs skall utredaren föreslå hur de kan styras och finansieras. Gränsdragningen mot andra konjunkturberoende åtgärder skall belysas. Utredaren skall också bedöma möjligheten och lämpligheten att särskilja flera arbetsmarknadspolitiska uppdrag för Samhall med hänsyn till exempelvis olika målgrupper inom verksamheten. Utredaren skall också lämna eventuella förslag på hur Samhalls nuvarande uppdrag kan omformuleras eller brytas ner på olika deluppdrag.

I detta kapitel utvecklar utredningen ett förslag till ett nytt system för skyddat arbete som skall ersätta skyddat arbete hos Samhall. Därefter följer ett avsnitt om uppdelning av Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och förslag.

Utredningen har, som framgår av vad som sägs i kapitel 3, utgått från att en översyn av Samhall AB inte kan göras oberoende av det samband som den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall har med den omgivande verkligheten. Enligt utredningens uppfattning är det uppenbart att komplement till insatser via Samhall AB erfordras i en sådan omfattning att de inte kan beskrivas som alternativ till nuvarande ordning. I detta avsnitt presenterar därför utredningen som sitt huvudförslag ett nytt samlat system för att tillse att personer med arbetshandikapp får tillgång till fler och mer varierande alternativ än vad som för närvarande är fallet. Ett nytt generellt program för grundläggande kartläggning av individens förutsättningar introduceras. Utredningen föreslår också att en uppdelning görs av nuvarande sysselsättnings-/rehabiliteringsprogram i Samhall på två tydliga faser, genomströmningsfas och arbetsstrygghetsfas. Till denna nya insats "allmänt skyddat arbete" (ASA) föreslår utredningen ett nytt system för finansiering som skall kunna användas också för andra arbetsgivare än Samhall AB. Förutsättningen är givetvis att alla arbetsgivare som tar emot personer med arbetshandikapp inom ramen för allmänt skyddat arbete skall kunna visa att deras arbete sker enligt tillfredsställande rutiner för kvalitet och resultat. Arbetsmarknadsverket har ett övergripande ansvar att utveckla rutiner som motsvarar högt ställda kvalitetskrav. Det bör därför ankomma på arbetsförmedlingen att tillse att dessa höga kvalitetskrav upprätthålles. Utredningens förslag syftar till att sätta individen i centrum och utgår från den enskilde individens vilja och förutsättningar. Individen skall med stöd i kartläggnings- och utredningsprogrammet

kunna välja mellan olika alternativ för sin sysselsättning och rehabilitering. Utredningen ansluter sig härvidlag till det synsätt som redovisas i ett antal utredningar under senare år, bl.a. *Rehabilitering till arbete. En reform med individen i centrum* (SOU 2000:78).

#### 4.1 Begreppen anvisning, anställning och skyddat arbete

Det finns ett antal begrepp som används inom arbetsmarknadspolitiken som utredningen anser vara otidsenliga eller direkt olämpliga.

Skyddat arbete hos Samhall i dagens system är en arbetsmarknadspolitisk insats, medan själva anställningsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inom Samhall är som vilket anställningsförhållande som helst på arbetsmarknaden. Det är viktigt att skilja ut de regler som är förknippade med den arbetsmarknadspolitiska insatsen från de regler som rör själva anställningen.

*Anvisning* är en term inom arbetsmarknadspolitiken som innebär att arbetsförmedlingen föreslår den som anvisas att ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program eller insats. Det är möjligt att avböja en anvisning, men då gör arbetsförmedlingen i allmänhet en anmälan om ifrågasatt arbetslöshetsersättning till berörd arbetslöshetskassa. En sådan anmälan skall göras om arbetsförmedlingen förmodar att den som avböjt en anvisning inte står till arbetsmarknadens förfogande. Om den enskilde inte uppbär arbetslöshetsersättning finns däremot ingen anledning till några sanktioner.

*Anställning* är en överenskommelse mellan en arbetstagare och en arbetsgivare och kan avse tillsvidareanställning eller visstidsanställning. Anvisning görs till en anställning inom Samhall. Anvisningen löper under anställningstiden. Anställning inom Samhall är således – genom anvisningen – både en arbetsmarknadspolitisk insats och ett anställningsförhållande mellan två parter.

Utredningen menar att begreppet "anvisning" utgår från ett myndighetsperspektiv och inte, i tillräcklig utsträckning, från den enskilde individens vilja, intressen och förutsättningar – där denne skall kunna välja mellan olika alternativ för sin sysselsättning och rehabilitering. Icke desto mindre handlar arbetsmarknadspolitiken i stora delar om myndighetsutövning – så även i detta fall. På sikt bör begrepp som anvisning mönstras ut. Eftersom begreppet anvisning används så frekvent i nuvarande förordningar och före-

skrifter måste också denna utredning utgå från och använda begreppet anvisning.

I olika sammanhang har utredningen stött på synpunkten att begreppet "skyddat arbete" bör utgå. Begreppet uppfattas som negativt och många har efterlyst ett annat begrepp. Det är få som känner till att begreppet "skyddat arbete" skall förstås så, att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbets hinder när det gäller att få och behålla ett arbete. Utredningen försökte redan inledningsvis att finna ett annat begrepp som mer knöt an till den enskildes egen insats och medverkan. Begreppet "skyddat arbete" används emellertid i lagstiftning inom flera olika områden. Utredningen menar att det är angeläget att andra begrepp används, men att i så fall måste en samlad översyn göras. Utredningen använder mot denna bakgrund konsekvent begreppet skyddat arbete i sina förslag.

#### 4.2 Ett öppet kartläggnings- och utredningsprogram

Utredningsdirektiven kan uppfattas som om de begränsar utredningens uppdrag till en översyn av verksamheten i Samhall AB. Utredningen anser dock, som framgår av bland annat kapitel 3, att en översyn av Samhall AB inte kan ske oberoende av hur övriga insatser inom arbetsmarknadspolitiken fungerar. Utanför den egentliga arbetsmarknadspolitiken ligger också stora problemområden som ytterst handlar om utslagning från arbete. Rätten till det goda arbetet och rehabilitering till arbetet berör också långtidssjukskrivna, personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning samt personer som i dag får sin försörjning via försörjningsstöd (tidigare socialbidrag). Utanför arbetskraften finns många grupper som, om förutsättningar stod till buds, skulle kunna delta i arbetslivet. Trenden är för närvarande att allt större grupper i den vuxna befolkningen hamnar i en sådan situation. Det kommer framöver att behövas arbetsmarknadspolitiska och andra program av olika slag i större omfattning än för närvarande för att tillförsäkra dessa grupper möjligheter att förvärsa-beta. Sådana program måste byggas på individens ansvar och medverkan.

Det saknas inte utredningar och bedömningar inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Det saknas inte heller aktörer inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Vad som saknas är emellertid ett struk-

turerat och kvalificerat program för kartläggning och utredning *med en tydlig koppling till arbetsmarknaden.*

Utredningen föreslår att kartläggnings- och utredningsprogrammet – efter att det implementerats och utvecklats för arbetsförmedlingens nuvarande målgrupper – öppnas också för personer med ersättning från försäkringskassan och för personer som uppstår försörjningsstöd från kommunen. Målgruppen bör vara bred och innefatta *den som av olika skäl under lång tid varit utanför arbetsmarknaden, men som vill återinträda eller träda in på arbetsmarknaden.* Utredningen noterar det förslag som regeringen under maj 2003 överlämnat till lagrådet angående finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Denna samordnade rehabilitering bör kunna utgöra en god grund också som ingång i ett gemensamt kartläggnings- och utredningsprogram. Utredningen menar dock att det behov av finansiell samordning som regeringens förslag avser att möta snarast är ett tecken på otydlig organisation och otydliga ansvarsområden.

En förutsättning för att samordnad rehabilitering skall fungera är att roller, ansvar, uppgifter och finansiering dels är åtskilda, dels är spårbara i systemet. Erfarenheterna visar att ett effektivt utnyttjande av resurser ofta hindras av antingen upplevd eller reell risk för övervältring av kostnader. I den av utredningen föreslagna modellen förutsätts varje part dels stå för individens försörjning under kartläggningsfasen, dels stå för de kostnader som är förknippade med själva kartläggningen/utredningen. Enligt utredningens förslag skall en person som uppstår försörjningsstöd från kommunen erhålla försörjningsstöd under kartläggningsfasen. Kommunen finansierar därutöver själva kostnaden för utredningen. Vinsten för kommunen – om utredningen leder framåt – är att individen kan aktiveras mot arbete och därmed kan kostnaderna för försörjningsstöd minska. Samma resonemang är tillämpligt på försäkringskassan och arbetsförmedlingen.

Om kartläggningen/utredningen visar att individen inte är mogen för aktiva insatser återgår individen till den part som aktualiserat individen. En mer aktiv rehabilitering kommer säkerligen att innebära ett ökat tryck på arbetsförmedlingen och på tillgången till aktiva arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningen har inte mandat att föreslå och föreslår heller inte sådana kvantitativa ökningsprogram som innebär att nuvarande budgetramar överskrids. Däremot anser utredningen att en bättre systematik gör det möjligt att öka programmets effektivitet. På så sätt



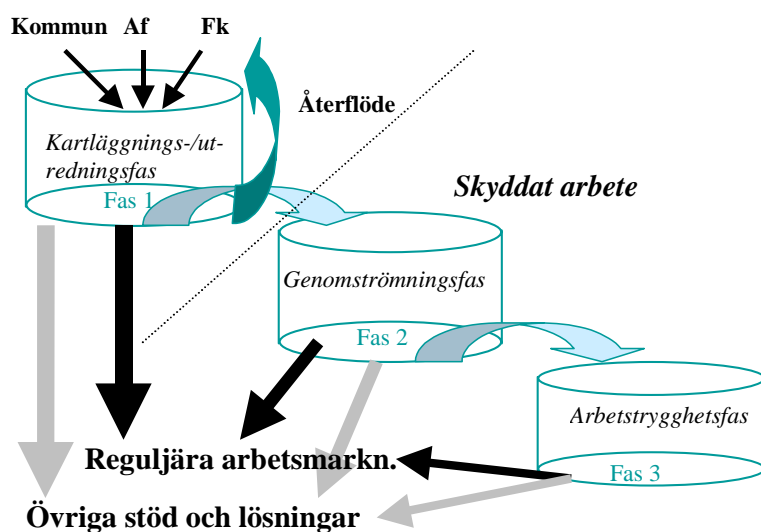
kommer också med oförändrade resurser fler att kunna delta i programmen.

Utredningen vill understryka att merparten av de individer som genomgår kartläggnings- och utredningsprogrammet inte kommer bli aktuella eller tillhöra målgruppen för skyddat arbete. De allra flesta bör kunna återgå till arbete i många fall med enklare insatser eller med hjälp av lönebidrag. Endast en mindre andel behöver den större insatsen "allmänt skyddat arbete". Under alla omständigheter är vinsterna för samhället och för de enskilda individer som kan återgå i arbete efter en mer systematiserad kartläggning så stora att de mer än väl täcker kostnaderna.

### 4.3 Det nya systemet

I den nya modellen ingår tre faser; *kartläggning*, *genomströmning* och *arbetsstrygghet*. *Genomströmningsfasen* och *arbetsstrygghetsfasen* ersätter nuvarande insats skyddat arbete hos Samhall. *Kartläggning* omfattas formellt inte av begreppet skyddat arbete, men utgör den gemensamma "ingången" till samtliga arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med arbetshandikapp. Varje anvisning till lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) eller allmänt skyddat arbete (ASA) skall föregås av ett obligatoriskt kartläggnings- och utredningsprogram. Begreppet allmänt skyddat arbete föreslås ersätta begreppet skyddat arbete hos Samhall för att visa att insatsen är öppen för fler huvudmän än Samhall AB.

Figur 4.1 Ett reformerat system för skyddat arbete i tre faser



### Kartläggningsfasen, fas 1

I kartläggnings- och utredningsprogrammet, *fas 1*, skall arbetsförmedlingen i nära samverkan med den enskilde komma överens om det eller de stödinsatser/program som är aktuella för individen. Kartläggningen/utredningen skall ha en sådan precision att den resulterar i en tydlig individuell plan som sträcker sig över överblickbar tid. Kartläggnings- och utredningsprogrammet omfattar *högst 8 veckor*.

Utgångspunkten skall vara att arbetsförmedlingen skall stödja individens egna resurser och möjligheter. Individens förmåga att själv ta ansvar skall förstärkas. På denna punkt vill utredningen peka på behovet av perspektivbyte. I den bästa av världar sammanfaller individens önskemål med beslutsfattarens bedömning av vad som utgör relevanta insatser. I praktiken har arbetsförmedlingen haft ett tolkningsföreträdare för vad som utgör relevanta insatser. Utredningen anser att myndighetsutövningen i det framtida systemet – på ett helt annat sätt än tidigare – måste ta hänsyn till och mobilisera individens önskemål och förutsättningar. Utgångspunkten för varje kartläggnings- och utredningssamtal skall vara individen. Den relevanta frågan att ta ställning till är: *Vad vill Du*

*göra med resten av Ditt arbetsliv?* Detta förutsätter att berörda handläggande tjänstemän utvecklar ny kompetens och nya förhållningsätt. AMS bör omgående få ett uppdrag att redovisa hur en sådan ny kompetens och nya arbetssätt kan utvecklas inom AMS organisation (se vidare avsnitt 4.10.2).

I kartläggnings- och utredningsprogrammet skall arbetsförmedlingen tillse att det finns kompetens inom platsförmedling, arbetsprovning, anpassning av arbetsplatser, arbetsträning, fördjupad vägledning, utbildningsplanering, arbetspsykologisk verksamhet samt specialistkompetens inom olika områden. Insatserna under kartläggnings- och utredningsprogrammet kan handla om förmedling till arbete på den reguljära arbetsmarknaden (med eller utan stöd), till konjunkturberoende program eller till en vidareutbildning. Reguljära arbetsmarknaden och konjunkturberoende program eller andra lösningar prövas först. Om sådana program inte är möjliga eller tillämpliga för den enskilde individen skall därefter lönebidragsanställning komma ifråga.

Kartläggnings- och utredningsprogrammet skall – efter att det implementerats och utvecklats för arbetsförmedlingens nuvarande målgrupper – vara ett gemensamt system för personer med arbetshandikapp, långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna, personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning samt personer som uppbär försörjningsstöd från kommunen. I några fall kommer emellertid kartläggningen/utredningen att ge vid handen att individen inte är mogen för arbetsmarknaden (exempelvis vid missbruksproblem eller andra problem). Individen går då inte vidare, utan återgår till den part som aktualiserat individen. Programmet skall byggas upp skyndsamt och fordrar inledningsvis en prioritering. Personer med omfattande funktionsnedsättningar skall ha förtur.

### *Genomströmningsfasen, fas 2*

Om en lönebidragsanställning inte bedöms vara en för individen lämplig lösning kan arbetsförmedlingen erbjuda den enskilde individen en anställning vid Samhall AB eller hos annan arbetsgivare under en period av *högst* två år. En sådan period med tidsbegränsad anställning bör omfatta väsentliga inslag av vägledning, arbetsprovning/-träning, rehabilitering och utbildning och syfta till att den enskilde under eller efter tvåårsperioden skall kunna övergå till den reguljära arbetsmarknaden eller till reguljär utbildning. En sådan

övergång kan ske med eller utan stöd i form av lönebidrag. Omfattande utvecklingsinsatser kommer således att sättas in under genomströmningsfasen. Särskilt utbildning kommer vara en viktig komponent (se avsnitt 4.4).

Målet för genomströmningsfasen, fas 2, bör vara att en stor del – inledningsvis åtminstone 25 procent – bör ha fått anställning på den reguljära arbetsmarknaden, med eller utan stöd, eller övergå till reguljär utbildning. Utredningen vill understryka att detta mål efter en inledande period bör kunna höjas väsentligt. Om det finns särskilda skäl och detta är väl dokumenterat bör det i undantagsfall vara möjligt att gå direkt från kartläggningsfasen, fas 1, till arbetsstrygghetsfasen, fas 3. Med särskilda skäl avses framförallt att det står klart redan efter kartläggningsfasen att den enskilde inte under överskådlig tid kommer att ha förutsättningar att övergå till annan anställning.

### *Arbetsstrygghetsfasen, fas 3*

De individer vars behov inte kunnat tillgodoses inom ramen för de program som erbjuds efter kartläggningsfasen eller genomströmningsfasen skall, om inte särskilda skäl talar emot en sådan lösning, erbjudas tillsvidareanställning i Samhall AB eller hos andra arbetsgivare som förklarar sig villiga att anordna arbete i *arbetsstrygghetsfasen*. Även i denna fas bör naturligtvis strävandena vara att personerna ifråga skall utvecklas och rehabiliteras med sikte på den reguljära arbetsmarknaden, men detta får då ske i individuellt anpassade former. Många inom denna grupp har mer komplicerade och omfattande funktionsnedsättningar och har ofta ett mycket stort behov av långsiktig trygghet. Arbetet med förändring måste dock ske med stor respekt för de enskildas behov av långsiktighet och stabilitet. Länsarbetsnämnden skall dock även för denna grupp regelbundet pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till annan anställning. Målet för övergångar är av ovan nämnda skäl lägre än för dem som befinner sig i genomströmningsfasen.

## **4.4 Utbildningens strategiska roll**

Med tanke på den roll utbildningen spelar för inträde på den reguljära arbetsmarknaden är det mycket angeläget att personer med

funktionshinder ges möjligheter att studera och kvalificera sig till nya arbeten. Dessa möjligheter är för närvarande begränsade, vilket bl.a. betonas i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, där det sägs att;

utbildning har en central betydelse för allas möjligheter såväl på arbetsmarknaden som i samhällslivet i övrigt. Det gäller i synnerhet för personer med funktionshinder. Trots detta har människor med funktionshinder som grupp räknat en lägre sysselsättnings- och utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. I detta ligger en utmaning för hela utbildningssystemet, från förskolan till den högre utbildningen.

Detta faktum att människor med funktionshinder inte har samma möjligheter som andra till studier och utbildning och knappast alls kom att beröras av Kunskapslyftet, betonas i en rapport från Kunskapslyftskommittén (SOU 1999:39), som visade att personer med funktionshinder ibland utestängs, helt eller delvis, från vuxenutbildningen. Det strider, självfallet, mot den nationella handlingsplanen, men även mot ordalydelsen och meningen i propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72), där det betonas hur;

den grundläggande principen om allas lika tillgång till lärande innebär att särskilda insatser behövs för att möta behoven hos människor med funktionshinder, vilka annars lätt utestängs.

Efter åren av Kunskapslyft med riktade statsbidrag är vuxenutbildningen i Sverige inne i ett utvecklingsskede som syftar till att skapa en utbildning "för alla vuxna". Från år 2006 kommer därför all vuxenutbildning att finansieras via det generella statsbidraget till kommuner och folkbildning. Som det sägs i propositionen *Vuxnas lärande* har kommuner och folkbildning i detta skede och inför framtiden *ett särskilt ansvar för att nå dem med lägst utbildningsbakgrund men även andra grupper med särskilda behov såsom funktionshindrade och invandrare*.

En rad utredningar pågår för närvarande för att underlätta för personer med funktionshinder att utbilda sig, som exempel LSS- och hjälpmedelsutredningen, utredningen om svenska för invandrare, översynen av den studiesociala situationen och utredningen om särskola och särvux. Dessutom avslutades i januari 2003 en utredning om läromedel för funktionshindrade (SOU 2003:15). Utredningen om särskolan och särvux konstaterar i ett aktuellt delbetänkande *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning* (SOU 2003:35) att även om den kommunala vuxenutbild-

ningen för personer med utvecklingsstörning – SÄRVUX – byggts ut under senare år, så visar tillgängliga utvärderingar att utbyggnaden är mycket olika mellan landets kommuner och inte alls motsvarar behoven.

Det finns sålunda ett starkt allmänt behov av att reformera utbildningen för vuxna personer med funktionshinder. Handikappförbundens samarbetsorganisation (HSO) har engagerat sig och startade våren 2001 en kampanj "Vuxenutbildning för alla", som betonar kommunernas ansvar för att utöka möjligheterna till studier. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har samtidigt tagit fram ett program för hur bemötandet av personer med funktionshinder skall förbättras. I samverkan med Skolverket pågår ett arbete med siktet inställt att år 2010 göra utbildningen öppen och tillgänglig för alla.

Utbyggnaden av den kommunala vuxenutbildningen för personer med funktionshinder, inom såväl Komvux som Särvox, borde kunna inspireras av den verksamhet som pågår inom den fria och frivilliga folkbildningen. Staten har givit folkbildningen ett särskilt uppdrag, senast formulerat i propositionen *Folkbildning* (prop. 1997/98:115);

Folkbildningen bör fortsätta sina ansträngningar att undanröja studiehinder och tillgodose utbildningsbehov för människor med funktionshinder. Inte minst folkhögskolorna bör här kunna ta på sig ett särskilt ansvar att anordna behörighetsgivande utbildning.

Detta särskilda ansvar manifesterar sig i att 10 procent av det statliga bidraget till folkhögskolorna har "öronmärkts" för att gå till personer med funktionshinder och invandrare med språksvårigheter. Även studieförbundens insatser sker med riktade statsbidrag. Det bör vara möjligt att formulera ett motsvarande uppdrag för den kommunala vuxenutbildningen och även "öronmärka" medel för utbildningen och undervisningen. Förlängd studietid och studier i mindre grupper förutsätter fler lärare, vilket medför ökade kostnader, som bör kompenseras i särskild ordning. Under alla förhållanden bör den kommunala vuxenutbildningen byggas ut för personer med funktionshinder, för att kunna utgöra en av de utbildningsarenor, som öppnar upp för reguljära arbeten.

Förbättrade utbildningsmöjligheter för personer med funktionshinder är också en viktig förutsättning för att öka den enskilda individens valfrihet under kartläggningsfasen, då vederbörande prövar sina framtida möjligheter. Utbildning är vidare ett alternativ

eller komplement till arbete under eller efter genomströmningsfasen. Som en stimulans till studier bör ett av målen under genomströmningsfasen vara övergång till reguljär utbildning. Det förutsätter dock att reguljär utbildning är tillgänglig och möjlig att delta i.

En annan självklar utbildningsarena är arbetsmarknadsutbildningen. Även inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen bör särskilda medel avsättas för att i ökad utsträckning erbjuda personer med omfattande funktionshinder utbildningar som stärker deras ställning i arbetslivet.

Gemensamt för alla dessa utbildningsformer och aktörer är att utbildningens anordnande måste anpassas efter målgruppen, vilket rimligen innebär skraddarsydd arbetsplatsförlagd utbildning, varvning teori/praktik och sist men inte minst individuell uppläggnings. Utredningen menar att inte minst i genomströmningsfasen bör utbildning ses som ett mycket viktigt rehabiliteringsinstrument.

## 4.5 Huvudmannaskap

### 4.5.1 Huvudmannaskap för kartläggningsfasen, fas 1

Utredningen anser det viktigt att göra det mycket tydligt vem som har det samlade ansvaret. Det finns i princip två alternativ. Ett första alternativ är att Arbetsmarknadsverket får ett förtydligt ansvar. Ett andra alternativ är att en ny fristående organisation byggs upp. Utredningen ser däremot inte det frivilliga system för finansiell samordning som regeringen lämnade till lagrådet våren 2003 (lagrådsremiss den 8 maj 2003, Socialdepartementet) som ett långsiktigt alternativ.

Det som talar för Arbetsmarknadsverket är att verket är den myndighet som har ansvaret i dag. AMV har också utvecklat kunskaper om och kontakter på arbetsmarknaden. Dessa kontakter med den reguljära arbetsmarknaden är viktiga för att hitta lämpliga arbetsplatser som är i linje med vad som utvecklats som resultat av kartläggnings- och utredningsprogrammet. En annan fördel är att Arbetsmarknadsverket disponerar även övriga inslag i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Det som talar för en fristående organisation är att en sådan organisation sannolikt bättre kan svara mot en modell där flera aktörer (försäkringskassan, arbetsförmedlingen och kommunen) kan komma aktualisera individer för kartläggning/utredning. Priorite-

ringsdiskussionen om vilka individer som skall få del av resursen och i vilken ordning kartläggnings- och utredningsinsatser skall genomföras skulle sannolikt underlättas i en fristående organisation som inte är knuten till någon av de aktörer som själva kan aktualisera individer. En fristående organisation riskerar dock att bli enbart ett medicinskt/diagnostiskt organ, utan koppling till arbetsmarknaden och utan tillgång till arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningen har utvärderat de ovan angivna alternativen och kommit fram till att Arbetsmarknadsverket är den naturliga aktören i och med den redan befintliga kopplingen till arbetsmarknaden och till de arbetsmarknadspolitiska programmen. Utredningen anser emellertid att det finns stora utvecklingsbehov när det gäller struktur och kvalitet i Arbetsmarknadsverkets tjänster och program. Utredningen anser att förslagen i denna utredning måste åtföljas av en parallell skärpning av lönebidragshanteringen inom Arbetsmarknadsverket. AMS har under perioden 1998–2000 bedrivit ett projekt i syfte att utveckla metoder, kompetens samt uppföljnings- och utvärderingsinsatser för hanteringen av lönebidrag. Fortfarande kvarstår emellertid utvecklingsarbete för att, fullt ut, nå de kvalitetskrav för hanteringen som tagits fram. Inom AMS pågår ett utvecklingsarbete av arbetsförmedlingen där verksamheten i högre utsträckning än för närvarande skall präglas av enhetlighet, rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att inrätta en särskild verksamhetsgren för rehabilitering inom Arbetsmarknadsverket för att garantera resurser, kompetens och kvalitet. Inom denna verksamhetsgren skall kartläggnings- och utredningsprogrammet vara en väsentlig del. Utredningen vill understryka att Arbetsmarknadsverket inte skall bygga upp någon stor egen organisation för detta ändamål, utan snarare utveckla en beställarkompetens för att kunna upphandla merparten av de tjänster som erfordras. Resurser för denna verksamhet finns redan i dag finansierad inom Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket och Samhall AB. Utredningen förutsätter därför att inga nya resurser behöver tillföras. Istället bör befintliga resurser kunna omfördelas och användas mer effektivt.



#### 4.5.2 Huvudmannaskap för genomströmningsfasen och arbetstrygghetsfasen (allmänt skyddat arbete)

Huvudmän för genomströmnings- respektive arbetstrygghetsfasen kan vara Samhall AB, kommuner, sociala arbetskooperativ, stiftelser, privata företag med flera. Man skall kunna vara huvudman för genomströmningsfasen, utan att det finns krav på att man samtidigt skall vara huvudman för arbetstrygghetsfasen och vice versa.

I nuvarande regelverk finns en bestämmelse om att länsarbetsnämnden får anvisa någon en anställning med lönebidrag eller skyddat arbete endast om:

- arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena är lämpliga för arbetstagaren, och
- lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Detta bör gälla även framgent. AMS bör dessutom i föreskrifter ange andra kriterier för arbetsgivare som vill anordna allmänt skyddat arbete. AMS bör ställa krav på ekonomi och övriga resurser och ställa som villkor att anordnaren har tillräcklig kompetens för uppgiften m.m. Enligt nuvarande regelverk skall länsarbetsnämnden ge berörda arbetstagarorganisationer tillfälle att yttra sig innan en insats får göras. Erfarenheterna visar dock att detta samråd inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt. Utredningen anser emellertid att samråd med berörda arbetstagarorganisationer är särskilt viktigt när det gäller denna arbetsmarknadspolitiska insats och förutsätter att Arbetsmarknadsverket vidtar åtgärder för att säkerställa att samrådsrutinerna fungerar.

#### 4.6 Styrning och finansiering

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren dels skall redovisa förslag till metoder för att styra omfattningen av Samhalls verksamhet, dels – om alternativa insatser behövs – föreslå hur dessa kan styras och finansieras.

#### 4.6.1 Styrning

Nuvarande system innebär att Arbetsmarknadsverket inom ramen för tilldelade förvaltningsmedel tillhandahåller en kostnadsfri service för arbetssökande i form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Därutöver kan Arbetsmarknadsverket inom ramen för tilldelade s.k. programmedel (aktivitetsstöd) tillhandahålla den arbetsmarknadspolitiska insatsen - arbetslivsinriktad rehabilitering. Kartläggnings- och utredningsprogrammet ligger som tidigare nämnts utanför begreppet allmänt skyddat arbete (ASA). Styrprinciperna för kartläggnings- utredningsprogrammet avgörs av om Arbetsmarknadsverket bedriver programmet i egen regi eller upphandlar denna tjänst från andra aktörer (utifrån tilldelade förvaltningsmedel eller andra anslag som tillförs). Om den bedrivs i egen regi finns redan etablerade styrprinciper. Om det andra alternativet väljs behövs andra styrprinciper. Utredningen föreslår att i det senare fallet skall samma styrprinciper tillämpas som för närvarande gäller för arbetsmarknadsutbildning (AMV upphandlar denna tjänst på marknaden). Som tidigare nämnts menar utredningen att merparten av innehållet i kartläggnings- och utredningsprogrammet skall upphandlas.

I det fall det kan komma att bli kö till denna resurs är det viktigt att det finns en tydlig prioriteringsordning. Utredningen menar att personer med mer omfattande funktionsnedsättningar skall prioriteras till programmet och att arbetsförmedlingens resurser också i övrigt styrs till dessa grupper. En samlad prioriteringsordning behöver också utformas när kommuner och försäkringskassor börjar aktualisera individer till kartläggnings- och utredningsprogrammet.

Regeringen skall styra omfattningen av allmänt skyddat arbete, *genomströmningsfasen och arbetstrygghetsfasen*, genom att i regleringsbrev ange hur många som skall sysselsättas på samma sätt som i dag sker för de arbetsmarknadspolitiska insatserna lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Regeringen kan också formulera krav på prioriterad målgrupp och ställa resultatkrav på verksamheten i form av övergångar, oavsett om det är Samhall AB eller någon annan aktör som är huvudman. Dessa krav skall ställas på Arbetsmarknadsverket via regleringsbrev.

## 4.6.2 Finansiering

Kartläggnings- och utredningsprogrammet är ett arbetsmarknadspolitiskt program som till delar motsvarar nuvarande insats med aktivitetsstöd – arbetslivsinriktad rehabilitering och den kostnadsfria service på arbetsförmedlingen som är finansierad av förvaltningsmedel. Kartläggnings- och utredningsprogrammet skall finansieras på samma sätt som nuvarande verksamheter: under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:1 *Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader* och 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* för de grupper som aktualiseras från arbetsförmedlingen. När kommuner och försäkringskassor tar del av kartläggnings- och utredningsprogrammet gäller principen att respektive aktör står för sina egna kostnader.

Allmänt skyddat arbete skall finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*. Medel bör tillföras detta anslag, i den takt som riksdag och regering anser vara lämplig, från anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* (se kapitel 6).

## 4.7 Gränsdragningar inom arbetsmarknadspolitiken

### 4.7.1 Gränsdragning mot särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

Utredningen har inte haft direktiv att utreda gränsdragningen mot andra särskilda insatser för personer med arbetshandikapp (lönebidrag och offentligt skyddat arbete m.fl.). Utredaren skall dock, enligt direktiven, samråda med utredningen om översyn av lönebidrag m.m. (N 2002:05) som har i uppdrag att genomföra en översyn av dessa program. Utredningen vill i korthet peka på att det bör övervägas om det framgent behövs två olika former av skyddat arbete, offentligt skyddat arbete (OSA) och allmänt skyddat arbete (ASA). De två insatserna har redan samma syfte och liknande målgrupper och med utredningens förslag får de båda insatserna i stort sett samma ersättningskonstruktion.

Med nuvarande regelverk är det inte möjligt att kombinera skyddat arbete hos Samhall med andra insatser som stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade, stöd till personligt biträde, särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) eller särskilt stöd vid start av näringsverksam-

het. Denna begränsning har sin bakgrund i att Samhall AB med nuvarande finansieringsmodell anses vara kompenserad för sådana kostnader. I det nya systemet förekommer ingen sådan indirekt kompensation. Utredningen föreslår därför att nuvarande begränsning tas bort.

#### 4.7.2 Gränsdragning mot konjunkturberoende program

Enligt utredningsdirektiven skall, om alternativa insatser behövs, gränsdragningen mot andra konjunkturberoende åtgärder belysas. Det finns en viss utbytbarhet mellan de konjunkturberoende programmen och särskilda insatser för personer med arbetshandikapp. Om tillgången är begränsad under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade* ökar i viss utsträckning efterfrågan på konjunkturberoende program (finansieras av anslag 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* och anslag 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och andra kostnader*) och vice versa, givet målgruppen.

Utredningen har prövat de konjunkturberoende programmen/insatsernas syfte, omfattning och inriktning mot förslagen.

##### *Kartläggningsfasen, fas 1*

Det finns inga beröringspunkter till de konjunkturberoende programmen, utom i ett avseende: arbetslivsinriktad rehabilitering. Arbetslivsinriktad rehabilitering tillhandahålls dels som en arbetsmarknadspolitisk insats, dels som en kostnadsfri service på arbetsförmedlingen. I det förra fallet är insatserna mer omfattande och deltagaren erhåller aktivitetsstöd. I det senare fallet är insatserna mer begränsade och den arbets sökande har kvar den ersättning han/hon har vid arbetslöshet. Inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering finns särskilda resurser för arbetsprövning, anpassning av arbetsplatser, arbetsträning, fördjupad vägledning och arbetspsykologisk verksamhet, m.m. Arbetslivsinriktad rehabilitering bedrivs i egen regi av Arbetsmarknadsverket (personal, lokaler och utrustning), men arbetsprövning och funktionsbedömning kan också bedrivas förlagd till en arbetsplats.

Kartläggnings- och utredningsprogrammet kommer att få konsekvenser för den arbetsmarknadspolitiska insatsen arbetslivsin-

riktad rehabilitering och för arbetsförmedlingens kostnadsfria service arbetslivsinriktad rehabilitering. Delvis rör det sig om samma arbetsuppgifter som enligt förslaget skall utföras. Sammantaget bör de nuvarande resurserna utnyttjas bättre genom de förslag som utredningen lämnar.

#### *Genomströmningsfasen, fas 2*

Vissa beröringspunkter till de konjunkturberoende programmen finns. Utbildnings- och praktikinslag liksom väglednings- och platsförmedlingsinsatser kommer sannolikt att vara vanligt förekommande. Det finns emellertid särskilda konjunkturberoende program med denna inriktning, men de är normalt öppna endast för den som är över 20 år, arbetslös eller riskerar arbetslöshet och inskriven vid arbetsförmedlingen. Insatserna under genomströmningsfasen måste, enligt utredningens uppfattning, kunna utformas mer fritt än vad som gäller för de konjunkturberoende programmen. De utvecklingsinsatser som genomförs bör, trots vissa likheter, ligga utanför det som i dag definieras som konjunkturberoende program.

#### *Arbetsstrygghetsfasen, fas 3*

Vissa mindre beröringspunkter med de konjunkturberoende programmen finns. Dessa beröringspunkter avser de utvecklingsinsatser som kommer att genomföras under denna fas.

#### 4.7.3 Författningsmässiga konsekvenser

Utredningens förslag innebär vissa författningsmässiga konsekvenser (se Författningsförslag och Författningskommentarer). När det gäller lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen finns anledning att se över om någon tystnadsplikt överhuvudtaget behövs. Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag inte haft möjlighet att ta ställning till denna fråga. Frågan bör därför utredas vidare i särskild ordning.

## 4.8 Tillämpning av gällande regler för anställning

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren skall överväga om det finns skäl att ändra tillämpningen av gällande regler för anställning.

Regler och/eller riktlinjer kring anvisning och/eller anställning tas upp i förordning, i avtalet mellan staten och Samhall AB och i kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna inom Samhall.

### 4.8.1 Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

I 32–37 §§ i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp behandlas skyddat arbete. Skyddat arbete innebär arbete för personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Av 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) framgår att den som anvisats skyddat arbete undantas från den lagens tillämpning. Anledningen till undantaget är att skyddat arbete hos Samhall är en arbetsmarknadspolitisk insats. Den som anvisats till Samhall anses enligt regelverket fortfarande stå till arbetsmarknadens förfogande och är skyldig att acceptera ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden om ett sådant erbjuds. Enligt 37 § i förordningen skall länsarbetsnämnden regelbundet pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till annan anställning. Som utredningen anfört i andra sammanhang så tillämpar arbetsförmedlingen normalt inte regeln varken efter dess bokstav eller dess andemening.

### 4.8.2 Avtalet mellan staten och Samhall AB

I avtalet mellan staten och Samhall AB framgår att företaget i möjligaste mån skall undvika att säga upp arbetshandikappade anställda på grund av arbetsbrist. Minskningar av antalet anställda bör i första hand ske genom naturlig avgång.

#### 4.8.3 Gällande kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna

Anställningsformen (tillsvidare- eller visstidsanställningar) regleras av kollektivavtal. Tillsvidareanställning är normalformen för anställningar inom Samhall. Enligt gällande kollektivavtal kan lokal överenskommelse träffas om visstidsanställning när det föreligger särskilda omständigheter.

I kollektivavtalen som tecknats mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna inom industri- och tjänstesidan regleras frågor om anställningens upphörande. Av avtalen framgår att både arbetstagare och arbetsgivare har en uppsägningstid på en månad. Samhall AB kan dock medge att en anställd lämnar sin anställning utan iakttagande av uppsägningstid. Vid uppsägning p.g.a. den anställdes personliga förhållanden eller vid avskedande skall reglerna i 30 § LAS iakttas.

Sedan 1980 har ingen anställd med arbetshandikapp sagts upp p.g.a. arbetsbrist. I gällande kollektivavtal finns dock inga hinder för uppsägning p.g.a. arbetsbrist. Uppsägning p.g.a. arbetsbrist *tillämpas* helt enkelt inte. Tillämpningen förefaller vila på en muntlig överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna. En sådan muntlig överenskommelse gäller dock inte som kollektivavtal. För att ett kollektivavtal skall gälla måste det vara skriftligt.

#### 4.8.4 Motiv för och emot tillsvidareanställningar och tillämpningen att ej säga upp p.g.a. arbetsbrist

##### *Fördelar*

I den senaste strategirapporten *Samhall mot år 2005* (Samhall 1996) framhålls att den stora fördelen med tillsvidareanställningar har varit den individuella tryggheten för de anställda. Samtidigt poängteras att verksamheten utformats till arbetsplatser med långsiktiga produktionsåtaganden, vilket försvåras med en hög personalomsättning och genomströmning. I rapporten framhålls även andra fördelar med tillsvidareanställning. Tillsvidareanställning minskar otryggheten i en annars utsatt livssituation. Tillsvidareanställning betonar att det är fråga om anställning och arbete samt rehabilitering genom detta arbete istället för ett arbetsträninginstitut där produktionsvillkoren blir av underordnad betydelse.

Med tillsvidareanställning undviks också rundgång när man efter en tid anställer en tidigare medarbetare som under mellantiden kan ha hamnat i ett sämre läge än när den tidigare anställningen slutade.

I strategirapporten diskuteras vidare individens behov av trygghet å ena sidan och behovet av genomströmning å andra sidan. Samhall AB:s slutsats är att genomströmningsmålet måste åstadkommas med andra medel än tidsbegränsade anställningar, i första hand metodutveckling och ledarskap. I rapporten framhålls dock att frågan om tillsvidare- eller visstidsanställningar inte behöver vara en fråga om antingen eller, utan om både och. Företaget utvecklar i strategirapporten ett antal alternativ/kombinationer mellan tillsvidare- och visstidsanställningar med olika tidsgränser som till delar påminner om de förslag som tagits fram i framtidsvisionen *Funktionshinderades rätt till arbete* (mars 2003). Slutsatserna i strategirapporten är dock att fördelarna med tillsvidareanställning överväger.

I strategirapporten behandlas också motivet för att inte säga upp vid arbetsbrist: den enskildes behov av trygghet i anställningen. Samhall AB såg, i rapporten, i ett framtidsperspektiv behov av att i undantagsfall öppna möjligheterna för uppsägning p.g.a. arbetsbrist. Ett antal villkor skall då samtidigt vara uppfyllda: för det första skall gälla att alla andra möjligheter har uttömts, t.ex. i form av övergång, omstrukturering eller utbildningsinsatser, för det andra att svårigheterna med orderingången är långsiktiga, kommer att gälla under ett halvår till ett år och inte kan kompenseras av koncernens samlade affärsresurser och för det tredje skall gälla att berörda personer skall erbjudas alternativ, men vill eller kan inte flytta från orten till närmaste Samhallverksamhet.

### *Nackdelar*

Enligt utredningens bestämda uppfattning är nuvarande form för tillsvidareanställning ett hinder för rehabilitering och återgång till den ordinarie arbetsmarknaden. Tillsvidareanställning förstärker i praktiken intrycket av att anvisningen innebär en permanent lösning. Sökbeteende och motivation att övergå till den reguljära arbetsmarknaden påverkas rimligen av om den anställde med arbetshandikapp redan från arbetsförmedlingen bibringats den uppfattningen att anställning hos Samhall är liktydigt med en slutlig placering. Denna uppfattning förstärks dessutom kraftigt av



policyn att arbetshandikappade anställda inom Samhall inte sägs upp vid arbetsbrist.

Har man varit anställd en längre tid inom Samhall kan också årliga löneökningar innebära att den anställde har en högre lön än vad som motsvaras av marknadslönen på den regionala eller lokala arbetsmarknaden, vilket påverkar det personliga incitamentet att lämna Samhall. Om den anställde under sin tid i Samhall blivit erfa-ren och skicklig och därigenom påtagligt bidrar till det ekonomiska resultatet finns inget motiv för den lokala platsledningen vid Samhall – som också har att uppfylla ekonomiska krav – att med-verka till en övergång på den reguljära arbetsmarknaden. Enligt 37 § i förordningen om särskilda insatser för personer med arbets-handikapp skall länsarbetsnämnden regelbundet pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till annan anställning. Den arbets-marknadspolitiska insatsen skall avbrytas om så är fallet. I prakti-ken sker denna prövning mycket sällan.

Det faktum att inga anställda med arbetshandikapp sägs upp p.g.a. arbetsbrist är en förklaring till den stora undersysselsättning som i dag finns i Samhall. Att under en längre tid vara undersyssel-satt eller t.o.m. helt sakna meningsfulla arbetsuppgifter på Samhall är enligt utredningens uppfattning ett klart sämre alternativ för berörda anställda än att arbetsförmedlingen får återta ansvaret.

Tidsbegränsade anställningar innebär en större omsättning och fler anställningstillfällen för personer med arbetshandikapp.

#### **4.9 Uppdelning av Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag**

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren skall bedöma möj-ligheten och lämpligheten att särskilja flera arbetsmarknadspoli-tiska uppdrag för Samhall med hänsyn till exempelvis olika mål-grupper inom verksamheten.

##### **4.9.1 Tidigare förslag**

Behovet av att tydliggöra Samhalls olika arbetsmarknadspolitiska uppdrag har på senare år förts fram av bland annat Riksrevisions-verket (RRV) och Samhall AB.

### *RRV:s förslag*

Under åren 1997–1999 granskade RRV lönebidraget *Det flexibla lönebidraget* (RRV 1998:37) och Samhall *Samhall – en effektiv åtgärd?* (RRV 1999:18). I rapporten *Stödet till arbetshandikappade – modeller för en reformering av statens insatser* (RRV 2000:14) gjorde RRV sedan en jämförande analys av resultaten från de båda granskningarna. I rapporten skisserades på tre olika modeller för hur stödet till arbetshandikappade skulle kunna utformas för att bli mer effektivt.

### *Samhalls förslag*

I Samhall AB:s framtidsvision *Funktionshindrades rätt till arbete* (mars 2003) framgår att bolaget på ett nytt sätt avser förena ett starkt individperspektiv som tar fasta på medarbetarnas utvecklingsbehov med en lokal närvaro på orten och en affärsstruktur som gör det möjligt att erbjuda ett varierat utbud av arbetsuppgifter och klara statens krav på ekonomisk bärkraft.

För att stärka individperspektivet har bolaget för avsikt att utveckla en modell som bygger på de tre delarna *kartläggning – genomströmning – arbetstrygghet*. En förutsättning för individperspektivet är, enligt framtidsvisionen, en ordentlig kartläggning innan anställning i Samhall. Under *kartläggningen* arbetas en handlingsplan fram för individen. Under kartläggningen är man inte anställd. *Genomströmning* innebär en tidsbegränsad anställning i Samhall för utveckling i arbetslivet. Målgruppen omfattar arbetsökande med ett tydligt övergångsmål till arbete utanför Samhall. Insatserna avser arbetsträning, motivation och vissa utvecklingsinsatser. Målgruppen omfattar också arbetsökande med ett varaktigt stödbehov och behov av anpassat arbete. Denna målgrupp kan komma att gå vidare till fortsatt anställning inom Samhall (arbetstrygghet). *Arbetstrygghet* innebär en tillsvidareanställning inom Samhall för personer med funktionshinder med låg anställbarhet på grund av varaktigt behov av anpassat arbete och stöd för att klara arbetslivets krav. Målet kan vara personlig och yrkesmässig utveckling inom Samhall eller övergång längre fram.

## 4.10 Utredningens överväganden och förslag

### 4.10.1 Huvudförslaget

I kapitel 8 konstateras att det finns behov av alternativ och komplement samt av fler aktörer.

Utredningen *föreslår* att en ny arbetsmarknadspolitisk insats "allmänt skyddat arbete" (ASA) införs fr.o.m. 1 januari 2005 och ersätter nuvarande insats "skyddat arbete hos Samhall".

Utredningen *föreslår* att allmänt skyddat arbete öppnas för fler aktörer än Samhall AB.

Begreppet allmänt skyddat arbete föreslås ersätta begreppet skyddat arbete hos Samhall för att visa att insatsen är öppen för fler huvudmän än Samhall AB.

Regering och riksdag har uttalat en höjd ambitionsnivå vad gäller möjligheter till förvärsarbete för personer med arbetshandikapp. I enlighet med vad regering och riksdag uttalat, bör dessa arbetstillfällen i så stor utsträckning som möjligt tillkomma på den reguljära arbetsmarknaden. Det bör således inte finnas någon fristående ambition att öka volymen skyddat arbete. Ambitionen bör istället vara att skapa ett sådant arbetsliv att människor med olika former av arbetshandikapp kan få anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Det kommer dock även framöver att behövas arbetsplatser och företag som är helt anpassade till förutsättningarna för personer med arbetshandikapp, men dessa insatser bör i ökad utsträckning utformas för att bli effektiva steg på vägen mot anställningar på den reguljära arbetsmarknaden.

Utanför arbetskraften finns grupper som, om förutsättningar stod till buds, skulle kunna delta i arbetslivet. Utredningen menar att det finns ett behov av ett *öppet* kartläggnings- och utredningsprogram *med en tydlig koppling till arbetsmarknaden*. Det kartläggnings- och utredningsprogram som utredningen föreslår bör – efter att det implementerats och utvecklats för arbetsförmedlingens nuvarande målgrupper – öppnas för försäkringskassan och kommuner. I den föreslagna modellen förutsätts varje part dels stå för individens försörjning under denna fas, dels stå för de kostnader som är förknippade med själva kartläggningen/utredningen. Vinsten – om insatsen lyckas – är minskade kostnader för arbetslöshetsersättning, sjukskrivning och försörjningsstöd.

Utredningen *föreslår* att en ny modell i tre faser införs; kartläggning, genomströmning och arbetstrygghet. Genomströmnings-

fasen och arbetstrygghetsfasen ersätter nuvarande insats skyddat arbete hos Samhall. Den första delen – kartläggningsfasen – bör vara den gemensamma ”ingången” till samtliga arbetsmarknads-politiska insatser för personer med arbetshandikapp. Den första delen, kartläggningsfasen, bör så snart som möjligt öppnas för personer med arbetshandikapp som i dag finansieras med sjukpenning eller sjukersättning från försäkringskassorna eller försörjningsstöd från kommunerna.

Med kartläggnings- och utredningsprogrammet behövs inte den s.k. handikappkodningen för närvarande krävs för att få ta del av vissa insatser. Det föreslagna systemet kommer på ett helt annat sätt att kunna styra att rätt målgrupp får ta del av rätt insatser vid rätt tidpunkt genom bland annat en mer nyanserad bedömning, individuell planering och rehabilitering som tar den enskildes kompetens, intressen och möjligheter som utgångspunkt.

En grundläggande utgångspunkt är att Samhall AB skall erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete. Utredningen anser det angeläget att undersysselsätta och andra anställda som vill lämna Samhall får tillgång till kartläggning.

Utredningen *föreslår* att Samhall AB tillses att de som i dag är anställda i Samhall och som så önskar får möjlighet att snarast påbörja en kartläggningsfas.

Utredningen anser att kostnaderna för en sådan kartläggning skall finansieras av Samhall AB, enligt principen att kostnadsansvaret skall följa arbetsgivaransvaret.

Med nuvarande regelverk är det inte möjligt att kombinera anställning vid Samhall med andra insatser för personer med arbetshandikapp, eftersom sådana insatser förutsätts vara finansierade genom nuvarande merkostnadsersättning. Det föreslagna ersättningssystemet innefattar inte någon sådan indirekt kompensation.

Utredningen *föreslår* att nuvarande begränsning som innebär att det inte går att kombinera arbetsmarknadspolitiska program och insatser med skyddat arbete hos Samhall tas bort.

#### 4.10.2 Huvudmannaskap

Utredningen har övervägt huvudmannaskapet för kartläggnings- och utredningsprogrammet.

Utredningen *föreslår* att Arbetsmarknadsverket blir huvudman för kartläggnings- och utredningsprogrammet. Regeringen bör omgående ge Arbetsmarknadsverket i uppdrag att lämna förslag på hur en sådan organisation kan byggas upp. Ett sådant uppdrag bör ses som en vidareutveckling av det uppdrag som regeringen tidigare lämnat till Arbetsmarknadsverket och Riksförsäkringsverket (N 2003/459/A).

#### 4.10.3 Aktörer inom arbetslivsriktad rehabilitering

Staten kan utöver ett öppet kartläggnings- och utredningsprogram genom sina egna instrument åstadkomma betydligt mer. Statens insatser på rehabiliteringsområdet är fragmenterade och dåligt samordnade. Det finns ett flertal aktörer som har i uppdrag att efterfråga och/eller producera arbetslivsriktad rehabilitering (och även andra liknande tjänster). Finansieringen kan vara både anslags- och intäktsfinansierad.

När det gäller de intäktsfinansierade delarna, Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB, kan konstateras att intäkterna i hög grad antingen kommer från staten genom Försäkringskassans köp av rehabiliteringstjänster (eller från staten på annat sätt) eller från kommuner och landsting. Det torde därmed finnas en relativt hög samordningspotential vad gäller statens insatser på detta område. Staten borde överväga att samla sina resurser inom detta område på ett annat sätt än för närvarande.

De närmare verksamhetsmässiga respektive organisatoriska förutsättningarna för hur statens insatser på detta område kan samordnas bättre behöver emellertid utredas i särskild ordning. Utredningen noterar att en särskild utredning angående socialförsäkringsadministrationen tillsatts (S 2002: 14).

#### 4.10.4 Styrning och finansiering

Kartläggnings- och utredningsprogrammet, skall finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:1 *Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader* och 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* för de grupper som aktualiseras från arbetsförmedlingen. Den föreslagna finansieringen är identisk med dagens system. Utredningen menar att kartläggnings- och utred-

ningsprogrammet skall rymmas inom befintliga anslag. Kommuner och försäkringskassor står för kostnaden för de grupper som de aktualiserar till kartläggnings- och utredningsprogrammet.

Regeringen skall styra omfattningen av allmänt skyddat arbete (ASA) genom att i regleringsbrev ange hur många som skall sysselsättas på samma sätt som i dag sker för de arbetsmarknadspolitiska insatserna lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Allmänt skyddat arbete (ASA) skall finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*.

#### 4.10.5 Tillämpning av gällande regler för anställning

En viktig fråga i det nya systemet för allmänt skyddat arbete är vilka anställningsformer som skall gälla. Samhalls verksamhet styrs av ägarens – statens – mål och riktlinjer och innebär restriktioner för bolagets affärsmässiga verksamhet. Det finns rimligen ur affärsynpunkt ett stort intresse av att inte ha fler restriktioner än vad ägaren formellt kräver. Det kan konstateras att både valet av anställningsform (tillsvidareanställning) och tillämpningen att inte säga upp p.g.a. arbetsbrist innebär restriktioner utöver vad ägaren krävt. Valet av anställningsform har ägaren inte haft någon uppfattning om. Vad gäller frågan om uppsägning p.g.a. arbetsbrist framgår av avtalet mellan staten och Samhall AB att Samhall *i möjligaste mån skall undvika att säga upp arbetshandikappade anställda* på grund av arbetsbrist. Minskningar av antalet anställda bör i första hand ske genom naturlig avgång. Ägaren – staten – har således inte ställt upp något formellt hinder för att kunna säga upp på grund av arbetsbrist.

Den som anvisats skyddat arbete hos Samhall är undantagen LAS och har därmed ett sämre anställningsskydd än andra arbetstagare. Det sker dock en glidning från vad som sägs i förordningen (sämre anställningsskydd än andra anställda), över avtalet mellan staten och Samhall AB till Samhalls tillämpning att inte säga upp anställda med arbetshandikapp p.g.a. arbetsbrist (i praktiken innebär detta ett starkare anställningsskydd än för andra anställda).

Utredningen har gjort en samlad värdering av anställningsformen tillsvidareanställning och tillämpningen att inte säga upp p.g.a. arbetsbrist. Valet av anställningsform är en fråga för avtalslutande parter. Vad statsmakterna däremot bör styra är utformningen av

den arbetsmarknadspolitiska insatsen, särskilt finansieringen kopplat till själva anvisningen. Genom utredningens förslag säkerställs att skyddat arbete inte används för fel målgrupper eller för tidigt i en rehabiliteringsprocess, samtidigt som individer som har låg sannolikhet att övergå till reguljära arbetsmarknaden, oavsett vilka rehabiliterings-/utvecklingsinsatser som genomförs, kan erbjudas trygga och långvariga anställningar. En viktig egenskap är emellertid att tillsvidareanställningar inte bör erbjudas förrän det kunnat konstateras att denna anställningsform är den enda reella – och lämpliga – kvarvarande möjligheten.

Eftersom den som anvisats skyddat arbete är undantagen LAS förutsätter utredningen att kollektivavtal tecknas på sådant sätt att anställningsformen följer anvisningen. Om – av någon anledning – någon skulle tillsvidareanställas i genomströmningsfasen, fas 2, upphör ändå anvisningen efter två år och därmed också finansieringen, varefter ett ställningstagande till fas 3 skall göras. När det gäller statens eget bolag – Samhall AB – är det svårt att tänka sig skäl till varför kollektivavtal skulle tecknas med annan innebörd än att anställningen i genomströmningsfasen, fas 2, är tidsbegränsad. När det gäller andra aktörer torde dessa ha incitament att inte ta på sig ett större arbetsgivaransvar än vad fasen förutsätter. Det förefaller för övrigt som om Samhall AB omprövat frågan om tillsvidareanställning. Samhall AB presenterade i sin framtidsvision *Funktionshindrades rätt till arbete* (mars 2003) förslag på hur företagets uppdrag skulle kunna delas upp och utvecklas. De olika uppdragen är indelade i kartläggningsuppdrag, genomströmningsuppdrag och arbetstrygghetsuppdrag. Basen i verksamheten finns i arbetstrygghetsuppdraget. Under kartläggningsuppdraget är man inte anställd. Under genomströmningsuppdraget är man visstidsanställd, medan man under arbetstrygghetsuppdraget är tillsvidareanställd. Frågan om uppsägning behandlas inte explicit i framtidsvisionen, men implicit innebär förslagen att man inte kan sägas upp p.g.a. arbetsbrist under trygghetsuppdraget och att uppsägning p.g.a. arbetsbrist inte är aktuellt under det tidsbegränsade och mer kortsiktiga genomströmningsuppdraget.

Valet av anställningsform är en fråga för avtalslutande parter. Eftersom den som anvisats skyddat arbete är undantagen LAS förutsätter utredningen att kollektivavtal tecknas med innebörden att anställningsformen följer insatsen.

Utredningen menar vidare att länsarbetsnämnden skall återkalla en anvisning om ett meningsfullt och utvecklande arbete inte

längre kan erbjudas eller om det visar sig att arbetsplatsen inte är lämplig för den enskilde. Nuvarande regelsystem bygger på det felaktiga antagandet att Samhall AB alltid kan erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete. Det finns i dag ingen procedur som gör att länsarbetsnämnden kan avbryta insatsen om det ursprungliga syftet inte längre kan fullföljas. Utredningen vill understryka att det under inga omständigheter betyder att den enskilde skall tvingas byta undersysselsättning (men ändå anställning) mot oro, arbetslöshet och passivitet. Återkallandet av anvisning skall göras för att finna andra varaktiga lösningar för individens sysselsättning och rehabilitering/utveckling. Härav följer att huvudregeln skall vara att den anställde alltid skall ha möjlighet att lämna ett anvisat arbete om det ursprungliga syftet inte kan fullföljas. Insatserna från arbetsförmedlingen skall istället inriktas mot att finna sysselsättning och rehabilitering/utveckling hos andra arbetsgivare och/eller inom andra sektorer.

En uppsägning på grund av arbetsbrist i nuvarande system bör enligt utredningens mening hanteras på samma sätt som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Det är dock viktigt att påpeka att med arbetsbrist förstås framför allt att det inte längre är möjligt att erbjuda den anställde den meningsfulla och utvecklande sysselsättning som utlovades. Det är alltså snarare en rättighet att få återgå till andra program.

Utredningen *föreslår* att länsarbetsnämnden skall återkalla anvisningen av den anställde med arbetshandikapp om syftet med den inte längre kan fullföljas. Återkallelsen kan göras på länsarbetsnämndens initiativ eller på begäran av den anställde om det finns saklig grund för det.

Utredningen förutsätter att AMS i föreskrifter preciserar i vilka situationer återkallelse skall ske. Det kommer att finnas situationer när en återkallelse kommer att göras utan att den enskilde och/eller arbetsgivaren samtycker till detta (exempelvis om arbetsförmedlingen prövat och funnit att den som anvisats skyddat arbete kan övergå till annan anställning). Även andra, mer udda, fall kan förekomma. Utredningen vill dock understryka att i normalfallet skall återkallelse ske i samråd, och vara resultatet av en gemensam planering, mellan arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den enskilde.

Utredningen *föreslår* att den som anvisats skyddat arbete även fortsättningsvis bör vara undantagen LAS.



#### 4.10.6 Olika arbetsmarknadspolitiska uppdrag

Utredningen anser det både vara möjligt och lämpligt att särskilja olika arbetsmarknadspolitiska uppdrag för Samhall AB och andra aktörer. En sådan uppdelning i kartläggning, genomströmning och arbetstrygghet tydliggör kravbilden. Mer viktigt är att ett sådant system syftar till att öka genomströmningen.

Enligt direktiven för utredningen skall utredaren lämna förslag till hur genomströmningen i Samhall kan öka. Risken för inläsningseffekter minskar med utredningens förslag. En rehabiliterande anställning i genomströmningsfasen är inte en tillsvidareanställning som i dag, utan en visstidsanställning. Med visstidsanställning under en begränsad tidsperiod blir målet att övergå till annat arbete mer tydligt både för den anställde och för arbetsgivaren. Uppdelningen i två faser; genomströmningsfasen och arbetstrygghetsfasen tydliggör syftet. Utredningen menar att ett tydliggörande av uppdragen och tydliga mål i genomströmningsfasen för övergångar kommer att leda till en ökad genomströmning.

Som framgår av tidigare avsnitt föreslår både utredningen och Samhall AB en förändrad modell i tre delar; kartläggning, genomströmning och arbetstrygghet.

## 5 En ny finansieringsmodell och ny styrning av verksamheten

### *Utredningen föreslår:*

- att nuvarande finansieringsmodell ersätts av ett nytt ersättnings-system. Det nya ersättningssystemet är kopplat till det förslag som utredningen lämnar i kapitel 4
- att det nya ersättningssystemet skall bestå av individuella *lönebidrag* för att kompensera en nedsättning i arbetsförmåga och *omkostnadsersättning* för de utvecklingsinsatser Samhall AB och andra aktörer åtar sig för att genomföra de individuella utvecklingsprogram som Arbetsmarknadsverket upprättat
- att, i en försöksverksamhet, former för en *"övergångspremie"* utvärderas
- att det nya ersättningssystemet skall träda i kraft den 1 januari 2005
- att regeringen låter finansiering och styrning av hela verksamheten för personer med arbetshandikapp ske samlat via Arbetsmarknadsverket. Allmänt skyddat arbete skall finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren skall pröva finansieringsmodellens ändamålsenlighet och vid behov lämna förslag på en alternativ modell. Bland annat skall utredaren pröva om det är möjligt med en merkostnadsersättning som är delvis uppdrags- eller individbaserad och som tar hänsyn till antalet arbetstimmar. Möjliga målkonflikter skall synliggöras och förslag lämnas på hur dessa skall hanteras. I och med att utredningen föreslår ett nytt system för skyddat arbete i tre faser blir det naturligt att koppla finansieringen till detta förslag. Utredningen vill dock understryka att den nya finansieringsmodellen med stor fördel kan användas också i en situation där Samhall AB fortsätter att vara ensam aktör.

Detta kapitel inleds med en genomgång av de ursprungliga kraven på finansieringsmodellen, följt av ett avsnitt som behandlar konstruktionen av merkostnadsersättningen. Därefter följer ett avsnitt om merkostnadsersättningen utifrån olika aspekter. Därefter avhandlas merkostnadsbegreppet. I följande avsnitt behandlas hur merkostnadsersättningen fastställs. Sedan följer ett avsnitt om finansieringsmodellens ändamålsenlighet. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och förslag.

## 5.1 Ursprungliga krav på finansieringsmodellen

Frågan om finansieringsmodellens ändamålsenlighet har inte behandlats särskilt utförligt i tidigare utredningar eller i andra sammanhang. Tyngdpunkten har vid dessa tillfällen ofta legat på ersättningsnivåer eller olika relationstal och inte på de grundläggande principerna för finansieringsmodellen.

I proposition 1978/79:139 som föregick bildandet av stiftelsen Samhällsföretag (från 1987 Samhall) formulerades åtta krav på finansieringssystemet:

- Det skall garantera arbetshandikappades rätt till avlönat arbete och möjlighet till rehabilitering under skyddade och till de arbetshandikappade anpassade former. Behov föreligger att expandera verksamheten.
- Det skall beakta de skilda förutsättningarna som kan föreligga för regionerna att bedriva verksamheten och ge likartade förutsättningar för de arbetshandikappade i alla delar av landet att kunna erhålla arbete. F.n. föreligger en betydande obalans mellan regionerna.
- Det skall med beaktande av ovanstående möjliggöra och stimulera till ett affärsmässigt beteende och en rationell företagsekonomisk resursplanering och resursuppbyggnad.
- Det skall stimulera till en hushållning med statens resurser och en strävan att tillfredsställande täcka kostnaderna med intäkter från försäljning av produktionen.
- Det skall ge en värdebeständig, inflationskyddad finansiering.
- Det skall vara lämpligt för en stiftelseorganisation, där de regionala stiftelserna samordnas i en koncern under en central statlig stiftelse som utfärdar anvisningar och ger råd till verksamheten. Centrala stiftelsens beslut om medelsfördelning förutsätts grundade på bl.a. förslag till driftbudget och investeringsprogram från resp. regional stiftelse.
- Det skall vara administrativt enkelt och billigt.
- Det skall utan större omläggningar kunna tillämpas även efter en övergång från anslagsfinansiering till fondfinansiering.

Utredningen kommer som en del i uppföljningen av finansieringsmodellens ändamålsenlighet att utgå från dessa ursprungliga kriterier.

## 5.2 Konstruktionen av merkostnadsersättningen

### 5.2.1 Finansieringen av Samhalls verksamhet

Verksamheten inom Samhall är finansierad genom försäljning av de produkter och tjänster som företaget producerar och genom den statliga *merkostnadssättningen*. För närvarande (år 2002) är dessa intäktskällor lika stora (se avsnitt 5.3.1).

### 5.2.2 Förändringar av merkostnadsersättningens konstruktion

Det går en tämligen rak linje från de ursprungliga finansieringsprinciperna till dagens system när det gäller att fastställa merkostnadsersättningen. Av tabell 5.1 nedan framgår de viktigaste förändringarna.

Tabell 5.1. Viktiga förändringar i merkostnadsersättningen

<i>Datum för införande</i>	<i>Beräkningsgrund</i>	<i>Uppräkning</i>	<i>Nyckeltal</i>
1980-07-01	Statsbidrag (driftbidrag) utgår med en viss procent av lönekostnaden. Investeringsbidrag lämnas för nyinvesteringar. Ingen högsta/lägsta timvolym.	Statsbidraget räknas upp	Resultatprocent, dvs. merkostnadsersättningen dividerat med lönekostnaderna
1984-07-01	Statsbidrag utgår med en viss procent av lönekostnaden. Statsbidrag lämnas för merkostnader i verksamheten, dock ej för fastighetsfonden där statsbidrag ges i särskild ordning. Statsbidraget är kopplat till en högsta timvolym.	Statsbidraget räknas upp	Resultatprocent, dvs. merkostnadsersättningen dividerat med lönekostnaderna
1992-01-01	Statsbidrag utgår med fast kron-talsbelopp. Statsbidrag lämnas för merkostnader i verksamheten, inkl. för fastigheter. Statsbidraget är kopplat till en lägsta timvolym. Övergångskrav.	Statsbidraget räknas upp	Resultatprocent, dvs. merkostnadsersättningen dividerat med lönekostnaderna
1998-01-01	Statsbidrag utgår med fast kron-talsbelopp. Statsbidrag lämnas för merkostnader i verksamheten, inkl. för fastigheter. Statsbidraget är kopplat till en lägsta timvolym. Övergångskrav.	Statsbidraget räknas inte upp	Resultatprocent, dvs. merkostnadsersättningen dividerat med lönekostnaderna

Finansieringen av den löpande driften skulle inledningsvis ske genom intäkter från verksamheten och genom ett statligt s.k. driftsbidrag för att täcka uppkommet underskott. Detta driftsbidrag *relaterades till lönekostnaderna* för de anställda med arbetshandikapp. Utöver driftsbidraget kunde ett särskilt investeringsbidrag för nyinvesteringar lämnas. Bidrag till fastigheter lämnades i särskild ordning. Finansieringsmodellen var de följande åren föremål för ett antal mindre översyner.

Inför budgetåret 1984/85 förändrades konstruktionen genom att merkostnadsersättningen fastställdes som ett *visst procenttal* av

*lönekostnaden* för de anställda med arbetshandikapp. Detta procenttal benämns *resultatprocent* och utgjorde kvoten mellan merkostnadsersättningen och lönekostnaderna för de anställda med arbetshandikapp. Bidrag till fastigheter lämnades fortfarande i särskild ordning. Med merkostnadsersättningen följde ett villkor som angav *högsta* antal arbetstimmar.

I översynen av Samhall 1990/91 (SOU 1991:67) bedömde utredaren den s.k. resultatprocenten vara ett tveksamt styrmått och ifrågasatte konstruktionen. Konstruktionen av merkostnadsersättningen bedömdes innebära att Samhalls verksamhet mättes och styrdes på ett alltför schablonmässigt sätt som kunde leda till felaktiga incitament. Mer etablerade och företagsekonomiska mått gav bättre styrsignaler. I proposition 1991/92:91 föreslogs att merkostnadsersättningen skulle ändras till att avse ett *fast krontalsbelopp* som årligen skulle justeras med hänsyn till pris- och löneutvecklingen, den s.k. krontalsmodellen. Med merkostnadsersättningen följde ett krav på *lägsta* antal arbetstimmar och övergångar. Merkostnadsersättningen skulle också inkludera medel för fastigheter som tidigare legat utanför merkostnadsersättningen. Förändringen trädde i kraft den 1 juli 1992.

### 5.2.3 Nuvarande konstruktion av merkostnadsersättningen

Huvudprinciperna från förändringarna 1992 är fortfarande giltiga. Merkostnadsersättningen avser ett *fast krontalsbelopp*. Med merkostnadsersättningen följer ett krav på lägsta antal arbetstimmar och minsta andel rekryterade från prioriterade grupper samt övergångar. Sedan 1998 räknas inte merkostnadsersättningen upp med hänsyn till pris- och löneutvecklingen.

## 5.3 Merkostnadsersättningen

### 5.3.1 Merkostnadsersättningens storlek

I tabellen i bilaga 3 visas utvecklingen av merkostnadsersättningen (mnkr) i löpande och fasta priser, antalet arbetstimmar, merkostnadsersättning per timme i löpande och fasta priser, lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp, utvecklingen av resultatprocenten (kvoten mellan merkostnadsersättningen och lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp), de totala intäkterna i

löpande priser och merkostnadsersättningens andel av de totala intäkterna.

Samhalls intäktskällor kommer som inledningsvis nämndes från två håll; intäkter i form av försäljning och merkostnadsersättning. I löpande priser har merkostnadsersättningen fördubblats mellan 1980 och 2002, medan de totala intäkterna under samma period tredubblats. Merkostnadsersättningens andel av de totala intäkterna har trendmässigt minskat (även om den både ökat och minskat under perioden). 1980 uppgick andelen till 66 procent. Mellan 1996 och 1997 understeg andelen för första gången 50 procent. År 2000 var andelen som lägst och uppgick till 42 procent av de totala intäkterna (faktureringen var detta år den högsta i Samhalls historia). Därefter har merkostnadsersättningens andel av de totala intäkterna ökat kraftigt. Detta beror huvudsakligen på att intäkterna från faktureringen minskat. Faktureringen (exklusive Samhall Resurs) har minskat från 5 657 mnkr under 2000 till 4 103 mnkr under 2002. Under 2002 uppgick merkostnadsersättningens andel av de totala intäkterna därför åter till 50 procent.

Som framgår av tabellen har merkostnadsersättningen varierat över tid, liksom det antal arbetstimmar som varit förknippade med ersättningen. Merkostnadsersättningen per timme har i löpande priser ökat från 80 kronor 1980 till 151 kronor 2002 (i fasta priser har, under samma period, merkostnadsersättningen minskat med 25 kronor). Verksamheten har dock förändrats kraftigt sedan bildandet av Stiftelsen Samhällsföretag 1980. Om man studerar utvecklingen sedan bolagiseringen 1992 framgår att merkostnadsersättningen per timme har varierat under den senaste tioårsperioden men är i stort densamma 2002 som 1992, ca 150 kronor i löpande priser. I fasta priser har, under samma period, merkostnadsersättningen per timme minskat med 9 kronor.

### 5.3.2 Merkostnadsersättningen per timme och kostnaden för en årsplats

Som framgår av tabellen i bilaga 3 har merkostnadsersättningen per timme ökat de senaste åren, från 133 kronor år 1999 till 151 kronor år 2002 beroende på att den totala ersättningen har varit oförändrad (4 262 mnkr) samtidigt som antalet arbetstimmar, den s.k. timvolymen justerats ned.

Under 2002 har staten bidragit med 4 262 mnkr i merkostnadsersättning och till det bl.a. kopplat ett sysselsättningskrav om 28,5 miljoner arbetstimmar (resultat 28,3 miljoner arbetstimmar). Omräknat per timme innebär detta således en genomsnittlig ersättning om 151 kronor per arbetstimme. Normalarbetstiden för ett heltidsarbete inom Samhall motsvarar på årsbasis 1 800 timmar. Det innebär att staten betalar ca 271 800 kronor per heltidsarbets-tillfälle/år, vilket motsvarar ca 16 000 årsanställda på heltid (Samhall har f.n. ca 24 400 anställda med arbetshandikapp).

Samhall AB väljer istället att relatera statens ersättning till medeltalet anställda (som är ett anställningsbegrepp som används i årsredovisningssammanhang). Samhall beräknar antalet arbetstimmar på den s.k. kontrakterade tiden för den anställde med arbets-handikapp (t.ex. 40 timmar/vecka). Från den kontrakterade tiden dras sedan eventuell frånvaro i form av sjukfrånvaro, tjänstledighet, semester osv. Olika typer av utvecklingsinsatser (t.ex. utbildning) ingår också i beräkningarna av antalet arbetstimmar. Samhall räknar ut medeltalet anställda genom att dividera 28,3 miljoner timmar med 1 325 timmar (normalarbetstid justerad för sjukfrånvaro, semester o.s.v.). Medeltalet anställda uppgick, enligt årsredovisningen 2002, till 21 301 personer. Det innebär att staten, med detta sätt att räkna, betalar ca 200 100 kronor per anställd i medeltal/år.

Skillnaden mellan de olika beräkningssätten är att den förra beräkningen antar att man är *närvarande* enligt den normalarbetstid som gäller, medan den senare visar kostnaden *efter frånvaro* i olika former. Samhall har en relativt hög sjukfrånvaro, ca 20 procent.

Statens ersättning uppgick till 151 kronor per arbetstimme under 2002. Motsvarande siffra för ett *maximalt* lönebidrag om 80 procent (och bruttolön på eller över 13 700 kronor per månad) är enligt gällande regelverk 97 kronor. Skyddat arbete hos Samhall och lönebidrag är dock inte helt utbytbara. Skillnaden i kostnader mellan dem är motiverade av att de kännetecknas av olika attribut, dvs. i merkostnadsersättningen till Samhall ingår ersättning för att företaget förutsätts ha en organisation uppbyggd enbart för att skapa jobb för personer med arbetshandikapp, anpassar arbetsuppgifter och arbetstakten, har extra/särskilda stödinsatser m.m. Mycket tyder dock på att skillnaderna i attribut i praktiken blivit allt mindre de senaste åren (se kapitel 10).



### 5.3.3 Beroendet av statlig merkostnadsersättning

Ett sätt att mäta effektiviteten – som används i strategirapporten *Samhall mot år 2005* (Samhall 1996) – är att använda just merkostnadsersättning per timme som nyckeltal. År 2002 var merkostnadsersättningen 151 kronor per arbetad timme och 1980 var motsvarande ersättning 80 kronor (i 1980 års penningvärde). Med hjälp av konsumentprisindex kan ersättningen 1980 räknas om till 2002 års prisnivå (se tabellen i bilaga 3). Omräkningen visar att 1980 motsvarar  $(80 \cdot 273 / 100)$  218 kronor i 2002 års penningvärde. Skillnaden mellan effektiviteten 1980 och 2002 är således 67 (218–151) kronor räknat i fast penningvärde. Det betyder att om Samhall skulle ha samma effektivitet nu som 1980 så hade staten för budgetåret 2002 behövt skjuta till ytterligare 1,9 miljarder kronor (67\*28,3 miljoner arbetstimmar). Frågan är dock om ovanstående kan användas som ett mått på effektiviteten inom Samhall. Mycket tyder på att det initialt fanns en stor ledig kapacitet och att verksamheten var mindre effektiv i förhållande till sina kostnader eller till och med överfinansierad. Potentialen för effektivitetsförbättringar torde därmed ha varit betydande. Beräkningarna visar dock att beroendet av statlig merkostnadsersättning minskat betydligt sedan 1980. Utredningen vill dock understryka att detta effektivitetsmått inte säger något om en av huvuduppgifterna i uppdraget, att rehabilitera anställda med arbetshandikapp.

### 5.3.4 Resultatprocent

Som inledningsvis nämndes har tyngdpunkten i de tidigare analyserna ofta legat på själva nivån eller på olika relationstal och inte på de grundläggande principerna för finansieringsmodellen.

I detta sammanhang används ofta den s.k. resultatprocenten (kvoten mellan merkostnadsersättningen och lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp), trots att begreppet egentligen mönstrades ut redan 1992. Som framgår av tabellen i bilaga 3 har resultatprocenten kontinuerligt minskat från 1980 fram till år 2000, men därefter ökat. I början av 1980-talet låg kvoten på 145–150 procent. Sedan bolagiseringen 1992 har resultatprocenten minskat från 129 procent till 93 procent år 2002.

En viktig fråga är vid vilken nivå, uttryckt i resultatprocent, statens ersättning kan begränsas. Denna fråga har behandlats i många

olika sammanhang. Frågan om rimlig nivå på resultatprocenten har dock inte analyserats utifrån verksamhetens merkostnader och den framtida utvecklingen av merkostnader, utan endast utifrån själva procentsatsen.

Riksdagsbeslutet i maj 1992 där propositionen 1991/92:91 bifölls innebar en successiv nedtrappning av merkostnadsersättningen under en femårsperiod innebärande att statens ersättning (exklusive ersättning till fastigheter) inte fick överstiga lönekostnaden för personer med arbetshandikapp (dvs. resultatprocent  $\leq$  100 procent). Som framgår av tabellen nåddes riksdagens ambition 1997.

I Samhalls strategirapport *Samhall mot år 2005* (Samhall 1996) angavs målsättningen att merkostnadsersättningen skulle kunna begränsas och utgöra högst 85–90 procent av lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp med i stort sett bibehållna övriga restriktioner.

I Öhrlings Coopers & Lybrands slutrapport *Ekonomisk analys av Samhall AB* (1998) gjordes bedömningen att det inte kan vara rimligt att anta att den s.k. resultatprocenten långsiktigt skall understiga en nivå av 85 procent under prognosperioden fram till år 2005 (givet då gällande krav på sysselsättningsvolym m.m.)

Nuvarande resultatprocent ligger således inom det intervall som flera aktörer långsiktigt bedömt som både rimlig och önskvärd. En helt avgörande fråga är dock att detta sätt att mäta effektiviteten inte säger något om den *verkliga* effektiviteten. Låga kostnader, låg andel merkostnader kan ju vara ett för samhället sämre utfall om också antalet övergångar minskar. Högre kostnader i Samhall AB skulle mycket väl kunna försvaras om samtidigt antalet personer som övergår från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden ökar. Några sådana kalkyler har, såvitt utredningen erfarit, inte presenterats. Utredningen konstaterar att regeringen inte heller efterfrågat eller ställt krav på några sådana analyser och har därmed inte något underlag för sådana bedömningar.

Mot denna bakgrund anser utredningen att enbart ett mål för högsta resultatprocent riskerar att styra verksamheten fel. Den nuvarande traditionella lönsamhetsstyrningen av Samhall AB är en bidragande orsak till att den rehabiliterande verksamheten är satt på undantag och inte kan utvecklas.

Samhall AB har vid olika tillfällen använt sig av statsfinansiella analyser och kommit fram till att en anställning på marginalen inom Samhall är mer lönsam för staten än andra alternativ. Mot bakgrund av att målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är

*...personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser* vilar analysen på antagandet att alternativet till Samhall alltid är olika former av passiva stöd. Antagandet bygger dock på teori (vad regelverket säger) och inte på empiri (hur det i praktiken ser ut). Analyserna står och faller med detta.

### 5.3.5 Internationell jämförelse av ersättningens nivå

Det är svårt att göra internationella jämförelser mellan arbetsmarknadspolitiska program för personer med arbetshandikapp i allmänhet och av skyddat arbete i synnerhet. Vad som finansieras varierar ofta. De senaste uppgifterna om statsbidrag i förhållande till lönekostnaderna (resultatprocent) visar att andelen uppgår till 98 procent i Nederländerna, 91 procent i Storbritannien, 64 procent i Österrike och 59 procent i Norge.<sup>1</sup> En viss försiktighet vid jämförelsen måste iakttas, eftersom det rör sig om delvis olika verksamheter. Det statliga brittiska företaget Remploy Ltd är den verksamhet som närmast kan liknas vid Samhall AB.

## 5.4 Merkostnadsbegreppet

Som framgår av ordet *merkostnadsersättning* baseras statens ersättning till Samhall AB på utgångspunkten att företaget skall få ersättning för de merkostnader som uppstår genom att företaget anställer och utvecklar personer med arbetshandikapp. Begreppet merkostnad är emellertid inte definierat. Ägaren – staten – har inte preciserat vad som *är* merkostnader eller *vad som får utgöra* merkostnader. I proposition 2002/03:1 framgår att staten ersätter Samhall AB för de merkostnader som bolaget har. Merkostnadsersättningen skall enligt propositionen bl.a. täcka kostnader för anpassad arbetstakt, geografisk spridning, diversifierad verksamhet och stödinsatser för arbetsanpassning. I nuvarande avtal mellan staten och Samhall AB är formuleringen *”täckande av merkostnader”* och som villkor anges att medlen *”får användas till drift, fastigheter och investeringar i verksamheter som ger arbete åt anställda i Samhall AB och hos andra huvudmän som ordnar arbete åt personer*

---

<sup>1</sup> Jämförelsen avser motsvarande verksamheter inom det område som klassificeras som 5.2 Sheltered Employment i EUROSTAT:s LMP-databas.

*med arbetshandikapp med bidrag från Samhall AB*". I och med att merkostnadsbegreppet inte är definierat existerar det olika uppfattningar om vad merkostnader är och/eller hur stora de är.

#### 5.4.1 Merkostnader enligt Samhall AB

Samhall AB definierar merkostnader som kostnader som orsakas av uppdraget från staten och som innebär insatser utöver vad som är normalt för företag inom övrigt näringsliv. Företagets verksamhet bygger enligt detta synsätt på mål och förutsättningar som ger bolaget – i förhållande till andra företag – vissa restriktioner.

I strategirapporten *Samhall mot år 2005* (Samhall 1996) redogör Samhall AB för de olika slag av merkostnader man identifierat i verksamheten. I studien framgår dock inte storleken på merkostnaderna eller hur de storleksmässigt förhåller sig till varandra. Företaget har därefter tagit fram en rapport *Studie av Samhalls merkostnader – en första analys* (Samhall 1998). Samhall AB redovisar i rapporten – gällande verksamhetsåret 1997 – merkostnadernas art, innehåll och storlek samt beräkningsgrunderna. Enligt rapporten motiveras merkostnaderna av: den anpassade arbetstakten, arbetet med övergångar till reguljära arbetsmarknaden, extra/särskilda stödinsatser för de anställda, uppsägning eller permittering av anställda sker inte, den stora geografiska spridningen av arbetsplatser och ambitionen att ha arbetsplatser där de behövs, det särskilda uppdraget som gäller praktikplatser, mångfalden affärer och att omstrukturering och marknadsanpassning begränsas bl.a. genom att regionalpolitiska hänsyn skall tas. Nedan sammanfattas företagets definitioner av bolagets merkostnader utifrån hur de beskrivs i nämnda rapport.

##### *- den anpassade arbetstakten*

Arbetstakten är anpassad till målgruppens förmåga och möjligheter. Detta innebär merkostnader relativt övrigt näringsliv i form av högre direkta och indirekta personalkostnader. Merkostnaden orsakas av att Samhall AB har fler anställda i produktionen än andra företag. De direkta kostnaderna innebär främst betydligt högre lönekostnader. Detta innebär också att indirekta personalkostnader blir högre genom att företaget t.ex. måste hålla större lokaler, inve-

stera i mer utrustning och maskiner, administrera fler löner, bekosta mer arbetskläder och tvättar, utbilda och ge företagshälsövård till fler anställda.

*- övergångsarbetet*

Merkostnaderna utgörs av motivationsarbete, kontakter med potentiella arbetsgivare, praktik och pryö hos blivande arbetsgivare med bibehållen lön i Samhall AB och inskolning av nya medarbetare som ersätter de som lämnat företaget.

*- extra/särskilda stödinsatser*

Personalutvecklingsinsatserna i Samhall AB är mer omfattande än hos andra arbetsgivare i och med att det krävs ett intensivt arbete att successivt överbrygga hinder mellan den anställda med arbetshandikapp och hans/hennes arbetssituation. Detta motiveras bl.a. av olika stödinsatser i form av extra lång introduktion, utbildning, arbetsväxling, arbetsanpassning, en hög standard på arbetsmiljö och företagshälsövård samt ett anpassat produktionsupplägg och instruktion.

*- uppsägning eller permittering av anställda sker inte*

Samhall AB har hittills inte sagt upp eller permitterat anställda med arbetshandikapp på grund av arbetsbrist orsakad av konjunktur eller andra marknadsskäl. Detta innebär en merkostnad för Samhall i jämförelse med andra företag som i liknande situation skulle säga upp eller permittera.

*- den stora geografiska spridningen*

Samhall AB skall erbjuda sysselsättning där behoven finns. Den geografiska spridningen orsakar merkostnader genom att stor-drifts- och samordningsfördelar i produktion och administration inte kan utnyttjas på samma sätt som andra företag med en mer koncentrerad verksamhet kan göra. Detta skulle kunna betecknas som "småskalighetsnackdelar" i och med att varje produktions-

enhet kräver egna produktionsresurser och en byggnad/skal, en egen administration och ledning samt transporter m.m.

*- praktikplatser*

Enligt avtalet med staten skall Samhall AB erbjuda praktikplatser i den omfattning som bolaget kan erbjuda.

*- mångfalden affärer*

Samhall AB bedriver verksamheter inom många områden inom tjänste- och industrisektorn. Bakgrunden till detta är att företaget dels av arbetsmarknadspolitiska skäl skall ha möjlighet att kunna erbjuda arbeten inom olika branscher, dels av konkurrensskäl undvika att bli marknadsdominerande inom en bransch. Samhall AB kan således inte utnyttja koncentrationsfördelar på samma sätt som andra företag i motsvarande storlek.

*- omstrukturering/marknadsanpassning*

För att behålla sin relativa konkurrenskraft måste Samhall AB, liksom många andra företag, löpande omstrukturera sin verksamhet. Men eftersom Samhall bedriver verksamhet inom flera olika branscher på många enheter som är spridda över hela landet och inte tillåter eller avskedar, utan istället skapar andra arbetstillfällen för de personer med arbetshandikapp som blir övertaliga, får Samhall i jämförelse med andra företag högre kostnader för omstruktureringar. Denna högre omstruktureringskostnad är en merkostnad.

Tabell 5.2. Samhalls beräknade merkostnader 1997

Typ av kostnad	Beräknad merkostnad		Merkostnads- ersättning	Differens
	mnr	%	mnr	mnr
- den anpassade arbetstakten	2303	49,2		
- merkostnader för övergångsarbete	206	4,4		
- extra eller särskilda stödsatser	520	11,1		
- merkostnader ej uppsägningar/permitteringar	824	17,6		
- geografisk spridning	499	10,7		
- merkostnad praktikplatser	6	0,1		
- mångfalden affärer	108	2,3		
- omstruktureringar/marknadsanpassningar	211	4,5		
<i>Summa merkostnad brutto</i>	<i>4679</i>	<i>100</i>	<i>4424</i>	<i>-255</i>
<i>avgår kapitalkostnad</i>	<i>-95</i>			
<i>Summa merkostnad netto</i>	<i>4584</i>		<i>4424</i>	<i>-160</i>

Källa: Studie av Samhalls merkostnader – en första analys (Samhall 1998)

Samhall AB:s beräkningar i rapporten *Studie av Samhalls merkostnader – en första analys* (Samhall 1998) utgår från den tilldelade merkostnadsersättningen 1997. Utifrån denna ersättning har bolaget redovisat sina beräknade merkostnader. Med denna teknik hamnar Samhall mycket nära (men över) den tilldelade merkostnadsersättningen 1997.

I studien framgår att de olika merkostnaderna varierar mellan olika områden. I studien framhålls att beräkningsmodellen kommer att vidareutvecklas och användas en gång per år för att följa merkostnadernas utveckling. Denna ambition har emellertid inte fullföljts. Modellen har av bolaget bedömts som för krånglig och dessutom känslig för olika antaganden.

#### 5.4.2 Bedömningar av Samhalls merkostnader

I LOSAM-utredningen (SOU 1997:64) förs vissa resonemang om verksamhetens merkostnader och hur stora de egentligen är/bör vara, utan att de kvantifieras absolut eller relativt.

I Öhrlings Coopers & Lybrands slutrapport *Ekonomisk analys av Samhall AB* (1998) gjordes en genomgång av studien ovan. De

fann att merkostnads kalkylen är riktig om de underliggande antagandena är korrekta. Vissa antaganden är enligt Öhrlings Coopers & Lybrand dock behäftade med stor osäkerhet. Särskilt känsliga är antagandena om arbetsförmåga och övergångar. Studien kan enligt Öhrlings Coopers & Lybrand inte som enskild analys utgöra underlag för bedömningar om rimlig nivå på merkostnadsersättningen.

I slutrapporten görs bedömningen att en långsiktig prognos med antagande om oförändrad nominell merkostnadsersättning och ökade lönekostnader – med hänsyn till företagets intäkts- och kostnadsstruktur – alltid kommer att utvisa att företagets ekonomi kommer urholkas successivt. I proposition 1998/99:1 framgår att regeringen delar konsulternas bedömning, men menar samtidigt att det behövs ytterligare analyser innan den konkreta utformningen och beräkningen av merkostnadsersättningen kan anges. I propositionen framgår också att regeringen avser att återkomma i frågan så snart ett sådant analysarbete har genomförts. Enligt vad utredningen erfarit har regeringen inte återkommit i denna fråga. Samhall AB:s merkostnadsbegrepp och redovisning av merkostnader har därefter inte närmare kommenterats eller godkänts av ägaren.

Utredningen noterar inledningsvis att merkostnader är ett teoretiskt begrepp som bygger på antaganden och beräkningar av kostnader och inte på faktiska kostnader. Merkostnaderna är av olika karaktär och därmed påverkbara i olika utsträckning. Merkostnaden för exempelvis anpassad arbetstakt är direkt kopplad till arbetsförmågan hos den som anvisas och anställs vid Samhall. Merkostnaderna för geografisk spridning, diversifierad verksamhet m.m. som antas föreligga för verksamheten är rimligen inte under alla omständigheter en merkostnad eller alltid en lika stor merkostnad. Merkostnaderna i Samhalls interna fördelning fördelar sig mellan industri- och tjänstesidan på samma sätt som de anställda med arbetshandikapp. Eftersom industriproduktionen får antas ha höga kapitalkostnader jämfört med tjänsteproduktionen anser utredningen att beräkningarna är allt för schabloniserade och inte speglar de faktiska merkostnaderna på ett korrekt sätt.

Det är antagligen så att om Samhall AB skulle lyckas med sin strategi att överföra en större andel av sina anställda till tjänste- och servicesektorn borde merkostnadsersättningen sänkas. Något instrument för att bedöma och följa en sådan förändring av merkostnader finns för närvarande inte. Den nuvarande resultatredo-



visningen kan därmed ge ett för positivt resultat för tjänstesektorn och ett motsvarande för negativt resultat för industrisektorn.

Bristande spårbarhet mellan ersättning och merkostnader leder till att det blir svårt att särskilja företagets ordinarie kostnader från merkostnader. Av detta följer att det blir svårt att avgöra Samhall AB:s behov av merkostnadsersättning och i slutändan dra slutsatser om Samhall AB är över- respektive underfinansierad *i förhållande till sina merkostnader*. För att överhuvudtaget kunna avgöra huruvida en berättigad merkostnad föreligger, krävs i praktiken att man går in i varje delverksamhet inom Samhall AB och konstaterar om så är fallet. Inom ramen för denna utredning har det inte bedömts som möjligt att genomföra en sådan granskning.

## 5.5 Fastställandet av merkostnadsersättningen

Samhall AB lämnar årligen budgetunderlag till regeringen för bl.a. fastställande av merkostnadsersättningens nivå. Budgetunderlaget omfattar den kommande treårsperioden. Eftersom medelsbehovet kan vara svårt att bedöma för tre år framåt ligger tyngdpunkten i underlaget på medelsbehovet för det första året, medan det angivna medelsbehovet för de två följande åren mer är att betrakta som prognoser under vissa antaganden.

I budgetunderlaget lämnas emellertid inga bedömningar av merkostnaderna i verksamheten. Sådana bedömningar borde rimligen utgöra det underlag som riksdag och regering behöver för att kunna fastställa merkostnadsersättningens nivå. De skäl som Samhall AB anför som argument för en viss föreslagen nivå på merkostnadsersättningen tar inte heller sin utgångspunkt i resonemang om att vissa merkostnader har ökat, är oförändrade eller har minskat. Förslaget från Samhall AB till nivå på merkostnadsersättningen utgörs således inte av någon samlad bedömning av merkostnaderna, utan snarare en bedömning av bolagets möjligheter att erbjuda sysselsättning och vilket medelsbehov som är förknippat med denna nivå när hänsyn tagits till förväntade egna intäkter.

När Regeringskansliet bereder den årliga merkostnadsersättningen till Samhall AB har inte merkostnaderna någon central betydelse. Ägaren – staten – har haft andra utgångspunkter än merkostnaderna (framförallt den s.k. resultatprocenten) för att fastställa merkostnadsersättningen. Istället gör regeringen i bästa fall en bedömning av bolagets möjligheter att erbjuda sysselsättning

och avgör därefter vilket medelsbehov som är förknippat med denna nivå när hänsyn tagits till företagets övriga förväntade intäkter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att spårbarheten mellan merkostnader och merkostnadsersättning är svag. Samhall AB – i budgetunderlaget till regeringen – anger inte behovet av merkostnadsersättning kopplat till merkostnader. Ägaren – staten – varken fastställer merkostnadsersättningens nivå eller följer upp statsbidraget utifrån merkostnader. Samhall AB – i fördelningen av merkostnadsersättningen inom bolaget – varken fastställer merkostnadsersättningens nivå, fördelar medel eller följer upp utifrån merkostnader. Systemet med merkostnadsersättning är inte – vare sig i statens styrning av bolaget eller internt inom Samhall AB – uppbyggt på ett sådant sätt att spårbarhet är möjlig. Principerna för fördelning av merkostnadsersättningen inom Samhall har varierat över tid. Inom bolaget fördelas merkostnadsersättningen för närvarande utifrån det ekonomiska resultatkrav som årligen fastställs. Principen är att samma merkostnadsersättning mätt i kronor per arbetstimme för anställda med arbetshandikapp lämnas. Den absoluta merparten av merkostnadsersättningen fördelas ut i kärnverksamheten. En mindre del finansierar gemensamma kostnader.

Utredningen finner det uppenbart att den strama budgetprocess som tillämpas innebär att regeringen och ytterst riksdagen snarare fastställer den totala volym kostnader som man anser sig ha råd med och därefter förhandlar om det timantal som Samhall AB skall producera. Någon egentlig bedömning av behov eller av vinster i form av rehabilitering och återgång till arbete görs överhuvudtaget inte. Risken är uppenbar att nuvarande system medför suboptimering av samhällets resurser.

## 5.6 Finansieringsmodellens ändamålsenlighet

Utifrån föregående avsnitt konstaterar utredningen att det inte går att bedöma i vilken utsträckning merkostnader täcks av merkostnadsersättningen. Denna bedömning hade annars varit den naturliga utgångspunkten för att värdera nuvarande finansieringsmodell. Finansieringsmodellen får i stället värderas från andra aspekter. En del i bedömningen av finansieringsmodellens ändamålsenlighet är de krav som ställdes upp på finansieringssystemet 1980 (prop.

1978/79:139). En annan del är de ägarkrav som är förknippade med merkostnadsersättningen.

### 5.6.1 De formella kraven på finansieringsmodellen

I samband med att staten tog över huvudmannskapet för skyddat arbete formulerades åtta krav på finansieringssystemet (se avsnitt 5.1). De två förstnämnda kraven (garantera arbetshandikappades rätt till avlönat arbete och möjlighet till rehabilitering och ge likartade förutsättningar för de arbetshandikappade i alla delar av landet att kunna erhålla arbete) handlade dock mer om själva principerna för den skyddade verksamheten och mindre om finansieringsmodellens egenskaper. I samband med bolagiseringen 1992 blev två av kraven inaktuella (rörande stiftelseformen). 1998 blev ytterligare ett krav inaktuellt (rörande värdebeständig finansiering). För närvarande kvarstår endast tre av dessa ursprungligen åtta formulerade krav som giltiga. Kraven är att:

- stimulera till affärsmässigt beteende och en rationell företagsekonomisk resursplanering och resursuppbyggnad,
- stimulera till en hushållning med statens resurser och en strävan att tillfredsställande täcka kostnaderna med intäkter från försäljning av produktionen samt att
- finansieringssystemet skall vara administrativt billigt och enkelt.

Det sistnämnda kravet är utan tvivel uppfyllt. Statsmakterna fastställer nivån på ersättningen och medlen finns uppförda under ett särskilt anslag. Via kammarkollegiet tilldelas sedan bolaget en tolfedel av medlen varje månad. Denna hantering måste i jämförelse med andra statsbidragssystem betraktas som mycket enkel och obyråkratisk.

Det grundläggande antagandet att verksamheten *kan* generera tillräckliga egna intäkter nämns inte explicit i de ursprungliga kraven på finansieringsmodellen (istället framhålls kravet att *stimulera till...att tillfredsställande täcka kostnaderna med intäkter från försäljning av produktionen*. Implicit bygger emellertid hela finansieringssystemet just på att verksamheten *kan* generera tillräckliga egna intäkter.

### 5.6.2 Finansieringsmodellen och ägarmålen

Med merkostnadsersättningen följer f.n. fyra ägarkrav:

- antalet arbetstimmar som Samhall skall tillhandahålla till anställda med arbetshandikapp,
- hur stor andel av dem som rekryteras till Samhall som skall komma från de prioriterade grupperna,
- minsta andel övergångar till den reguljära arbetsmarknaden, samt
- ekonomiska krav, t.ex. att beroendet av merkostnadsersättning skall minska.

Alla dessa krav väger i praktiken inte lika tungt. Det är framförallt antalet arbetstimmar, den s.k. timvolymen, som har den tydligaste kopplingen till finansieringsmodellen.

#### *Antalet arbetstimmar*

I princip kan man säga att staten, under ett antal restriktioner, "beställer produktion" från Samhall AB i form av ett minsta antal arbetstimmar. Samhall AB:s uppgift är att fylla denna med ett innehåll som är förenligt med både de affärsmässiga och personalutvecklande aspekterna i uppdraget. Staten styr omfattningen genom att ange det minsta antalet arbetstimmar som skall produceras. Staten kan dock inte vara säker på att man för de ekonomiska resurser man ställt till förfogande får den timvolym som avtalats. Timvolymen har bara nåtts eller överträffats vid ett tillfälle de senaste fem åren. Finansieringsmodellen är enligt utredningen ett trubbigt instrument för att styra omfattningen av Samhall AB:s verksamhet. Samhall AB:s egen förmåga att hantera marknadens förutsättningar styr däremot ytterst hur många produktiva och utvecklande arbetstimmar som Samhall AB kan erbjuda sina anställda. Detta får till konsekvens att i goda konjunkturer så kan antalet anställda öka. När det går sämre för företaget minskar antalet anställda. Ur strikt arbetsmarknadspolitisk synvinkel är utgångspunkten snarare att systemet skulle fungera så att omfattningen ökade i lågkonjunktur och inte tvärtom.

I finansieringsmodellen finns heller inget incitament att överträffa den avtalade timvolymen och öka antalet arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp. En annan begränsning i finansieringsmodellen är att det i modellen är egalt om de anställda med

arbetshandikapp är sysselsatta eller undersysselsatta (i bemärkelsen att man har begränsade eller helt saknar arbetsuppgifter). I den timvolym som Samhall rapporterar till regeringen (och som ingår i upparbetandet av verksamhetsmålet) ingår även arbetstimmar för de personer som är undersysselsatta.

### *Prioriterade grupper*

Finansieringsmodellen har ingen tydlig koppling till dem som anvisats. Det finns en för svag koppling mellan merkostnadsersättningen och arbetsförmågan hos de anställda med arbetshandikapp. Det finns heller ingen koppling till det individuella utvecklingsbehov som var och en som anvisats till Samhall har. Merkostnadsersättningen är en genomsnittlig ersättning, vilket innebär att för en del anställda är ersättningen för låg i förhållande till deras individuella behov och för andra är ersättning för hög (exempelvis i de fall de har en högre arbetsförmåga och/eller ett mindre utvecklingsbehov). I själva verket styr finansieringsmodellen i detta avseende helt fel. Det är mindre lönsamt för Samhall AB att anställa personer med mer omfattande funktionsnedsättningar. Mest lönsamt är det att anställa personer med så god arbetsförmåga som möjligt och som har små krav på extra insatser.

### *Övergångar*

Finansieringsmodellen har ingen koppling till övergångarna.

### *Ekonomiska krav*

Samhall AB tillhör den grupp av statliga företag som har särskilda samhällsintressen att infria (se vidare avsnitt 1.5). Det finns inget avkastningskrav på Samhall AB. Ekonomiska krav ställs endast indirekt genom merkostnadsersättningens storlek. I olika sammanhang har ägaren – staten – uttalat att beroendet av statlig merkostnadsersättning skall minska och bolaget skall bära mer av sina kostnader med egna intäkter. Sedan 1998 kompenseras Samhall inte längre för löne- och prisökningar i betydelsen att anslaget till Samhall AB räknas upp. Löne- och prisuppräknning, helt eller delvis, tillämpas normalt endast för förvaltningskostnader. Kostnaden för

avtalsenliga löneökningar är, enligt uppgift från Samhall AB, ca 150 mnkr per år.

### 5.6.3 Brister i nuvarande finansieringsmodell

Nuvarande finansieringsmodell är enligt utredningens samlade bedömning inte ändamålsenlig. Detta gäller i synnerhet i sådana lägen där marknaden förändras snabbt och då företaget måste genomgå stora strukturförändringar. Modellen ger ingen som helst ersättning för strukturkostnader, intäktsförluster etc. I första hand tjänar det egna kapitalet som en buffert. I realiteten har företaget däremot genomfört kostnadsbesparingar som minskat förutsättningarna att genomföra det rehabiliterande uppdraget. Ytterst innebär detta att program och stöd för de anställda med arbetshandikapp har minskat.

Den anpassning som skett har därutöver inneburit att regeringen justerat ned det antal arbetstimmar, den s.k. timvolymen, som varit förknippade med en given merkostnadsersättning. Därigenom har en alltför stor undersysselsättning undvikits och det negativa rörelseresultatet har begränsats. Antalet anställda i Samhall AB har minskat liksom resurserna för deras rehabilitering. Nuvarande finansieringsmodell har också blivit mycket dyr för staten i förhållande till den sysselsättning/utveckling som tillskapas.

Det är, enligt utredningens uppfattning, *i tillämpningen* av finansieringsmodellen inte tydligt vad det är staten ersätter. Det föreligger i detta sammanhang en sammanblandning av olika motiv och argument. Är det merkostnader, kostnader eller uteblivna intäkter?

Nuvarande modell gör det svårt att styra mot alla fyra ägarkrav samtidigt. Det är i och för sig inte sannolikt att det går att konstruera en sådan avancerad modell, men en tydligare koppling mellan statens ersättning och aktiviteter/prestationer och resultat är angelägen. En brist i nuvarande finansieringsmodell är att de personalutvecklande inslagen i verksamheten som staten via merkostnadsersättningen finansierar inte prioriteras när affärsverksamheten tvingar fram besparingar och/eller omstrukturering av verksamheten. De arbetsmarknadspolitiska och sociala målen är därmed i praktiken underställda de affärsmässiga aspekterna. Ur strikt arbetsmarknadspolitisk synvinkel är det emellertid önskvärt att de anställda med arbetshandikapp får del av de utvecklingsinsatser de är berättigade till, oberoende av hur affärsverksamheten utvecklar

sig. En ideal finansieringsmodell skulle således hålla isär de olika intäkterna och kostnaderna för att säkerställa detta.

En annan brist är att modellen är framtagen utifrån en aktör, Samhall AB, och är inte tillämpbar på andra aktörer som skulle kunna kompensera för en minskning av arbetstillfällen inom företaget.

Bristerna i nuvarande finansieringsmodell kan sammanfattas på följande sätt:

- bristande spårbarhet mellan merkostnader och merkostnadsersättning,
- för svag koppling mellan merkostnadsersättningen och arbetsförmågan hos de anställda med arbetshandikapp,
- ingen koppling till det individuella utvecklingsbehovet hos de anställda med arbetshandikapp,
- nuvarande modell styr inte tillräckligt mot de fyra ägarkraven,
- modellen är avpassad till en aktör – Samhall AB,
- nuvarande modell har blivit mycket dyr för staten i förhållande till vad staten får ut av verksamheten i form av sysselsättning/utveckling.

Merkostnader är ett teoretiskt begrepp som bygger på antaganden och beräkningar av kostnader och inte på faktiska kostnader. Det är förklaringen till varför vare sig Samhall AB eller någon annan på ett övertygande sätt lyckats reda ut *vilka* merkostnaderna i verksamheten är och/eller *hur stora* de är. Utredningens slutsats är att merkostnadsbegreppet är för oprecist och vagt för att kunna ligga till grund för ett fastställande av den statliga ersättningen. Merkostnadsbegreppet bör överges till förmån för ett system som så långt som möjligt ersätter faktiska kostnader och som är kopplat till de aktiviteter/prestationer som genomförs och de resultat som uppnås.

#### 5.6.4 Samhall AB:s förslag till finansieringsmodell

Samhall AB har under hösten 2001 föreslagit en ny modell som företaget bedömer som mer flexibel. Modellen går ut på dels att den för varje år fastställda ramen arbetstimmar bestäms med ett intervall om 0,5 miljoner uppåt och nedåt, dels att merkostnadsersättningen varje år bestäms som en procentsats av den *beräknade* totala lönekostnaden.

I budgetunderlaget för åren 2003–2005 föreslog dock Samhall AB ett fastställt antal timmar och en fast nominell merkostnadsersättning och därutöver ersättning för träffade löneavtal för anställda med arbetshandikapp.

I budgetunderlaget för åren 2004–2006 föreslog Samhall AB ett fastställt antal timmar (samma timvolym som 2003) och en uppräknig av merkostnadsersättningen i förhållande till tilldelningen 2003 (med de 125 mnkr regeringen hållit inne av de medel som riksdagen anvisat Samhall för 2003 och ersättning med 150 mnkr för träffade löneavtal för anställda med arbetshandikapp).

Inom ramen för utredningsarbetet har Samhall AB erbjudits att lämna förslag på en framtida finansieringsmodell. Företaget har avböjt detta erbjudande. I olika sammanhang argumenterar dock företaget för en fortsatt samlad ersättning direkt från staten, senast i framtidsvisionen *Funktionshindrades rätt till arbete* (mars 2003).

#### 5.6.5 Internationell jämförelse av utformningen av finansieringsmodell

Som tidigare nämnts är det svårt att göra internationella jämförelser av skyddat arbete. Det gäller i hög grad finansieringsmodellernas utformning. I många länder har den aktör som bedriver skyddat arbete också andra uppdrag, exempelvis bedriver olika arbetsmarknadsprogram och/eller säljer olika kartläggnings- och arbetsmarknadstjänster, vilket försvårar jämförelser. En del av det statliga brittiska företaget Remploy's verksamhet (de skyddade arbetena) kan dock liknas vid Samhall.

Remploy Ltd erhåller årligen en klumpsumma från staten för att anordna skyddad sysselsättning. Klumpsumman – som skall täcka alla kostnader förknippade med uppdraget – motsvarar de kostnader som uppkommer i företaget som inte täcks av försäljningsintäkter. Den statliga ersättningen har varit densamma sedan 1996. Staten har dock – i motsats till vad som skett i Sverige – skjutit till direkta omstruktureringsbidrag. Remploy har också tillgång till kortsiktiga lån från staten som måste återbetalas samma budgetår (har inte utnyttjats) och utnyttjande av kreditram (har utnyttjats).

I en nyligen genomförd utvärdering (*Mid Term Quinquennial Review of Remploy 2002. Report and Recommendations*) av bl.a. finansieringsmodellen, har möjligheten att övergå till en finansieringsmodell med ersättning för prestationer diskuterats (dock



fortfarande med tillgång till kortsiktiga lån och utnyttjande av kreditram). Utvärderingen övervägde flera olika finansieringsmodeller (bl.a. den modell som gäller för Workstep som Remploy och andra aktörer bedriver), men kom till slutsatsen att det i nuvarande läge inte är lämpligt att övergå till en annan finansieringsmodell. Utvärderingen rekommenderade dock att vidare förberedande arbete genomförs, för att bedöma i vilken utsträckning en del av ersättningen skulle kunna knytas till prestationer, så att det skulle kunna bli möjligt att implementera ett sådant system under nästa budgetperiod.

## 5.7 Utredningens överväganden och förslag

### 5.7.1 Uppdrags- eller individbaserad merkostnadsersättning

Nuvarande finansieringsmodell innebär att merkostnadsersättning betalas ut som en klumpsumma. Av utredningsdirektiven framgår att utredaren skall pröva om det är möjligt med en ersättning som delvis är uppdrags- eller individbaserad och som tar hänsyn till antalet arbetstimmar. Utredningen har tolkat begreppet "uppdragsbaserad" som att uppdragstagaren får en ersättning i utbyte mot att ett antal aktiviteter/prestationer utförs som skall leda till ett visst resultat. Ersättningen kan vara kopplad både till aktiviteter/prestationer och/eller resultat. En, flera eller alla individer kan beröras av ersättningssystemet. Utredningen har tolkat begreppet "individbaserad" som att uppdragstagaren får en ersättning utifrån ett antal individkaraktistika, där arbetsförmågan rimligen torde vara den viktigaste faktorn. Ersättningen kopplas till svårighetsgraden (främst arbetsförmågan) i uppdraget i förhållande till aktiviteter/prestationer och/eller resultat.

### 5.7.2 Tidigare förslag

I samband med översynen av Samhall 1990/91 (SOU 1991:67) behandlades ett förslag som AMS fört fram i flera olika sammanhang, nämligen att AMS skulle ta över hela eller delar av Samhalls merkostnadsersättning och använda medlen för köp av arbetstillfällen antingen hos Samhall eller hos andra arbetsgivare.

AMS och Samhalls dåvarande ståndpunkter är intressanta, eftersom de illustrerar två diametralt olika synsätt på hur skyddat arbete

bäst kan tillhandahållas och finansieras. Detta synsätt äger fortfarande aktualitet. AMS förslag handlade om att föra över Samhalls merkostnadsersättning, helt eller delvis, till samma anslag som lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Som skäl angav AMS att den arbetsmarknadspolitiska inriktningen och prövningen skulle förbättras och förtydligas. AMS menade att förslaget inte innebar något förändrat uppdrag för Samhall eller ändrade förutsättningar i övrigt, utan snarast var att betrakta som en ändrad finansieringsväg som klargjorde producent- och beställarrollerna. Samhall skulle få erforderliga planeringsförutsättningar genom långsiktiga avtal. AMS menade vidare att merkostnadsersättningen – i form av lönebidrag – skulle utgå ifrån individens förutsättningar att utföra de aktuella arbetsuppgifterna och individens behov av stöd i arbetet. AMS menade att med ett större lokalt inflytande skulle verksamhetens ekonomiska ramar kunna användas på ett mer optimalt sätt. Genom ett större utnyttjande av den reguljära arbetsmarknaden skulle fler personer med arbetshandikapp kunna få lämplig sysselsättning till en lägre kostnad för staten, enligt AMS. Samhall såg förslaget som ett grundskott mot hela verksamheten och avfärdade förslaget på punkt efter punkt. Samhall menade att den statliga ersättningsnivån var beroende av koncernens sammantagna effektivitet vad avser såväl den affärsmässiga verksamheten som personalutvecklingen. Ersättningsnivån var därmed inte beräknad per individ eller relaterad till enskilda anställdas skiftande arbetsförutsättningar. Det gick, menade Samhall, inte att bedriva affärsverksamhet utifrån sådana förutsättningar.

Förslaget avvisades således av Samhall liksom remissinstanserna med huvudargumentet att förslaget på sikt skulle äventyra Samhalls möjligheter på marknaden. I proposition 1991/92:91 uttrycktes det som att det *”...är inte möjligt att på en konkurrensutsatt marknad planera en produktion, garantera kvalitet, leveranser och leveranstider och i övrigt agera affärsmässigt på marknaden om de grundläggande produktionsförutsättningarna är betydligt mer instabila än hos konkurrerande företag”*. Riksdagsbeslutet i maj 1992 där propositionen 1991/92:91 bifölls innebar att ansvarsfördelningen mellan Samhall och Arbetsmarknadsverket låg fast, liksom huvudprincipen för finansieringen.

AMS förslag kan ses som ett försök att individualisera merkostnadsersättningen. Samhalls ersättning skulle helt enkelt bestå av den samlade ersättningen för alla individer som anvisats till Samhall

med lönebidrag. Arbetsförmågan skulle i ett sådant förslag sättas i centrum. I AMS förslag sattes likhetstecken mellan lönebidraget och Samhalls behov av ersättning. Vilken relevans har dessa argument i dag? En stor skillnad jämfört med situationen i dag var att Samhall vid denna tidpunkt befarade en för liten och ryckig efterfrågan av platser inom Samhall. I dag är problemet det motsatta. Det finns en stor undersysselsättning inom Samhall, samtidigt som arbetslösa med arbetshandikapp inte kan få plats inom Samhall. Dessutom pågår en tyngdpunktsförskjutning inom Samhall från industri- till tjänstesidan, där behoven av långsiktig planering/produktionsstyrning torde vara mindre. Huruvida marknadsargumentet ovan fortfarande är giltigt och väger tungt är ytterst en fråga för ägaren – staten – att pröva. Det intressanta – enligt utredningens uppfattning – är emellertid att AMS förslag lyfter fram arbetsförmågan som en central faktor för fastställandet av ersättningen.

LOSAM-utredningen (SOU 1997:64) föreslog att merkostnadsersättningen inte skulle betalas som en klumpsumma, utan delas upp i en lönerelaterad del och en del som varierar med övergångarna och som bestäms utifrån merkostnaderna. Samhall skulle specificera sina merkostnader för rehabilitering/utveckling och övergångsarbete avseende sina anställda med arbetshandikapp som ett underlag för att få ersättning från staten för dessa merkostnader. En personalekonomisk redovisning från Samhall skulle ligga till grund för en ny konstruktion på merkostnadsersättningen. Regeringen valde dock att inte bereda detta förslag vidare.

LOSAM:s förslag kan ses som ett försök att – åtminstone till vissa delar – öka spårbarheten mellan merkostnader och merkostnadsersättning. Den lönerelaterade delen föreslogs dock fortfarande bestå av en klumpsumma, utan koppling till arbetsförmågan hos de anställda med arbetshandikapp. Det intressanta – enligt utredningens uppfattning – är att förslaget lyfter fram spårbarheten och att den personalekonomiska redovisningen får betraktas som ett försök i denna riktning.

Ett nytt ersättningsystem bör – enligt utredningens uppfattning – utgå från arbetsförmågan och utvecklingsbehovet hos den som anvisats, spårbarhet och, så långt det är möjligt, utifrån faktiska kostnader.

### 5.7.3 Förslag till ett nytt ersättningsystem

Utredningens förslag till ett nytt ersättningsystem är nära kopplat till det förslag om allmänt skyddat arbete (ASA) öppet för fler aktörer än Samhall AB som lämnas i kapitel 4.

#### *Grundläggande principer*

Utredningen har övervägt olika modeller för uppdrags- eller individbaserad ersättning. Utredningen har dock stannat för en kombination av individ- och uppdragsbaserad ersättning och som relaterar ersättningen till aktiviteter/prestationer och till resultat. Resultat är i detta sammanhang liktydigt med övergångar till den reguljära arbetsmarknaden, med eller utan stöd eller till reguljär utbildning. Utredningen menar, mot bakgrund av den relativt sett låga utbildningsnivån för personer med arbetshandikapp, att också övergångar till reguljär utbildning skall räknas som ett resultat.

Med tanke på målgruppen för verksamheten bör en ersättning utgå för aktiviteter/prestationer som är oberoende av de efterföljande resultaten i form av övergångar. En helt resultatbaserad ersättning torde påtagligt försvåra möjligheterna till sysselsättning och utveckling för anställda med arbetshandikapp med låg arbetsförmåga.

#### *Ersättningsystemets utformning*

Utredningen *föreslår* att nuvarande finansieringsmodell ersätts av ett nytt ersättningsystem. Det nya ersättningsystemet är kopplat till det förslag som utredningen lämnar i kapitel 4.

Utredningen *föreslår* att det nya ersättningsystemet skall bestå av individuella *lönebidrag* för att kompensera en nedsättning i arbetsförmåga och *omkostnadsersättning* för de utvecklingsinsatser Samhall AB och andra aktörer åtar sig för att genomföra de individuella utvecklingsprogram som Arbetsmarknadsverket upprättat.

Utredningen menar att ersättning skall kunna lämnas med följande belopp:

1. individuella *lönebidrag* för att kompensera nedsättning av arbetsförmåga bör utgå med högst 100 procent av den högsta bidrags-

grundande lönekostnaden om 13 700 kronor/månad eller enligt det framtida system som f.n. utreds,

2. *omkostnadsersättning* för de insatser Samhall AB och andra aktörer åtar sig för att genomföra de individuella utvecklingsprogram som Arbetsmarknadsverket upprättat med högst 100 000 kronor per individ och år. Arbetsgivaren kan få ersättning för sina kostnader för arbetsledning, anpassningsåtgärder, stödinsatser, utbildning, praktik och andra liknande kostnader som arbetsgivaren har för den anställde.

Utredningen *föreslår* att, i en försöksverksamhet, former för en "övergångspremie" utvärderas.

Den första delen av ersättningen – lönebidraget – är per definition variabel och utgår från individens arbetsförmåga i relation till den arbetsuppgift som skall utföras. En viktig fråga i detta sammanhang är hur stor *kan* och *bör* ersättningen vara i absoluta termer och hur stor andel av lönekostnaderna *kan* och *bör* den som högst utgöra. Skall staten finansiera lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp fullt ut? Utredningen anser att ersättning i vissa fall skall kunna uppgå till 100 procent av lönekostnaden för en enskild individ. Av statsfinansiella skäl bör det dock finnas ett tak över vilken ersättning inte lämnas.

Den andra delen – omkostnadsersättning – är också variabel och skall vara utformad som ersättning för de kostnader som det rehabiliterade företaget har för att fullgöra sitt uppdrag enligt den fastställda planen (se avsnitt 4.3). Omkostnadsersättningen får uppgå till högst 100 000 kronor per individ och år. Omkostnadsersättningen fastställs i förväg för en period om högst tre år. Arbetsförmedlingen bör i god tid innan denna period löper ut diskutera med arbetsgivaren om vilken nivå som skall gälla för omkostnadsersättningen under nästa period, för det fall den enskilde skall vara kvar i allmänt skyddat arbete.

Ersättningsnivåerna fastställs av Arbetsmarknadsverket som enligt utredningens förslag bör få det samlade ansvaret för insatsen allmänt skyddat arbete. Arbetsförmedlingen får därigenom möjlighet att bedöma och ta ställning till vilket arbetsmarknadspolitiskt program som är lämpligast utifrån en samlad behovsbedömning och de faktiska kostnaderna för olika alternativ. Den maximala omkostnadsersättningen förutsätts utgå i en mindre del av fallen. Kostnaderna kan således bli högre i de fall arbetsförmågan är mycket låg och utvecklingsbehoven stort, medan den blir lägre i fall

där arbetsförmågan är högre och/eller utvecklingsbehovet lägre. I nuvarande finansieringsmodell är statsbidraget detsamma oavsett vem som anvisas till Samhall.

Vid sidan av ersättning till aktiviteter/prestationer menar utredningen att också en "övergångspremie" bör prövas. Det är dock svårt att konstruera objektiva och bra mått som grund för utbetalning av en premie. De måste vara enkla, icke-manipulerbara och ge rätt incitament till dem den riktar sig emot, samtidigt som den inte skall leda till oönskade bieffekter. Det finns också vissa metodproblem när det gäller att härleda själva övergången till de aktiviteter/prestationer någon aktör genomfört. För att betona det utvecklande inslaget i verksamheten bör ett framtida finansieringsystem kunna ha en övergångspremie som en del av den statliga ersättningen. Utredningen menar dock att ett införande av övergångspremie bör föregås av en begränsad försöksverksamhet. Försöksverksamheten bör, trots att det inte finns någon tradition på området inom arbetsmarknadspolitiken, bedrivas som ett klassiskt experiment. Oberoende forskare bör få möjlighet att dels påverka utvärderingsupplägget, dels följa försöksverksamheten samt utvärdera försöket. Försöksverksamheten bör utformas på sådant sätt att både övergångspremier till arbetsgivare respektive till den individ som övergår prövas. Därutöver bör en modell prövas där övergångspremien lämnas till den arbetsgivare som anställer den som övergår. Premien får i detta fall endast användas för anpassnings- och utvecklingsinsatser för den som övergått. Försöksverksamheten bör också utformas på sådant sätt att både övergångspremier vid själva övergången prövas (bruttoövergångar) och efter en viss fastställd tid (nettoövergångar). Övergångspremien bör vara fast och knuten till en individ och utbetalas antingen vid övergången eller när individen haft anställning i 12 månader, oavsett om det är arbetsgivaren eller individen som får övergångspremien. Efter utvärdering bör ställning tas till om en sådan premie bör införas och hur en premie i sådana fall skall utformas.

Utredningen *föreslår* att det nya ersättningsystemet skall träda i kraft den 1 januari 2005.

### *Ersättningsystemets finansiering*

Utredningen *föreslår* att regeringen låter finansiering och styrning av hela verksamheten för personer med arbetshandikapp ske samlat

via Arbetsmarknadsverket. Allmänt skyddat arbete skall finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*.

### *Kostnader i ersättningssystemet*

Nedanstående tabell är endast ett räkneexempel på hur stor den totala ersättningen blir under olika antaganden (eventuell övergångspremie är ej med i beräkningarna).

*Tabell 5.3. Räkneexempel på kostnader per individ i ersättningssystemet under olika antaganden*

<i>Del av ersättningen</i>			
<i>Antagande om finansieringsgrad (%) *)</i>	<i>Lönebidrag</i>	<i>Omkostnadsersättning</i>	<i>Maximalt ersättning Totalt/år</i>
<i>FAKTISKA KOSTNADER UPP TILL EN VISS NIVÅ ERSÄTTS</i>			
100	19 454	högst 100 000	333 448
95	18 481	högst 100 000	321 776
90	17 509	högst 100 000	310 103
85	16 536	högst 100 000	298 431
80	15 563	högst 100 000	286 758
75	14 591	högst 100 000	275 086
70	13 618	högst 100 000	263 414
65	12 645	högst 100 000	251 741
60	11 672	högst 100 000	240 069
55	10 700	högst 100 000	228 396
50	9 727	högst 100 000	216 724
45	8 754	högst 100 000	205 052
40	7 782	högst 100 000	193 379
35	6 809	högst 100 000	181 707
30	5 836	högst 100 000	170 034
25	4 864	högst 100 000	158 362
20	3 891	högst 100 000	146 690
15	2 918	högst 100 000	135 017
10	1 945	högst 100 000	123 345
5	973	högst 100 000	111 672
0	-	-	-

\*) Räknat på att alla löner ligger på 13 700 eller högre. Tjänstgöringsgrad 100 %.

Tabellen är en "hög-scenario"-tabell och utgår från att alla anvisade har en bruttolön som är 13 700 kronor/månad eller högre, dvs. över den maximala nivå som inte är bidragsgrundande, samt har en tjänstgöringsgrad på 100 procent. Denna nivå har valts för att kunna jämföra med nuvarande finansieringsmodell. I det föreslagna systemet kommer sannolikt de genomsnittliga bruttolönerna att vara lägre än i dag och understiga den maximala nivån. Därmed skulle också den genomsnittliga kostnaden per individ bli något lägre än vad som framgår av tabellen ovan.

Inom Samhall AB har, enligt uppgift, för närvarande 95 procent av de anställda med arbetshandikapp en bruttolön som överstiger 13 700 kronor/månad. Ca 40 procent av de anställda med arbetshandikapp inom Samhall AB har arbetat där mer än 10 år och har under årens lopp haft en kontinuerlig löneutveckling. I nuvarande lönebidragssystem har för närvarande ca 60 procent av de anställda med arbetshandikapp en bruttolön som överstiger 13 700 kronor/månad. Den maximala bidragsnivån i nuvarande lönebidragssystem är 80 procent (90 procent för allmännyttiga organisationer). Ett lönebidrag om 100 procent är i nuvarande lönebidragssystem endast möjligt i undantagsfall. Utredningen förutsätter att personer med omfattande funktionsnedsättningar skall kunna få ett lönebidrag upp till 100 procent. Ändamålsenligheten i nuvarande finansieringsmodell utreds för närvarande av Utredningen om översyn av lönebidrag m.m. (N 2002:05).

Utredningens utgångspunkt är att det föreslagna ersättningssystemet, inom befintliga budgetramar, skall bereda möjlighet till sys-selsättning/utveckling för betydligt fler personer med arbetshandikapp än vad nuvarande system gör.

### *Spårbarhet i ersättningssystemet*

I det föregående har principen om spårbarhet utförligt diskuterats. En viktig principiell fråga är hur långt kravet på att ersättningssystemet endast skall ersätta faktiska och inte beräknade kostnader skall drivas. Å ena sidan ger ett "krona för krona-system" en fullständig spårbarhet när det gäller vad staten betalar för. Å andra sidan är ett sådant system ofta mycket krångligt och administrativt betungande och dyrt. Valet av modell är beroende på hur långt kravet på kontroll och uppföljning skall drivas. En schablonersättning



fastställd utifrån en kostnadsspecifikation uppfyller normalt rimliga krav på kontroll och uppföljning.

Utredningens uppfattning är att regeringen – så långt det är möjligt – bör använda sig av systemet med att ersätta faktiska och inte beräknade kostnader. Utredningen förordar ett system där ett belopp fastställs för hela beslutsperioden på basis av en underliggande kostnadsspecifikation. Om det senare efter normal tillsyn, kontroll och uppföljning skulle visa sig att arbetsgivaren inte haft de kostnader som legat till grund för fastställandet och utbetalandet av bidraget bör detta, på samma sätt som gäller för andra arbetsmarknadspolitiska stöd, leda till återkrav av utbetald ersättning. Ett sådant system skulle förhindra att Samhall AB eller andra aktörer använder de statliga bidragen som en intäktskälla genom att underlåta att genomföra de utvecklingsinsatser för de anställda som bidraget förutsätter.

#### 5.7.4 Ersättningssystemet i förhållande till mål och krav

Av utredningsdirektiven framgår – utöver att modellen skall vara förenlig med statens mål och krav på Samhall AB – att utredaren skall pröva om det är möjligt med en ny modell för merkostnadsersättning som också tar hänsyn till antalet arbetstimmar. Det föreslagna ersättningssystemet innebär, i förhållande till nuvarande modell, inga förändringar vad beträffar statens mål och krav på *verksamheten*, utan snarare på *vem* kraven ställs. I dag är kraven förknippade med den merkostnadsersättning Samhall AB erhåller direkt från staten. I den modell som utredningen föreslår kommer Arbetsmarknadsverket att styra och finansiera verksamheten. Det är därför rimligt att kraven rörande hur många som skall omfattas, rekryteringen av prioriterade grupper och övergångar framöver riktas mot Arbetsmarknadsverket.

Regeringen skall i regleringsbrev styra omfattningen av allmänt skyddat arbete (ASA) genom att ange hur många som skall sysselsättas på samma sätt som i dag sker för lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA). Ovanstående modell kan ta hänsyn till antal arbetstimmar, eftersom beslut om anvisning till allmänt skyddat arbete (ASA), förutom ersättningsnivå, kommer att innehålla anvisningstid. Staten kan också ställa krav på rekrytering av prioriterade grupper. Till skillnad från i dag skall enligt utredningen detta krav nu riktas mot Arbetsmarknadsverket. I det nuvarande syste-

met finns uppenbart ett systemfel. Samhall AB har verksamhetsmålet om rekrytering av prioriterade grupper, men Arbetsmarknadsverket är den enda instans som kan påverka målet i och med att AMV disponerar anvisningsrätten. Också kraven på övergångar riktas mot Arbetsmarknadsverket. Enligt utredningens uppfattning bör övergångskrav också gälla lönebidrag. Frågan utreds för närvarande av Utredningen om översyn av lönebidrag m.m. (N 2002:05).

De ekonomiska kraven på Samhall AB kvarstår däremot. I fortsättningen skall gälla att Samhalls verksamhet skall finansieras med intäkter från företagens verksamhet och intäkter från de rehabiliteringsuppdrag som företaget genomför på uppdrag av Arbetsmarknadsverket. Enligt utredningens uppfattning bör, som hittills, därutöver inte något avkastningskrav ställas på Samhall AB.

### 5.7.5 Målkonflikter

Av utredningsdirektiven framgår att möjliga målkonflikter skall synliggöras och förslag lämnas på hur dessa skall hanteras.

#### *Samhalls verksamhetsförutsättningar*

Utredningen är medveten om att den föreslagna finansieringsmodellen innebär en stor förändring för Samhall AB. Utredningen vill understryka att förändringar är nödvändiga också om dagens system fortsätter. De förändringar som följer av det föreslagna systemet blir knappast mindre än vad som skulle bli fallet om verksamheten fortsätter med nuvarande finansieringssystem. Samhall AB har i många olika sammanhang argumenterat för att en fortsatt samlad merkostnadsersättning direkt från staten är en förutsättning för verksamheten. Ett annat bidragssystem innebär, enligt Samhall AB, svårigheter för bolaget att upprätthålla verksamheten. Arbets-tillfällena inom Samhall AB ingår i en större organisation som helt är uppbyggd och anpassad för arbete och utveckling för personer med arbetshandikapp. Enligt Samhall kan de fasta kostnaderna för att upprätthålla verksamhet inte täckas via ordinarie produktionsintäkter. Samhall AB behöver kontinuerliga bidrag för att täcka kostnaderna för att upprätthålla sin grundläggande struktur. Ett

generellt och samlat stöd är, enligt Samhall AB, därför helt nödvändigt.

I nuvarande finansieringsmodell är den ena intäktskällan – merkostnadsersättningen – känd. Ersättningen anges årligen och exakt i kronor. Med utredningens förslag ökar osäkerheten om hur stor denna intäkt blir. I någon mån kan det innebära att affärsriskerna ökar för Samhall AB (och därmed också riskerna för ägaren – staten). Denna osäkerhet skall dock inte överdrivas. Det torde – enligt utredningens bedömning – inte innebära radikalt försämrade planeringsförutsättningar i förhållande till i dag, eftersom de genomsnittliga nivåerna på ersättningen relativt enkelt kan bedömas och prognostiseras. Ingenting bör hindra att AMS sluter tillräckligt långsiktiga avtal med Samhall AB och andra aktörer om omfattningen på verksamheten för att minska osäkerhet hos både beställare och producent. Affärsverksamhet kännetecknas i hög grad av osäkerhet. Om försäljningsintäkter kan prognostiseras för ett verksamhetsår bör rimligen också behovet av anställda för denna produktion kunna bedömas.

Utredningen menar, rent principiellt, att statens begränsade ekonomiska resurser bör inriktas på att skapa så mycket sysselsättning/utveckling som möjligt för personer med arbetshandikapp, helst i ett ett-till-ett förhållande, och inte såsom nu är fallet finansiera en företagsstruktur. De senaste åren har staten i allt högre utsträckning kommit att betala för struktur och omstrukturering istället för sysselsättning/utveckling. Om det är så att verksamheten vid Samhall AB kräver extra strukturkostnader för att täcka en grundstruktur som inte uppstår vid andra alternativ talar det, enligt utredningens uppfattning, snarare för att staten bör lägga så mycket av verksamheten som möjligt i nya verksamheter. Utredningen menar, av flera skäl, att det är mycket angeläget att alternativ och komplement kommer igång. Ett alternativ för att säkerställa att allmänt skyddat arbete kan växa fram i rimlig takt är att Samhalls omstruktureringkostnader finansieras på särskilt sätt. I det fall Samhall AB inte kommer att klara av att stabilisera sysselsättningen, men ändå gör anspråk på ett omfattande statligt bidrag för att klara verksamheten bör ett omstrukturering bidrag till företaget av engångskaraktär övervägas (under förutsättning att ett sådant stöd görs förenligt med EG:s statsstödsregler).

I utredningens förslag är den sammanlagda ersättningen avhängig delarna i det nya ersättningsystemet. Den totala ersättningen blir beroende av hur många man tar emot (antal), vem man

tar emot (arbetsförmåga hos dem som anvisas) och vilka utvecklingsinsatser som skall genomföras (utvecklingsbehov hos dem som anvisas). En naturlig följdfråga är om Samhall AB i det kommande systemet kommer att få lika stor ersättning som i nuvarande system. Det beror helt på vilka aktiviteter/prestationer som genomförs och det resultat (om övergångspremie införs) som uppnås. I det nya ersättningssystemet finns en tydlig koppling mellan ersättning och sysselsättning/utveckling. Försäljnings- och andra intäkter (alternativt ett särskilt strukturbidrag förutsatt att ett sådant stöd är förenligt med EG:s statsstödsregler) får därmed finansiera andra kostnader som kan finnas i verksamheten. En annan fråga gäller de olika förutsättningar som blir följderna av att Samhall AB har anordnandet av skyddat arbete som huvuduppdrag, medan andra aktörer sannolikt kommer anordna skyddat arbete på marginalen vid sidan av annan kärnverksamhet. Utredningen anser att finansieringsmodellen varken kan eller bör ta hänsyn till detta, utan den bör istället inriktas mot att skapa så mycket sysselsättning/utveckling som möjligt för personer med arbetshandikapp. I den mån staten anser att Samhall AB behöver ett särskilt årligt strukturbidrag för att upprätthålla sin verksamhet bör beslut om detta fattas separat. Därigenom blir ägarens, statens, kostnad för att driva verksamheten via Samhall AB också tydlig.

Utredningen anser dock för sin del att Samhall AB bör ha mycket goda förutsättningar att fortleva som ett konkurrenskraftigt alternativ också inom ramen för ett nytt ersättningssystem. Utredningen anser därför inte att något särskilt årligt strukturbidrag är motiverat, förutom de engångsinsatser på kort sikt, som under alla omständigheter kan bli nödvändiga. Utredningen föreslår också en övergångsperiod på fem år för att ge Samhall AB möjlighet till den nödvändiga anpassningen till nya förutsättningar.

#### 5.7.6 Andra aspekter på finansieringsmodellen

I nuvarande system får Samhall AB en klumpsumma där merkostnader för arbetsförmåga utgör en icke spårbar del. I olika dokument (senast i framtidsvisionen *Funktionshindrades rätt till arbete*) för Samhall ofta fram synpunkten att det är en fördel att merkostnadsersättningen inte är kopplad till arbetsförmågan eller är knuten till individen, eftersom människor då slipper få sin arbetsförmåga bedömd och "pekad" ut. Det kan ligga någonting i

detta. Utredningen konstaterar emellertid att för de andra arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med arbetshandikapp, lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA), tillämpas systemet med bedömning av arbetsförmåga. Helt avgörande är dock att ett generellt stöd, lika för alla individer, missgynnar dem med omfattande funktionsnedsättningar och större behov.

#### 5.7.7 Administrativa aspekter på finansieringsmodellen

Det föreslagna ersättningssystemet är administrativt inte lika enkelt som nuvarande modell. Komplexitet och enkelhet måste vägas mot varandra på samma sätt som anspråk på kontroll, uppföljning och spårbarhet av statens medel måste vägas mot bidragsmottagarnas behov. Utredningen anser att det förra väger tyngre.

En principiell skillnad om systemet med ersättning av faktiska kostnader väljs mot nuvarande system, är att ersättning lämnas mot *faktiska* kostnader och inte beräknade merkostnader. Att ersättning lämnas mot faktiska kostnader är en vedertagen princip vid lämnande av bidrag när det gäller andra arbetsmarknadspolitiska program. Även här måste anspråk på kontroll, uppföljning och spårbarhet av statens medel vägas mot andra aspekter som enkelhet. Utredningen anser att det förra väger tyngre. Ytterligare en annan aspekt är hur stödet är utformat i förhållande till EG:s konkurrens- och statsstödsregler (se kapitel 7), vilket ytterligare understryker behovet av en förändrad finansieringsmodell.

Sammanfattningsvis, är det föreslagna ersättningssystemet visserligen mer komplext än nuvarande finansieringsmodell, men den är istället bättre anpassad till förutsättningen att verksamhetens mål är rehabilitering. Det nya ersättningssystemet är också mer flexibelt och robust mot omvärldsförändringar.

## 6 Övergången från nuvarande system till allmänt skyddat arbete

### *Utredningen föreslår:*

- att anvisningar till Samhall gjorda före den 1 januari 2005 finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* under en övergångsperiod om fem år. Anvisningar efter den 1 januari 2005 finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*

### 6.1 Ikraftträdande

Som framgår av kapitel 4 föreslår utredningen ett nytt system (allmänt skyddat arbete) som skall ersätta den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall. En grundläggande förutsättning för detta är att det införs ett generellt ersättningssystem öppet för fler aktörer än Samhall AB (se kapitel 5). Utredningen anser att det finns starka skäl för att allmänt skyddat arbete bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är dock rimligt att Samhall AB ges viss framförhållning inför kommande förändringar liksom att Arbetsmarknadsverket ges rimliga planeringsförutsättningar för informationsinsatser, utvecklandet av administrativa rutiner och IT-stöd m.m. Allmänt skyddat arbete och ersättningssystemet föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

### 6.2 Alternativa tillvägagångssätt

Redan den pågående och med stor sannolikhet fortsatta omstruktureringen av Samhall AB påverkar kraftigt företagets möjligheter att på avsett sätt fullfölja det rehabiliterande uppdraget. Utredningen bedömer att staten via Samhall AB kommer att få det

mycket svårt att inom ramen för nuvarande system garantera en fortsatt stabil sysselsättningskapande och rehabiliterande verksamhet för den allt större grupp av personer som stöts ut från den svenska arbetsmarknaden. En förändring av de generella förutsättningarna är därför nödvändig. Huvudinriktningen är, som framgår av kapitel 4 att nya och kompletterande alternativ till Samhall skall öppnas. Givetvis innebär en sådan förändring ytterligare påfrestningar på Samhall AB:s organisation. Utredningen har därför analyserat fyra alternativ till hur ett nytt system kan införas och samtidigt ge Samhall AB möjlighet till en anpassning av sin organisation och sitt arbetssätt. Utredningen menar att anpassningen av Samhall skall ske på ett sådant sätt att de som nu är anställda inom Samhall AB skall få nya möjligheter och en förstärkt trygghet. Om förändringen genomförs med dessa utgångspunkter är det ingalunda givet att denna förändring blir mer påfrestande än de förändringar som nu genomförs inom ramen för existerande system.

Utredningen har utgått från fyra olika alternativ (A–D nedan) för införandet av det av utredningen förslagna systemet, allmänt skyddat arbete:

- A, enligt kapitel 4 – ingen övergångstid för Samhall (innebär att samtliga anställda med arbetshandikapp på Samhall vid ikraftträdandet kartläggs på nytt och att arbetsförmåga bestäms liksom behovet av utvecklingsinsatser).
- B, enligt kapitel 4 – övergångstid om 5 år för Samhall (innebär att endast personer anvisade *efter* ikraftträdandet hanteras efter ny finansieringsmodell).
- C, Samhall fortsätter som en särskild arbetsmarknadspolitisk insats med merkostnadsersättning. Alternativ/komplement startar som en ny insats enligt kapitel 4 med andra finansieringsprinciper (innebär att Samhall erhåller merkostnadsersättning både för dem som anvisats före och efter ikraftträdandet).
- D, Samhall fortsätter som i dag. Inga alternativ/komplement tillåts.

Utredningen har prövat alternativ A och bedömt att detta alternativ inte skapar den nödvändiga tryggheten och arbetsron för de som nu är anställda i Samhall AB. Utredningen menar också att alternativ D bör förkastas genom att det inte skapar möjligheter för andra aktörer. Alternativet skapar heller inte några bra förutsättningar, ger inte stabilitet eller flexibilitet, för Samhall AB. Valet

mellan B och C beror på hur man ser på Samhall AB. Anser man att Samhall AB har såpass speciella förutsättningar i förhållande till andra aktörer att det motiverar en egen ersättningsmodell eller kan Samhall AB ingå i en och samma finansieringsmodell som andra aktörer som bedriver skyddat arbete. Utredningen förordar modell B, men vill understryka att det råder en viss osäkerhet om vilken övergångstid som Samhall AB kan behöva för att helt övergå till en ny finansierings- och styrmodell. Det vore i sig önskvärt med en så snabb omställningsperiod som möjligt. En förändringsperiod på fem år kan mot den bakgrunden synas väl lång. Samtidigt är det angeläget att ge Samhall AB nödvändig tid och resurser för att de som vill, av dem som nu är anställda, skall få möjlighet att gå in i den nya insatsen.

### 6.3 Övergångsbestämmelser

Som framgår av kapitel 4 innebär införandet en stor förändring för Samhall AB och för Arbetsmarknadsverket. Av detta skäl bör förändringarna åtföljas av övergångsregler.

Utredningen *föreslår* att anvisningar till Samhall gjorda före den 1 januari 2005 finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* under en övergångsperiod om fem år. Anvisningar efter den 1 januari 2005 finansieras under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*.

Medel bör, i den takt som riksdag och regering anser lämplig, överföras från anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* till anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*. Utredningen föreslår att anställda som den 1 januari 2010 kvarstår i Samhall AB och som anvisats och finansierats enligt det gamla systemet förs över till det nya ersättningssystemet med en schablonersättning per individ, gällande såväl lönebidrag som omkostnadsersättning (rörande anvisningsregler m.m. se Författningsförslag och Författningskommentarer).

### 6.4 Ekonomiska ramar för verksamheten

En grundläggande faktor för i vilken takt det nya systemet kan växa fram är dels vilka ekonomiska ramar som framgent kommer att



gälla för verksamheten, dels vilka ekonomiska resurser nuvarande verksamheter och omstruktureringar inom Samhall AB kommer att utgöra av dessa ramar.

Anslaget till Samhall AB, 22:9 *Bidrag till Samhall AB* har mellan år 1999–2002 uppgått till 4 262 mnkr. Inför 2003 minskades merkostnadsersättningen. I tilläggsbudget till statsbudgeten för 2003 i proposition 2002/2003:100 menade regeringen att andra insatser för personer med arbetshandikapp borde öka mot bakgrund av att Samhall AB inte kan sysselsätta lika många personer med funktionshinder som tidigare. För att möjliggöra detta föreslog regeringen att anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade* skulle ökas med 125 miljoner kronor. Finansiering föreslogs ske genom att anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* minskades med motsvarande belopp. Anslaget till Samhall AB år 2003 uppgår således till 4 137 mnkr.

Allmänt skyddat arbete (ASA) kommer fr.o.m. den 1 januari 2005 att belasta samma anslag som lönebidrag. Inom ramen för detta anslag, endast styrt av anslagets totala storlek, kan allmänt skyddat arbete (ASA) tillhandahållas. Det kommer således, inom anslagets ram, finnas en flexibilitet för hur stort allmänt skyddat arbete kan bli. Med utredningens förslag kommer det att finnas en större utbytbarhet mellan särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Den totala omfattningen skall styras genom att regeringen i regleringsbrev till Arbetsmarknadsverket anger hur många som skall sysselsättas i lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och allmänt skyddat arbete (ASA) på samma sätt som i dag sker för lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA).

Regeringen har i proposition 2002/2003:100 föreslagit att offentligt skyddat arbete (OSA) fr.o.m. den 1 juli 2003 skall finansieras på samma sätt som anställningsstöd, dvs. skattekreditering, och inte längre finansieras av anslaget 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade* (bidrag). Utredningen anser det olyckligt att den ena delen av skyddat arbete, offentligt skyddat arbete (OSA) bryts ut ur det samlade styrnings- och finansieringssystemet för insatser för personer med arbetshandikapp. Arbetsförmedlingen bör ta ställning till vilken arbetsmarknadspolitisk insats som är lämpligast utifrån en samlad behovsbedömning och de faktiska kostnaderna för olika alternativ. Kostnaden för skattekreditering belastar inte arbetsförmedlingens budget.

## 6.5 Medelsbehovet för Samhall AB

I budgetunderlaget för åren 2004–2006 som lämnades i februari 2003 föreslog Samhall ett fastställt antal arbetstimmar (samma timvolym som 2003) och en uppräknings av merkostnadsersättningen i förhållande till tilldelningen 2003 (med de 125 mnkr regeringen hållit inne av de medel som riksdagen anvisat Samhall för 2003 och ersättning med 150 mnkr för träffade löneavtal för anställda med arbetshandikapp). Om Samhall för 2004 och för de följande åren 2005 och 2006 inte skulle få någon uppräknings av 2003 års merkostnadsersättning och vid bibehållande av 2003 års timvolym, tvingas bolaget att senast under 2005 begära kapitaltillskott av regeringen för att inte komma i ett läge att behöva upprätta en kontrollbalansräkning enligt aktiebolagslagen.

Av ovanstående framgår således att Samhall AB kommer att behöva 4 412 mnkr under år 2004, 4 562 mnkr under år 2005 och 4 712 mnkr under år 2006 för att upprätthålla en sysselsättningsnivå om 27,3 miljoner arbetstimmar. Därmed skulle det inte finnas något ekonomiskt utrymme för alternativ/komplement. Utredningen anser att Samhall AB:s beräkningar tydligt visar att nuvarande system inte kan fortsätta utan negativa konsekvenser för statsbudgeten eller för Samhall AB:s förmåga att överleva.

## 6.6 Sambandet ersättning och aktiviteter/prestationer

I nedanstående tabell visas utvecklingen mellan åren 1998–2002 av merkostnadsersättningen (mnkr), antalet anställda med arbetshandikapp, utvecklingen av kostnaden per anställd med arbetshandikapp (kvoten mellan merkostnadsersättningen och antalet anställda med arbetshandikapp), antal arbetstimmar, utvecklingen av merkostnadsersättning per timme, lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp, utvecklingen av resultatprocenten (kvoten mellan merkostnadsersättningen och lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp).

Tabell 6.1. Ersättning och aktiviteter/prestationer

År	A Merkost- nads- ersättning	B Antal anställda med arbets- handikapp	C Kostnaden per anställd	D Antal arbets- timmar	E Kostnaden per timme	F Lönekost- nader	G "Resultat- procent"
	<i>mnkr</i>	<i>vid årets slut</i>	<i>kr</i>	<i>1000-tal</i>	<i>kr</i>	<i>mnkr, löpande priser</i>	
1998	4 456	26 878	165 786	31 764	140	4 542	98
1999	4 262	27 014	157 770	32 067	133	4 658	91
2000	4 262	26 643	159 967	31 503	135	4 760	90
2001	4 262	25 328	168 272	29 838	143	4 690	91
2002	4 262	24 386	174 772	28 300	151	4 574	93
2003	4 137	23 300	177 554	27 300	152	4 724	88
2004	4 412	23 300	189 356	27 300	162	4 874	91
2005	4 562	23 300	195 794	27 300	167	5 024	91
2006	4 712	23 300	202 232	27 300	173	5 174	91

I tabellen har också en prognos för åren 2003–2006 lagts in med antagandena att Samhall AB för 2003 och följande år lyckas stabilisera sysselsättningen på 27,3 miljoner arbetstimmar och att lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp årligen ökar med ca 150 mnkr. Som framgår av tabellen ovan ökar, under dessa antaganden, årligen statens kostnad per arbetstillfälle som produceras, liksom kostnaden per timme. Resultatprocenten (kvoten mellan merkostnadsersättningen och lönekostnaderna för anställda med arbetshandikapp) stabiliseras på 91 procent för perioden 2004–2006.

Samhalls verksamheter ställer enligt företagets egna bedömningar framöver krav på ett större statsbidrag, merkostnadsersättning, än vad som nu gäller. Företagets bedömning är att merkostnadsersättningen per arbetstimme för anställda med arbetshandikapp behöver öka från ca 152 kr 2003 till ca 162 kr 2004 trots att man räknar med en större överföring av arbetstillfällen till tjänstesektorn, där företaget har mindre produktionskostnader (inklusive investeringar etc.) och mindre affärsrisker. Denna utveckling innebär rimligen ett mindre behov av merkostnadsersättning. För åren därefter har Samhall beräknat en ännu högre merkostnadsersättning per arbetstimme för anställda med arbetshandikapp. Det inne-

bär således att staten skulle få mindre effekt i form av sysselsättning för den ersättning Samhall AB erhåller.

Som framgår av tabellen ovan för åren 1998–2002 finns det inget tydligt samband mellan den ersättning som Samhall AB erhåller och de aktiviteter/prestationer som bolaget utför som motprestation. Både antalet anställda med arbetshandikapp och antalet arbetstimmar har minskat betydligt till oförändrad merkostnadsersättning, 4 262 mnkr. I avsnitt 5.6.5 framgår att staten, till skillnad mot fallet Remploy Ltd, inte skjutit till något *direkt* omstruktureringsbidrag. Merkostnadsersättningens utformning de senaste åren, med allt svagare koppling till aktiviteter/prestationer, kan dock jämföras med *indirekta* omstruktureringsbidrag. Sedan 1998 kompenseras Samhall inte längre för löne- och prisökningar i betydelsen att anslaget till Samhall AB räknas upp. I praktiken har Samhall AB indirekt fått ersättning för träffade löneavtal genom att den s.k. timvolymen successivt sänkts samtidigt som merkostnadsersättningen varit oförändrad.

Utredningens ståndpunkt är att vid någon tidpunkt eller någon nivå måste riksdag och regering anpassa anslaget 22:9 *Bidrag till Samhall AB* till vad Samhall AB faktiskt utför i form av aktiviteter/prestationer. Härigenom skulle också ekonomiskt utrymme skapas för alternativ och komplement. Regeringens förslag på tilläggsbudget för 2003 till omfördelning mellan anslagen 22:9 *Bidrag till Samhall AB* och 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade* i prop. 2002/2003:100 är ett steg i en sådan riktning.

## 6.7 Omstruktureringsarbetet inom Samhall AB

En viktig fråga framöver är hur stor den s.k. timvolymen inom Samhall AB med hänsyn till affärsuppdragen kan bli under de närmaste åren. Det finns ingen annan underbyggd källa för sådana bedömningar än vad Samhalls styrelse och verkställande ledning själva ger uttryck för, bl.a. i budgetunderlaget till regeringen. Där anges bedömningen att företaget kommer att klara en oförändrad sysselsättningsnivå under de närmaste åren trots den nedgång som nu skett under flera år med underskott i delar av industriverksamheten som följd. Företagets fakturering har minskat med en och en halv miljard kronor under de senaste två åren och företagets bedömningar de senaste åren har inte kunnat uppfyllas.

Inom Samhall AB pågår för närvarande ett omfattande omstruktureringsarbete i riktning mot mer tjänsteproduktion och mindre industriverksamhet. Nuvarande fördelning med 60 procent industri och 40 procent tjänster skall i slutet av 2004 ha förskjutits till 45 procent industri och 55 procent tjänster. Ambitionerna och planerna för de närmaste åren är högt ställda. Bakom dessa ambitiösa planer ligger problemen med att upprätthålla tillräckligt stora och lönsamma uppdrag och därmed sysselsättning vid affärsdivisionerna med industriell produktion. Tillväxten inom tjänstesektorn har varit positiv de senaste åren med ökad fakturering från 610 mnkr år 2000, följt av 800 mnkr år 2001 till 883 mnkr år 2002. Tjänsteverksamheterna svarar dock endast för drygt 20 procent av fakturerade belopp under år 2002.

Det finns ingen grund för att ifrågasätta de bedömningar om utvecklingen de närmaste åren, som är underlag för Samhall AB:s planer på en kraftig expansion av arbetstillfällena inom tjänstesektorn de närmaste åren. En sådan expansion är nödvändig för att företaget skall kunna upprätthålla en arbetstidsvolym i enlighet med vad man redovisat i sitt underlag till regeringen. I ett läge då verksamheterna inom industrisidan fortsätter att minska och inom ramen för en totalt sett minskad verksamhet blir det dock mycket svårt för Samhall AB att klara en expansion av arbetstillfällena inom tjänstesektorn på ett sådant sätt att befintlig personal kan få ersättningsarbeten *när* och *där* deras industriarbeten faller bort. Planerna är därför självfallet – hur ambitiösa Samhall AB:s insatser än är – behäftade med viss osäkerhet.

Även erfarenheterna från de senaste årens snabba svängningar i industriverksamheten, med oväntat kraftig minskning av faktureringen och sysselsättning som följd, talar för att riksdag och regering bör ha en beredskap för att minskningen av industriverksamhet av strukturella eller konjunkturmässiga skäl kan gå snabbare än Samhall AB kalkylerat med i underlagen till regeringen, liksom att expansionen av arbeten inom tjänstesektorn kan bli otillräcklig för att klara nödvändig omställning fullt ut. Många av de produkter Samhall AB tillverkar är utsatta för hård konkurrens bl.a. från s.k. låglöneländer och delar av företagets industriproduktion är beroende av få dominerande kunder. Detta är både en tillgång för företaget, men innebär också en sårbarhet bl.a. genom att bortfall av produktion kan få omfattande följder.

De senaste årens nedläggning av industriarbetsplatser på olika orter innebär också att tillgången till arbetstillfällena inom Samhall AB

blivit än mer ojämn över landets kommuner (se avsnitt 10.4 och bilaga 6). Jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska program är det redan i utgångsläget av naturliga skäl svårare för Samhall AB att fördela de statliga resurserna över landet med utgångspunkt från behoven av sådana insatser. Minskningen av arbetstillfällen/timvolymen inom Samhall AB sker i huvudsak genom att nyrekryteringen begränsas i förhållande till avgångar.

Det kan också finnas skäl att i en så omfattande omställning som behövs inom Samhall AB:s verksamhet pröva vilka alternativ som kan finnas för att tillgodose statens arbetsmarknadspolitiska ambitioner för personer med arbetshandikapp. Det är inte självklart att en expansion av tjänstesektorarbeten inom Samhall AB för de grupper av anställda som berörs av omställningen alltid är det bästa alternativet till de industriarbeten som upphört inom företaget. Utgångspunkten måste självfallet vara vad som är bäst för att tillgodose den enskildes behov av arbete och den arbetsmarknadspolitiska effekt som kan uppnås.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att omstruktureringsstakten inom Samhall AB behöver bli mycket hög under 2003 och 2004 för att målsättningen om 45 procent anställda inom industri och 55 procent anställda inom tjänster i slutet av 2004 skall nås. Under 2002 uppgick andelen anställda med arbetshandikapp inom tjänsteområdet till 40 procent. Att föra över anställda till tjänsteområdet har dock inget värde om dessa inte samtidigt kan erbjudas arbetsuppgifter inom området. Vissa indikationer tyder på att det förekommer undersysselsättning bland de anställda som förts över till tjänsteområdet i samband med omstruktureringsarbetet. Övergången från industri till tjänster sker f.n. inte i ett ett-till-ett förhållande, där en intäkt byts mot en annan intäkt. Samhall AB:s fakturering minskade med 510 mnkr mellan år 2001 och 2002, medan faktureringen inom tjänster ökade med 80 mnkr under samma period. Detsamma gällde mellan år 2000 och 2001. Samhall AB:s fakturering minskade med 1 043 mnkr mellan år 2000 och 2001, medan faktureringen inom tjänster ökade med 190 mnkr under samma period. Tillväxttakten inom tjänsteområdet behöver öka. En överföring av anställda från industri- till tjänsteområdet behöver också, med nuvarande faktureringsmönster där 40 procent av de anställda finns inom tjänster och 20 procent av faktureringen, åtföljas av en påtagligt förbättrad lönsamhet inom tjänsteområdet. Erfarenheter visar att det är mycket svårt att ge sig in i nya verksamheter och uppnå en hög lönsamhet i initialskedet. Ofta innebär

en sådan strategi blygsamma vinster – eller rentav förluster – innan verksamheterna kan börja utvecklas med god lönsamhet.

Utredningen noterar vidare att Samhall AB:s bedömning av lönsamheten inom tjänsteområdet vilar på att merkostnadsersättningen är lika stor som inom industrisidan. Inom Samhall AB fördelas merkostnadsersättningen för närvarande schablonmässigt med samma merkostnadsersättning mätt i kronor per arbetstimme oavsett om det rör sig om industri- eller tjänsteverksamhet. Om merkostnadsersättningen inom tjänsteområdet istället skulle fördelas i förhållande till merkostnaderna inom området skulle, enligt utredningens bedömning, lönsamheten minska betydligt.

## 6.8 Tillväxten av alternativ och komplement

Utredningen föreslår ett nytt system för skyddat arbete (allmänt skyddat arbete) som skall träda i kraft den 1 januari 2005. En mer osäker fråga vid denna tidpunkt är vilka ekonomiska resurser som kommer att vara tillgängliga för såväl alternativ och komplement som för Samhall AB. I det fall Samhall AB dessförinnan inte lyckats stabilisera sysselsättningen för de anställda med arbetshandikapp på nuvarande nivå är det inte osannolikt att anslaget till Samhall AB ytterligare minskats fram till år 2005. Utrymmet består då i utgångsläget av dessa resurser – i den mån dessa resurser inte tagits i anspråk för andra ändamål.

Utredningen menar, av flera skäl, att det är mycket angeläget att alternativ och komplement kommer igång. Ett alternativ för att säkerställa att det nya systemet kan växa fram i rimlig takt är att Samhalls omstruktureringskostnader finansieras på särskilt sätt (se avsnitt 5.7.5). Utredningen vill understryka att med en effektivare form för rehabilitering av personer med arbetshandikapp minskar belastningen av anslagen för sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning. Också kommunernas kostnader för försörjningsstöd bör kunna minska. Utredningen anser därför att medel bör föras över från anslagen för sjukpenning och sjuk-/aktivitetsersättning för att finansiera starten av det nya systemet. Om en genomsnittlig person förs över från arbetslöshetsersättning (inkomstrelaterad ersättning), sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller försörjningsstöd till allmänt skyddat arbete ökar statens kostnad endast med nettoutgiften. Med antagande om samma kostnad för en årsplats inom allmänt skyddat arbete som i dag (vilket är högt

räknat) ökar nettoutgiften per år med ca 115 000 kronor för en arbetslös, ca 140 000 kronor för en sjukskriven, ca 175 000 kronor för en person som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning. Motsvarande beräkningar kan också göras för försörjningsstöd. Om ytterligare 2 000 individer med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning skulle beredas plats inom allmänt skyddat arbete skulle nettoutgiften öka med 230 mkr per år, vilket i sammanhanget ändå måste anses som en låg utgift. Utredningen anser att denna insats väl kan inrymmas inom nuvarande anslag 22:4 *Särskilda insatser för arbetshandikappade*. Till detta anslag kommer enligt utredningens förslag också tillföras medel från anslag 22:9 *Bidrag till Samhall* och utgör tillsammans med nuvarande anslag över 11 mdkr.

Utredningen menar att det är rimligt att allmänt skyddat arbete tillväxer i minst samma takt som de årliga avgångarna<sup>1</sup> inom Samhall AB (f.n. drygt 10 procent av antalet anställda med arbetshandikapp). Det är inte osannolikt att en avgång inom Samhall AB enligt dagens system följs av en anvisning till Samhall AB enligt allmänt skyddat arbete. Huvudman är dock inte huvudsaken, utan verksamhetens innehåll. Om det sedan är Samhall AB eller någon annan som är huvudman är av underordnad betydelse. Utredningen menar dock att utbyggnaden på ett helt annat sätt än tidigare måste styras av behoven. Det är behovet av arbete åt arbetssökande med arbetshandikapp som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden som skall styra fördelningen av arbetstillfällen. Samtidigt bör hänsyn tas till vilka andra arbetsmarknadspolitiska resurser för personer med arbetshandikapp som finns i respektive region. Dessa fundamentala principer lades fast redan i proposition 1991/92:91, men har inte tillämpats (se avsnitt 10.6).

Med nuvarande avgångsmönster och antagande om att Samhall AB den 1 januari 2005 har 23 300 anställda kommer Samhall AB den 1 januari 2010 ha knappt 14 000 anställda enligt i dag gällande anvisningsregler och merkostnadsersättning. Från detta antal bortfaller därtill de som efter eget önskemål under perioden genomgått ett förnyat kartlägnings- och utredningsprogram, fas 1. Resultatet från utredningens undersökning av de anställda visar att 68 procent *vill* ha ett arbete utanför Samhall AB och 60 procent av de anställda *tror* att de har möjligheter att klara ett jobb utanför Samhall AB (se bilaga 5). Det är inte orimligt att anta därigenom att antalet som kvarstår med nuvarande finansiering skulle vara

<sup>1</sup> Med avgångar menas övergång till reguljärt arbete (inkl. avknoppningar), förtidspension, ålderspension, dödsfall, egen uppsägning och uppsägning utan egen ansökan.



högst 7 000–10 000. Dessa har då en lång anställningstid i Samhall AB och bör finansieras genom den ersättning som utgår för anställda i arbetstrygghetsfasen, fas 3.

## 7 Konkurrens- och statsstödsfrågor

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren i sin analys skall beakta de konkurrensnedvridande effekter som Samhalls verksamhet kan ge upphov till samt ta hänsyn till relevanta delar av EG:s gemensamma regelverk.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att utredningens förslag om ett nytt ersättningssystem dels eliminerar nuvarande osäkerhet rörande konkurrensneutraliteten, dels inte utgör något statsstöd.

Detta kapitel inleds med en genomgång av EG:s konkurrensregler och den svenska konkurrenslagen följt av ett avsnitt som behandlar konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Därefter följer ett avsnitt om Samhalls konkurrenspolicy och prissättning. Därefter avhandlas konkurrensvårdande myndigheter, råd och organ och deras prövningsverksamhet av ärenden som rör Samhall. Sedan följer ett avsnitt om EG:s statsstödsregler. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden.

### 7.1 EG:s konkurrensregler och nationell lagstiftning

#### 7.1.1 EG:s konkurrensregler

EG:s konkurrensregler, artiklarna 81 och 82 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) gäller som svensk lag parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen. EG:s konkurrensregler tillämpas om handeln mellan Sverige och ett annat medlemsland påverkas. Det innebär att även avtal mellan företag som enbart berör den svenska marknaden kan prövas enligt EG:s konkurrensregler, om de t.ex. hindrar import. Reglerna i den svenska konkurrenslagen (1993:20) bygger på samma principer och tillämpas på konkurrensbegränsningar som har effekter inom Sverige.

EG:s konkurrensregler innehåller två grundläggande förbud som riktas mot företag: ett mot konkurrensbegränsande avtal (artikel 81 EG) och ett mot missbruk av dominerande ställning (artikel 82 EG). Utöver dessa förbud finns särskilda regler om företagskoncentrationer. Vid konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning kan ett förfarande prövas såväl enligt EG:s konkurrensregler som enligt den svenska konkurrenslagen. Konkurrenslagen får dock inte tillämpas i strid med EG-fördraget. Samarbeten och avtal som kan påverka handeln mellan EU-länderna och som har en hindrande, begränsande eller snedvridande effekt på konkurrensen inom unionen är förbjudna. Detta gäller i första hand avtal som: direkt eller indirekt fastställer priser, kontrollerar produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar, leder till marknadsuppdelning, innebär att handelspartners får olika villkor vid likvärdiga transaktioner eller innehåller krav som inte har något samband med det som avtalet avser.

Företag kan, i vissa speciella fall, få undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Företag med en marknadsdominerande ställning inom EU förbjuds att missbruka denna ställning. Exempel på förfaranden som kan utgöra missbruk är att: påtvinga någon oskäligen priser eller andra oskäligen villkor, begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner eller kräva av en avtalspart att godta vissa villkor som inte har med avtalet att göra. Undantag kan, till skillnad från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, inte beviljas från förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Vid tillämpning av artikel 81 och 82 krävs, för att dessa artiklar skall ha relevans, att ett visst agerande riskerar att påverka handeln mellan medlemsländerna. Vid bedömningen av om ett företag har en dominerande ställning tas hänsyn till företagets marknadsandel. Om ett företag har svårt att avgöra om ett avtal eller förfarande strider mot EG:s konkurrensregler, kan det ansöka om ett s.k. icke-ingripandebesked. Ett sådant besked innebär att kommissionen bedömer att avtalet eller förfarandet inte strider mot konkurrensreglerna.

I princip är prissamarbeten inte tillåtet enligt EG:s regler när det sker mellan företag som borde kunna konkurrera med hjälp av priset. Avtal om prissättning kan dock lämnas utan åtgärd om de har en väldigt liten konkurrensbegränsande effekt på marknaden. Förbudet mot prissamarbete omfattar både horisontella och vertikala avtal och gäller oavsett om överenskommelsen går under namnet

prisrekommendation, prisberäkningssystem eller på något annat sätt mer indirekt reglerar priser. Horisontella prisavtal är avtal mellan konkurrenter i samma försäljningsled t.ex. mellan två olika leverantörer eller mellan två olika återförsäljare. Vertikala cirka-prisavtal är avtal mellan företag på olika nivåer i försäljningsledet som t.ex. mellan leverantörer och återförsäljare. EG:s konkurrensregler kan förbjuda underprissättning av två eller flera företag som agerar gemensamt i syfte att begränsa konkurrensen genom att slå ut konkurrenter. Underprissättning kan även vara missbruk av dominerande ställning när det märkbart påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

EG:s konkurrensregler riktar sig också mot medlemsstaternas regeringar. Ett land får inte vidta åtgärder som kan leda till att den fria rörligheten inom EU för varor, tjänster och kapital hindras. Statliga stödåtgärder som snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna kan förbjudas (artikel 87 i EG-fördraget).

### 7.1.2 Nationell lagstiftning – Konkurrenslagen 1993:20

Konkurrenslagen är anpassad till konkurrensreglerna inom EU och trädde i kraft den 1 juli 1993. Konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrenslagen innehåller två generella förbud – ett mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §), vilket motsvarar artikel 81 och 82 i fördraget. Med konkurrensbegränsande samarbete enligt 6 § avses avtal mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa, eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Exempel på olagliga samarbeten är prissamarbete och marknadsuppdelning. Bestämmelsen omfattar både horisontellt och vertikalt samarbete. Horisontella avtal anses vanligen allvarligare från konkurrenssynpunkt, eftersom de gäller samarbete mellan faktiska eller potentiella konkurrenter. Med missbruk av dominerande ställning enligt 19 § avses åtgärder som vidtas av ett dominerande företag och som har till syfte eller resultat att begränsa eller hämma rådande konkurrens eller att hindra konkurrens från att uppstå. Ett företag får t.ex. inte använda sig av diskriminering eller underprissättning för att slå ut en svagare konkurrent.

Flera faktorer har betydelse för att avgöra när ett företag har en dominerande ställning enligt konkurrenslagen. Rent allmänt kan dominerande ställning beskrivas som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. En särskilt viktig faktor är företagets marknadsandel. Att ha en dominerande ställning på en marknad är inte förbjudet i sig. För att ett agerande skall kunna sägas vara förbjudet enligt § 19 krävs således dels att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden, dels att företaget missbrukar denna ställning.

Underprissättning i konkurrensrättslig mening innefattar missbruk av dominerande ställning på en relevant marknad såväl geografiskt som produktmässigt. Den geografiska marknaden utgår från ett tillräckligt homogent område, dvs. konkurrensförhållandena beträffande produkten/tjänsten är desamma för alla företag inom ett avgränsat område. Geografiskt utgör oftast den relevanta marknaden hela landet, men kan även avse mindre områden. Underprissättningen måste antingen utgöra ett missbruk av dominerande ställning (§ 19) eller vara ett led i ett avtal om konkurrensbegränsande samarbete (§ 6) för att strida mot konkurrenslagen.

### 7.1.3 Konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer

Underprissättning förutsätter ett vinstintresse. Om en verksamhet bedrivs utan vinstsyfte, föreligger inte det kommersiella syftet med en underprissättningsstrategi. Problemen med bristande konkurrensneutralitet uppkommer därför främst när offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet utan vinstsyfte.

Rent allmänt kan konstateras att de nationella regler som finns rörande konkurrens, upphandlingsfrågor och offentlig näringsverksamhet är inriktade på att reglera förhållanden inom antingen den offentliga eller den privata sektorn, inte konkurrensförhållanden mellan sektorerna. Det finns således inga lagar som har till huvudsyfte att skapa konkurrensneutrala villkor mellan offentliga och privata aktörer. Om det uppdagas att offentliga aktörer på ett eller annat sätt har fått arbeta på andra och mer gynnsamma villkor än

det privata näringslivet kan det vara svårt att rätta till sådana förhållanden med nuvarande lagstiftning.

Statskontoret har i rapporten *Staten som en kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter* (2000:16) kartlagt och analyserat den verksamhet som statliga myndigheter och bolag bedriver i konkurrens med privata företag. Samhall AB har i rapporten utifrån olika kriterier (myndigheten eller bolaget bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad, delar av myndighetens eller bolagets verksamhet finansieras genom anslag eller offentlighetsliga avgifter, delar av myndighetens eller bolagets verksamhet utgörs av ett lagstadgat eller faktiskt monopol samt storleken på den verksamhet som bolaget bedriver i konkurrens med privata aktörer överstiger 30 mnkr) identifierats som ett statligt bolag som har en större påverkan på konkurrensen.

## 7.2 Samhall AB:s konkurrenspolicy och prissättning

### 7.2.1 Samhall AB:s konkurrenspolicy

Samhall AB har en konkurrenspolicy för marknadsagerande och prissättning. Huvudprincipen är konkurrens på lika villkor med övrigt näringsliv med utgångspunkt i marknadsmässig prissättning och kalkylering. I konkurrenspolicyen framgår att det inte finns några restriktioner vad gäller affärer eller affärsval för Samhall AB. Företaget får dock i sitt marknadsagerande inte komma i konflikt med konkurrenslagens regler om underprissättning. I konkurrenspolicyen framgår vidare att försäljningspriset är ett konkurrensmedel som måste hanteras med största varsamhet. När en producerad vara eller tjänst skall säljas på marknaden får försäljningspriset inte underskrida det pris som med beaktande av samtliga relevanta förhållanden, inklusive prispåverkande försäljningsvillkor, kan konstateras vara gällande marknadspris. Särskild försiktighet måste iaktas när företaget är verksamt i en bransch med överkapacitet eller när företaget går in i en ny bransch. En central utgångspunkt i konkurrenspolicyen är att Samhall AB skall undvika att komma i marknadsdominerande ställning och därigenom riskera att bli prisledande. Om företaget ändå är marknadsdominerande måste priserna kalkylmässigt utformas på ett sådant sätt att de inte utgör etableringshinder för andra företag som vill etablera sig på samma marknad. När Samhall AB agerar på en global/internationell

marknad skall marknadsdominansen bedömas utifrån den marknaden.

En annan viktig utgångspunkt är om marknadspriset för en vara eller tjänst inte säkert kan fastställas genom prisjämförelser med produkter från konkurrerande företag, måste företagets försäljningspris noggrant beräknas med ledning av en normkalkyl (normerad självkostnadskalkyl). Den skall baseras på ekonomiska förutsättningar som så mycket som möjligt liknar de förhållanden under vilka ett privatägt företag med likvärdig produktionsutrustning verkar. Normala ställ- och stycktider skall användas som skulle ha gällt för ej arbetshandikappad personal. Priset skall också innehålla skälig vinstmarginal.

Samhall AB skiljer sig från andra företag genom att företaget erhåller statlig merkostnadsersättning. Merkostnadsersättningen från staten lämnas utifrån det uppdrag som bolaget har, alternativt uttryckt: utifrån de särskilda merkostnader som bolaget har. Merkostnadsersättningen syftar att likställa Samhall AB med övrigt näringsliv. Med ersättningsmodellen anses i princip konkurrensneutralitet uppkomma i förhållande till konkurrentföretag. Prissättningen kan då ske på lika villkor. Av konkurrensmyndigheten framgår att företaget, under inga omständigheter, får använda merkostnadsersättningen för att dumpa priserna på marknaden.

### 7.2.2 Samhall AB:s prissättning

Samhall AB har tagit fram interna kalkyleringsmanualer som stöd för prissättningen av varor och tjänster. Manualen finns tillgänglig via företagets intranät och riktar sig till de personer inom bolaget som fattar principiella beslut i prissättningsfrågor. Det faktum att Samhall AB erhåller statlig merkostnadsersättning ställer speciella krav på produktkalkyler. För att garantera en konkurrensneutral prissättning måste, i de fall ett marknadspris saknas, en normkalkyl upprättas. Lagervärderingen i företaget kräver också en särskild lagerkalkyl för att tillverkade produkter skall kunna värderas till ett anskaffningsvärde som är korrigerat för merkostnader. Inom Samhall AB, liksom i näringslivet i övrigt, bedöms produkters och tjänsters lönsamhet utifrån för- och efterkalkyler.

De kalkylriktlinjer som tagits fram av företaget anger de minimikrav som kalkylsystemen skall nå upp till för att företaget skall kunna tillämpa konkurrensneutral prissättning, vid sidan om att

kunna bedriva en effektiv ekonomistyrning och uppfylla statens krav på varulagervärdering. Samhall AB:s kalkylfilosofi utgår från att *meningsfullt och utvecklande arbete för anställda med arbetshandikapp är förenligt med en effektiv och rationell produktion*. Ett annat krav är att en förkalkyl alltid skall upprättas för samtliga produkter/tjänster före affärsavslut. Beslut om produktval skall grunda sig på en fullkostnadskalkyl. Förkalkylen är ett underlag vid lönsamhetsbedömningar, resultatanalys, produktvalssituationer och uppföljning av produktivitet. Förkalkylen skall vara avstämningsbar mot resultaträkningen och är grund för det inom Samhall AB använda resultatmättet TB3/tim, vilket är överenskommet pris minus förkalkyl (exklusive löner för de anställda med arbetshandikapp) dividerat med antalet nedlagda timmar av anställda med arbetshandikapp.

Ett annat krav enligt kalkylriktlinjerna är att det skall finnas nödvändiga informationssystem för att skapa underlag för kalkylering och rutiner för kontinuerlig uppdatering. Ytterligare ett krav är att för- och efterkalkylen skall grundas på samma kostnadsslag. Det skall också vara möjligt att ta fram en korrekt efterkalkyl för samtliga varor och tjänster. Huvudregeln för prissättning inom Samhall AB är att priset skall ligga i nivå med marknadspriset. Som framgått ovan skall en normkalkyl upprättas för en produkt/tjänst om inget entydigt marknadspris finns att tillgå. Det skall, enligt kalkyleringsmanualen, alltid vara möjligt att enkelt ta fram en normkalkyl för samtliga varor och tjänster.

Ett anskaffningsvärde för varor som har tillverkats i Samhall AB måste reduceras för de merkostnader som företaget har jämfört med privata företag. Lagervärderingsmodellerna som används inom företaget utgår från att eventuella underskott som Samhall AB budgeterar efter avskrivningar exklusive merkostnadsersättning motsvarar de merkostnader som verksamheterna har för att uppfylla de personalpolitiska målen. Samhall AB skall erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns. Det innebär att eftersom Samhall AB inte alltid kan anpassa sin bemanning till marknad eller konjunktur, förekommer det att beläggningen på en del enheter är låg eller ojämn. Enligt kalkyleringsmanualen bör i sådana fall *inte* de befintliga arbetsuppgifterna fördelas på fler personer än nödvändigt. Det är väsentligt att endast de som krävs för produktionen arbetar i denna. Av detta följer att ledig kapacitet (undersysselsättning) inte skall fördelas på enskilda produkter och därigenom påverka bedömningen av en produkts lönsamhet. Kost-



naden för överkapacitet skall istället belasta enhetens totala resultat.

Enligt kalkyleringsmanualen måste företaget i prisförhandlingar alltid vara klar över var den undre prisgränsen på marknaden ungefär ligger. Samhall AB måste avstå från den tilltänkta affären i de fall det av kunden erbjudna priset är allt för lågt utifrån de konkurrensförutsättningar som företaget arbetar under. Till skillnad från övrigt näringsliv kan inte denna undre gräns fastställas i en förkalkyl, eftersom den kalkylen belastas av merkostnader som är avsedda att täckas av den statliga merkostnadsersättningen och inte av kundens betalning. Istället måste den undre prisgränsen fastställas med hjälp av marknadsstudier eller normkalkylering, alternativt en kombination av båda metoderna. Samhall AB skall i möjligaste mån undvika att sätta sitt pris vid den nedre gränsen av intervallet. Det är, enligt riktlinjerna, inte tillåtet att sätta priset under det faktiskt rådande marknadspriset respektive under det pris som beräknats med hjälp av en normkalkyl med hänvisning till att det annars inte varit möjligt att belägga den aktuella produktionsenheten med tillräcklig timvolym.

### **7.3 Konkurrensvårdande myndigheter, råd och organ och prövningen av konkurrensfrågor rörande Samhall AB**

#### **7.3.1 Översikt**

Konkurrensfrågorna som rör Samhall AB hanteras av olika aktörer utifrån olika roller och utgångspunkter. Konkurrensverket – som är en konkurrensövervakande myndighet – granskar marknadsagerande och prissättning utifrån gällande lagstiftning. Konkurrensrådet är ett rådgivande och partssammansatt organ för att behandla frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Det s.k. Kontaktrådet Samhall – Näringslivet är samarbetsorgan i konkurrenspolicyfrågor som har anknytning till Samhalls verksamhet.

#### **7.3.2 Konkurrensverket**

Konkurrensverket är central myndighet för konkurrensfrågor och har som övergripande uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens

i såväl privat som offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

I LOSAM-utredningen (SOU 1997:64) redogjordes för Konkurrensverkets prövningar av anmälningar och klagomål mot Samhall under perioden 1993–1997. Verket hade under denna period fått in 14 anmälningar eller klagomål mot Samhall AB. Samtliga fall rörde underprissättning. I samtliga fall har Konkurrensverket bedömning blivit att det inte varit fråga om någon konkurrensbegränsning i konkurrenslagens mening, eftersom Samhall inte i något fall haft en dominerande ställning på marknaden. Den ifrågasatta underprissättningen har därmed inte stått i strid med konkurrenslagen. Konkurrenslagen är asymmetrisk – underprissättning som tillämpas av ett mindre företag för att etablera sig på en marknad är inte förbjudet (det underprissättande företaget riskerar konkurs i en fungerande marknadsekonomi om strategin inte fungerar), medan underprissättning som tillämpas av ett företag som har en dominerande ställning är förbjudet. Som framgått tidigare är det faktum att ett eller flera företag är marknadsdominerande i sig ingen överträdelse av konkurrensreglerna, utan förbudet syftar på de eventuella åtgärder ett sådant/sådana företag vidtar när det inte behöver ta hänsyn till motreaktioner från jämbördiga konkurrenter. Som tidigare nämnts förutsätter underprissättning ett vinstintresse. Om en verksamhet bedrivs utan vinstsyfte (som i Samhalls fall), föreligger inte heller det kommersiella syftet med en underprissättningsstrategi.

Efter 1997 har det utvecklats en praxis inom Konkurrensverket där man inte tar upp anmälningar och klagomål mot Samhall AB, utan regelmässigt hänvisar anmälaren/den klagande till Konkurrensrådet och/eller Kontaktrådet. Det uppstår således inget ärende vid Konkurrensverket. Enligt uppgift från Konkurrensverket rör det sig årligen om 2–3 ärenden som hanteras enligt denna praxis.

### 7.3.3 Konkurrensrådet

Konkurrensrådet är ett rådgivande och partssammansatt organ som inrättades av regeringen 1998 för att behandla frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Rådet har regeringens uppdrag att formulera riktlinjer för statliga och kommunala aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. I rådets uppgifter ligger att belysa enskilda fall och försöka undanröja

konkurrenskonflikter genom dialog och kontakter mellan parterna. Rådet har också till uppgift att nå en samsyn om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras. För närvarande gäller att rådet skall fortsätta bedriva sin verksamhet till den 30 juni 2003, i avvaktan på att slutlig ställning tas i dels frågan om behovet av lagstiftning på detta område, dels i frågan om organisatorisk lösning på längre sikt.

#### 7.3.4 Konkurrensrådets riktlinjer

Konkurrensrådets riktlinjer *bör* följas av alla kommuner, landsting, statliga myndigheter och offentligt ägda bolag som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. För att uppfylla kraven på konkurrensneutralitet anser Konkurrensrådet att följande tre villkor skall vara uppfyllda; verksamheten skall ha stöd i gällande bestämmelser, verksamheten skall bedrivas utan offentligt stöd och vissa transparenskrav skall vara uppfyllda.

#### 7.3.5 Konkurrensrådets prövningsverksamhet

Alla parter som anser sig missgynnade i en konkurrenssituation kan anmäla detta till Konkurrensrådet. Rådet kan utreda sakförhållandena i enskilda fall och genom kontakter med parterna bedöma hur en konkurrenssnedvridning kan undanröjas. Anmälan kan också inlämnas anonymt. Alla klagomål kan inte bedömas i det enskilda fallet, men fall av principiell betydelse prioriteras. Rådet har också möjlighet att med utgångspunkt från ett antal likartade ärenden formulera riktlinjer för hur stat och kommuner skall agera i olika konkurrenssituationer. När det gäller enskilda ärenden samlar rådets kansli in information i ärendet och upprättar sedan ett förslag till ett s.k. yttrande som innehåller såväl en beskrivande del som en bedömningsdel. Förslaget föredras för Konkurrensrådets ledamöter som beslutar om yttrandet. Sedan rådets tillkomst 1998 har man inte avgett något yttrande som rör Samhall AB. Däremot har man i ett flertal ärenden valt att samråda med Kontaktrådet.

I betänkandet *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor* (SOU 2000:117) har rådet emellertid gjort en samlad bedömning av dessa ärenden och framhåller att den oundvikliga störning som Samhall representerar på marknaden blir mindre om

företaget innehar relativt låga marknadsandelar på olika delmarknader och därmed undviker marknadsdominans. Detta synsätt skulle få en ökad tyngd om statsmakterna i sin styrning av Samhall tydligt formulerar ett sådant mål, t.ex. i skriftliga ägardirektiv.

Statskontoret har i förstudien *Samhällsintresset och konkurrensen* (2002:24) studerat förutsättningarna för att upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för statens företag med särskilda samhällsintressen. Statskontoret konstaterar i Samhall AB:s fall att risken för osund konkurrens betonas i olika styrdokument. I exempelvis bolagsordningen har frågan om risk för osund konkurrens lyfts fram i den s.k. ändamålsparagrafen. Däremot konstaterar Statskontoret att det i avtalet mellan staten och Samhall AB inte återfinns några skrivningar om hur bolaget bör agera för att minimera konkurrensnedvridningen mellan bolaget och de företag som erbjuder liknade tjänster.

### 7.3.6 Kontaktrådet

Kontaktrådet Samhall – Näringslivet inrättades 1980 och består förutom av Samhall AB av näringslivsorganisationerna Svenska Handelskamarförbundet, Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation och Svensk Handel. Syftet med rådet är att vara ett samarbetsorgan i både principiella och enskilda konkurrenspolicyfrågor som har anknytning till Samhalls verksamhet. Samhall AB svarar för rådets administrativa kostnader. Företag inom det privata näringslivet kan vända sig till Kontaktrådet med klagomål, om de anser sig utsatta för osund konkurrens eller andra kommersiella åtgärder, som strider mot god affärssed, från Samhalls sida. Omvänt kan Samhall AB framföra klagomål till Kontaktrådet på det övriga näringslivet.

Kontaktrådet utreder och prövar klagomålen. Resultatet redovisas i ett utlåtande som delges båda parter. Kontaktrådets arbete (inklusive konsultkostnader) i prövningsärenden är kostnadsfria för de inblandade parterna. Vardera parten står dock för sina egna kostnader i ett prövningsärende. Om rådet anser att osund konkurrens eller annat oetiskt förfarande föreligger, innehåller utlåtandet också en rekommendation om vilka korrigerande åtgärder som det felande företaget fortsättningsvis bör vidtaga för att rätta till missförhållanden. Från Samhalls sida har man utfäst sig att följa rådets rekommendationer om rättelse. Från näringslivsorganisationerna

har man åtagit sig att så långt föreningsmandatet räcker verka för att rådets rekommendationer om rättelse respekteras av berörda medlemsföretag. Kontaktrådet iakttar sträng sekretess gentemot utomstående personer, organisationer och företag liksom gentemot massmedia.

### 7.3.7 Kontaktrådets prövningsverksamhet

Sedan Kontaktrådets tillkomst 1980 har 144 prövningar avslutats. I 6 av dessa 144 fall är det fråga om mer allmänna avstämningar med branschorganisationer. I ytterligare 6 fall har Samhall varit anmälare. I 132 avslutade prövningar är extern part anmälare. Av dessa har 37 resulterat i att rådet bifallit klagomålet och 22 anmälningar hade medfört att Samhall fått viss anmärkning. 52 ärenden har passerat utan anmärkning från rådet och 21 ärenden har av olika skäl avskrivits. Fördelningen av de avslutade prövningarna efter olika utfall uppvisar en stabilitet över tid. Antalet ärenden fördelat på bransch har varierat över tid. Tjänstesidan har, i takt med att den växt, blivit relativt vanligare bland de allt färre ärenden Kontaktrådet handlagt. Antalet ärenden i Kontaktrådet har minskat de senaste åren. Under de fem senaste åren avslutades 3, 2, 4, 1 respektive 3 ärenden. Av dessa var 9 ärenden inom tjänstesidan. Ärendena har också ändrat karaktär. I början av Samhalls verksamhet handlade ärendena ofta om prisdumpning, medan ärendena på senare år allt mer kommit att handla om mer komplexa konkurrensrättsliga frågor.

## 7.4 EG:s statsstödsregler

### 7.4.1 Artikel 87 i EG-fördraget

EG:s regler om statligt stöd syftar till att förhindra att nationella stödåtgärder till företag får konkurrenssnedvridande effekter som strider mot det gemensamma intresset. EG-fördraget innehåller emellertid inget totalt förbud mot statsstöd. Enligt EG-fördragets artikel 87.1 *...är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.* Statsstöd har

givits en vid tolkning i artikel 87 och avser en mängd olika insatser med offentliga medel, där offentliga medel inte enbart avser statliga medel, utan även medel från kommun eller landsting. Mottagare av statstöd kan också vara andra än företag. Alla aktörer som kan anses bedriva konkurrensutsatt ekonomisk verksamhet, med eller utan vinstsyfte, kan omfattas. Begreppet statligt stöd omfattar inte bara fall av uppenbara stödåtgärder som vid statsbidrag, billiga lån och räntesubventioner. Det omfattar även sådana stödformer som skattelättnader, statliga garantier för företagslån, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster på fördelaktiga villkor och under vissa omständigheter även statliga förvärv av aktieposter i företag. En överföring av offentliga medel som endast utgör en kompensation/betalning för erhållna varor eller tjänster utgör dock inget statstöd (inget gynnande).

Uppbyggnaden av artikel 87.1 är helt central för att kunna avgöra om det rör sig om statsstöd eller inte. Stödet skall *påverka konkurrensen genom ett gynnande*, och därmed leda till en förmån som till sin natur är *selektiv*, dvs. gynnar vissa företag eller viss produktion samt medför påverkan på *handeln mellan medlemsstaterna*. Alla dessa villkor måste vara uppfyllda för att det skall vara fråga om ett statsstöd enligt artikel 87. Ur tillämpningssynpunkt är det viktigt att göra en distinktion mellan generella åtgärder och statsstöd. Vad som faller inom den ena respektive den andra kategorin får avgöras från fall till fall: rent allmänt kan dock sägas att det senare riktar sig till *vissa* företag, eller företag i en *viss* region eller företag i en *viss* bransch eller exportföretag (i motsats till generella åtgärder som är öppna för alla). Selektivitet kan uppstå på olika nivåer: genom att stödet till sin utformning helt är anpassat till vissa stödmottagare, vid tillämpningen av stödet (exempelvis genom den skönsmässighet som kan uppstå när myndigheter och andra aktörer hanterar stödet) eller genom stödets effekt. Generella åtgärder – öppna för alla – kan utgöra statsstöd om de har som effekt att vissa företag eller branscher gynnas. Det är inte stödets *målsättning*, utan stödets *effekt* som är avgörande för om det är ett statsstöd eller inte enligt artikel 87.1.

Som ovan nämndes innehåller EG-fördraget inget totalt förbud mot statsstöd. I artikel 87 punkt 2 räknas godkända former av stöd upp såsom: stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att det inte innebär någon diskriminering beträffande varornas ursprung, stöd som utgör katastrofbistånd, stöd till vissa områden i Tyskland som påverkats på grund

av landets tidigare delning. I artikel 87 punkt 3 räknas en rad andra stödändamål upp som *kan* anses förenliga med den gemensamma marknaden och därmed godkännas: stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning, stöd som främjar genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller avhjälper en allvarlig störning i ett medlemslands ekonomi, stöd för att underlätta utvecklingen av viss näringsverksamhet eller vissa regioner i den mån stödet inte strider mot det gemensamma intresset, stöd för att främja kulturen och bevara kulturarvet om stödet inte påverkar handeln och konkurrensen i strid med det gemensamma intresset, stöd av annat slag som rådet godkänner på förslag av kommissionen.

Sammanfattningsvis, finns det ett principiellt förbud mot statsstöd som hotar att snedvrider konkurrensen på den gemensamma marknaden, men med vissa undantag enligt ovan. Stöd som får lämnas utgörs av kommissionen godkända stöd, dvs. stöd som anses förenliga med den gemensamma marknaden efter särskild prövning eller försumbart stöd, samt stöd som lämnas i enlighet med s.k. gruppundantagsbestämmelser.

#### 7.4.2 EU-kommissionens roll

Det är Europeiska kommissionen som övervakar medlemsländernas olika former av statsstöd. Kommissionens roll regleras i artikel 88 i EG-fördraget. I rådets förordning 659/1999 finns tillämpningsföreskrifter för artikel 88. Av artikel 88 och förordningen framgår bl.a. följande: varje medlemsland skall i god tid underrätta kommissionen om planer på införandet av nya, eller ändringar av befintliga, stödåtgärder. Medlemslandet måste lämna all information till kommissionen som behövs för att kunna fatta ett beslut. Medlemsländerna får inte genomföra stödåtgärder förrän kommissionen slutgiltigt tagit ställning till om de omfattas av en undantagsbestämmelse och därmed kan godkännas, s.k. notifiering.

Om kommissionen efter en preliminär bedömning inte anser sig kunna godkänna stödåtgärderna fattas beslut om att inleda en s.k. formell undersökning. I beslutet redogör kommissionen för sina tveksamheter till stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Medlemslandet ges tillfälle att bemöta de anmärkningar som kommissionen har framställt. Även andra EU-länder och intresse-

rade parter kan framföra sina synpunkter. Sådana synpunkter ska lämnas inom en månad. Den formella undersökningen avslutas med att kommissionen fattar ett slutgiltigt beslut. Om kommissionen i sitt slutgiltiga beslut kommer fram till att stödet inte är förenligt med den gemensamma marknaden ska den antingen besluta om att staten ska dra in stödet eller ändra det inom en angiven tidsfrist. Om medlemslandet inte rättar sig efter beslut från kommissionen får kommissionen och andra berörda medlemsstater begära att fallet prövas av EG-domstolen. Är medlemslandet inte nöjt med kommissionens beslut kan det begära prövning av EG-domstolen. Om ett utbetalat stöd anses vara olagligt kan kommissionen beordra medlemslandet att återkräva pengarna från mottagaren. Ett sådant återkrav får inte ske om det skulle anses strida mot generella principer i EG-rätten. Ett återkrav får inte heller ske av stöd som utbetalats mer än 10 år tillbaka.

När det gäller redan befintliga stödåtgärder/stödprogram åligger det kommissionen och medlemsländerna att fortlöpande granska dessa. Om kommissionen kommer fram till att ett program som tidigare varit förenligt med gemenskapsrätten inte längre är det får den rekommendera medlemslandet att: ändra åtgärderna, införa andra kriterier för att kunna uppbära stöd, eller upphäva stödet. Om kommissionen misstänker att ett medlemsland inte rättar sig efter någon av dessa rekommendationer får den även i dessa fall inleda en formell undersökning. Alla, som har ett intresse i saken, får informera kommissionen om förekomsten av eventuellt olagliga stöd eller missbruk av tillåtna stöd. De godkännanden som kommissionen lämnar efter prövning av en anmälan från en medlemsstat ger ett kvitto på att stödet inte avviker från regelverket. Därigenom löper stödmottagande företag inte risk för eventuella återkrav.

Enligt förordning 994/98 kan även kommissionen utfärda vissa förordningar där statsstöd under olika förutsättningar förklaras förenliga med den gemensamma marknaden. Sådana s.k. gruppundantagsförordningar kan utfärdas för stöd till förmån för små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, selsättning och yrkesutbildning samt regionalstöd. Gruppundantagsförordningarna kan ses som ett slags förenklat informationsförfarande i förhållande till det mer komplexa notifieringsförfarandet. I förordningen framgår också i vilka fall undantag från anmälningskyldigheten inte gäller. Om villkoren i förordningen däremot är uppfyllda räcker det med att medlemsstaterna hänvisar till



förordningen i sina egna stödordningar. Nyligen utfärdades en sådan förordning för statligt sysselsättningsstöd (2204/2002). I 994/98 finns en s.k. "de minimis-regel". Där står att kommissionen genom förordning får föreskriva att stöd under ett visst belopp ska undantas från anmälningsskyldigheten. En sådan förordning om stöd av mindre betydelse har antagits år 2001. I förordningen definieras stöd av mindre betydelse som stöd som inte uppgår till mer än 100 000 euro under någon treårsperiod. Det gäller alla företag oavsett storlek. Inte heller summan av olika stöd från olika stödgi-vare får under treårsperioden överskrida detta takbelopp.

#### 7.4.3 Transparensdirektivet

Nedan redogörs för bakgrunden till och innebörden i kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, det s.k. transparensdirektivet. Bakgrunden till direktivet är följande: enligt EG-fördragets artikel 86.3 åläggs kommissionen att se till att medlemsstaterna inte ger sådant stöd till bl.a. offentliga företag som strider mot den gemensamma marknaden och tillämpningen av konkurrensreglerna. Ofta är dock förhållandet mellan offentliga myndigheter och offentliga företag så komplicerat att kommissionens uppgift blir svår. För att möjliggöra tillämpningen av fördraget i denna del har transparensdirektivet tillkommit så att kommissionen kan få insyn i förbindelserna mellan myndigheter och offentliga företag i respektive medlemsstat. Genom denna insyn skall det vara möjligt att skilja mellan statens roll som offentlig myndighet och dess roll som ägare.

Enligt artikel 1 i direktivet skall medlemsstaterna *se till att finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas öppet enligt föreskrifterna i detta direktiv, så att det klart framgår a) vilka allmänna medel som offentliga myndigheter direkt tillfört offentliga företag, b) vilka allmänna medel som offentliga myndigheter tillfört offentliga företag indirekt via andra offentliga företag eller finansiella institutioner, c) på vilket sätt dessa allmänna medel använts*. Av artikel 3 framgår vilka finansiella förbindelser som i synnerhet åsyftas. Vidare krävs viss rapportering kring nämnda finansiella relationer.

Det ursprungliga direktivet från 1980 har varit föremål för ändringar 1985, 1993 och senast år 2000. Genom den senaste ändringen

har direktivets tillämpningsområde utvidgats. Från att tidigare ha omfattat endast finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag gäller nu också att myndigheterna skall säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen redovisas och hålls tillgänglig enligt direktivets föreskrifter för företag som har separat redovisning. Den senaste ändringen har föranletts av att kommissionen under senare år har mottagit klagomål avseende företag som i enlighet med artikel 86.2 i EG-fördraget anförtrots att tillhandahålla vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Flera av dessa företag har tidigare haft en monopolställning på sina marknader, men genom avregleringen inom EU har delar av dessa företags marknader öppnats för konkurrens. Kommissionen har funnit att denna dubbla position kan störa konkurrensen genom risken för s.k. korssubventionering. Med korssubventionering avses att medel som tillställs företaget som ersättning för dess "public service-uppdrag" används för att subventionera verksamheten som bedrivs på den konkurrensutsatta marknaden.

Genom den senaste ändringen av direktivet (artikel 1.2 i direktiv 2000/52/EG) har således införts ett krav på separat redovisning av företag som i enlighet med artikel 86.1-2 i EG-fördraget åtnjuter särskilda eller exklusiva rättigheter eller tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som får statligt stöd i någon form som ersättning för tillhandahållandet av en sådan tjänst, samtidigt som de bedriver kommersiell konkurrensutsatt verksamhet. I den separata redovisning som skall upprättas skall kostnader och intäkter i den konkurrensskyddade verksamheten och annan verksamhet särredovisas. Fullständiga uppgifter skall finnas om de metoder som tillämpats vid fördelningen (artikel 1.2 i direktiv 2000/52/EG). Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att den separata redovisningen blir korrekt (artikel 1.2 i direktiv 2000/52/EG). Det uppställs även ett krav på att bevara viss information om finansiella förbindelser m.m. under minst fem år (artikel 5.1 i direktiv 2000/52/EG).

I direktivet finns ett antal begränsningsregler med avseende på artiklarna 1.1 och 1.2. Artikel 1.1 skall inte tillämpas på finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag vad beträffar tjänster utan nämnvärd inverkan på handeln mellan medlemsstater eller då det offentliga bolagets totala nettoomsättning understiger 40 miljoner euro. Artikel 1.2, beträffande insyn i den finansiella och organisatoriska strukturen hos företag som skall

ha separat redovisning, skall inte tillämpas på företag som inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i märkbar omfattning eller vars totala nettoomsättning är lägre än 40 miljoner euro. Separat redovisning krävs inte heller av sådana företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter eller som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, när detta har skett under en lämplig tidsperiod efter ett öppet, genomsynligt och icke-diskriminerande förfarande.

Transparensutredningen har i betänkandet *Införlivandet av transparensdirektivet* (SOU 2003:48) lämnat förslag på hur kraven i direktivet bör tillgodoses genom anpassning av nationella regler.

## 7.5 Utredningens överväganden

### 7.5.1 Konkurrensfrågor

Den statliga merkostnadsersättningen till Samhall AB lämnas under grundförutsättning – angiven i bolagsordningen – att verksamheten bedrivs enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, varvid skall iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.

Samhall AB existerar i en marknadsekonomi. Företaget skall dock i vissa avseenden bete sig på motsatt sätt i förhållande till övrigt näringsliv (hantera försäljningspriset med varsamhet och inte sätta pris under gällande marknadspris, undvika att bli marknadsdominerande, iaktta försiktighet när man går in i en ny bransch m.m.). Företagets prissättning har istället stora inslag av kalkylering. Ett företag inom övrigt näringsliv arbetar inte på samma sätt med kalkylmodeller, utan väljer högre påslag i situationer när konkurrensen är mindre hård och lägre påslag när konkurrensen är hård. Företagets kalkylmodeller kan – om de inte är tillräckligt flexibla och tillräckligt snabbt fångar upp förändringar på marknaden – innebära problem. Effekten skulle, i förhållande till vad som är företagsekonomiskt optimalt, bli högre priser i hårt konkurrensutsatta situationer och lägre priser när konkurrensen är mindre hård. Företaget riskerar därmed förlora försäljningsvolymen som man annars skulle kunnat vinna när konkurrensen är hård och samtidigt få lägre marginaler än vad som är optimalt vid de situationer när man ändå skulle ha fått produkten såld till ett högre pris. Utredningen kan konstatera att kalkylfel relativt ofta är orsaken till

att s.k. prövningsärende uppkommer. Kalkylfel uppstår dock normalt i båda riktningar.

Det finns enligt utredningens mening en förbisedd aspekt på merkostnadsersättningen när det gäller företagets prisbildning och eventuella konkurrens effekter. Den statliga merkostnadsersättningen får, enligt företagets konkurrens policy och priskalkyleringsmanualer, under inga omständigheter användas i prissättningen. Den interna fördelningen av merkostnadsersättningen inom företaget baseras på ett fastställt belopp per arbetstimme, oavsett verksamhet. Genom merkostnadsersättningen likställs Samhall AB med övriga näringslivet, dvs. när företaget erhållit merkostnadsersättning är förutsättningarna desamma mellan företaget och övrigt näringsliv. Här ligger en komplikation. Samhall AB:s prissättning vilar på grundförutsättningen att merkostnadsersättningen ersätter merkostnader. Som framgått av avsnitt 5.4–5.5 är spårbarheten mellan merkostnader och merkostnadsersättning svag.

Det finns en hög medvetenhet inom Samhall AB om konkurrens- och prisbildningsfrågor utifrån ett kalkylperspektiv. Mindre uppmärksamhet har dock riktats mot den bristande spårbarheten mellan merkostnader och merkostnadsersättning och vad detta indirekt kan innebära för prisbildning och konkurrens. Uppbyggnaden av ersättningssystemet med en ersättning för merkostnader, utan att merkostnaderna är verifierade kan leda till att prisbildning och konkurrensneutralitet påverkas. Det är ur denna aspekt viktigt att inte bara titta på priset,  $p$  – utan även på kvantiteten,  $q$  – och studera hur den bristande spårbarheten kan påverka prisrelationen,  $p/q$ .

Om den faktiska arbetsförmågan, produktivitet m.m. är högre än de antaganden som ligger till grund för den statliga merkostnadsersättningen, kan en situation uppstå där överbemanning eller överkvalitet levereras till marknadspris. Målgruppen är enligt 32 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp *...personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser*. Detta innebär att alla andra möjligheter, inklusive lönebidrag, skall ha prövats innan anvisning till Samhall kan bli aktuell. Den statliga ersättningen lämnas bl.a. för att kompensera den, relativt sett, lägre arbetsförmågan. I rapporten *Studie av Samhalls merkostnader – en första analys* (Samhall 1998) bedömer Samhall AB, eftersom möjligheten till lönebidrag skall ha

prövats, den genomsnittliga arbetsförmågan efter en tids introduktion och anpassning till 40 procent, vilket också är den procentsats som sedan används i beräkningarna av merkostnader i studien.

Utredningen delar Riksrevisionsverkets (RRV) analys att måluppfyllelsen är låg när det gäller relationen mellan den tänkta målgruppen och de som i praktiken anvisats till Samhall AB. Om den verkliga arbetsförmågan exempelvis är 70 procent och inte 40 procent, innebär detta att 10 medarbetare kan göra 7 personers arbete och inte antagna 4 personers arbete (företagets lönekostnad är i båda fallen 10 medarbetare). Om detta är fallet så likställs inte företaget med övrigt näringsliv, utan har istället en konkurrens fördel. Priset blir då inte det främsta konkurrensargumentet, utan vad Samhall AB i praktiken levererar för detta pris. Utredningen vill understryka att, om detta sker, behöver det inte ske på ett medvetet sätt, utan är endast en konsekvens av den bristande spårbarheten. Konkurrens fördelar kan uppstå på samma nivå som Samhall verkar eller i nästa led (bland de kunder som företaget har). Risk för konkurrensnedvridning är mest påtaglig där lönekostnaden utgör en stor del av de totala kostnaderna.

Anmälningar/klagomål har ofta inkommit då Samhall AB gett sig in på nya marknader. Särskilt påtagliga uppfattas prissättnings- och konkurrensproblemen när ett företag som Samhall AB ger sig in i branscher där etableringshindren är få eller inga, exempelvis inom tjänstesektorn. Städbranschen är ett sådant exempel. Det är dock svårt att – utan närmare branschstudier – avgöra i vilken utsträckning kritiken mot Samhall AB är befogad. Denna uppfattning, i sig, kan dock leda till att både existerande och potentiella företag undviker sådana branscher. Utredningen har inte genomfört några egna studier rörande företagets konkurrensnedvridande effekter. För att kunna avgöra hur stort detta problem är krävs i praktiken att man går in i varje delverksamhet inom Samhall AB.

Konkurrensverket utreder inte längre anmälningar eller klagomål mot Samhall AB, utan hänvisar sedan några år tillbaka regelmässigt till Konkurrensrådet och/eller Kontaktrådet. I Konkurrensverkets tidigare prövningar av konkurrensärenden rörande Samhall har framkommit att det inte i något fall varit fråga om någon konkurrensbegränsning i konkurrenslagens mening. Konkurrenslagen fungerar dock mindre bra som instrument när det gäller offentliga aktörer utan vinstintresse som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Konkurrensrådet har inte avgett något s.k. yttrande som berör Samhall AB. Däremot har man i ett flertal ärenden rörande

företaget valt att samråda med Kontaktrådet. Som framgått i tidigare avsnitt har Konkurrensrådet tagit fram villkor för krav på konkurrensneutralitet. Samhall AB uppfyller, enligt utredningens mening, de villkor som Konkurrensrådet ställt upp utom i ett avseende – transparens. Nuvarande finansieringsmodell med bristande spårbarhet mellan merkostnader och merkostnadsersättning skapar osäkerhet kring konkurrensneutraliteten. Det s.k. Kontaktrådet Samhall – Näringslivet har sedan 1980 handlagt 132 avslutade prövningar där extern part varit anmälare. Antalet anmälningar och klagomål är i förhållande till antalet prissättningstillfällen mycket lågt. Antalet anmälningar och klagomål mot Samhall där den klagande fått rätt dominerar inte.

Kan man utifrån ovanstående dra slutsatsen att företagets verksamhet inte har några eller endast marginella konkurrenssnedvridande effekter? Enligt utredningens mening går det inte att enbart ur ärendemängden avgöra Samhalls eventuella konkurrenssnedvridande effekter. Antalet anmälningar och klagomål speglar inte hela, eller ens större delen av, konkurrensproblematiken. Enligt Konkurrensverket är små och medelstora företag klart mindre benägna att lämna in klagomål eller anmälningar. Dels är benägenheten en resursfråga i förhållande till det man förväntar sig komma ut ur en anmälan/klagomål, dels kan det ibland finnas en oro att genom en anmälan/klagomål upplevas som besvärlig av det företag man klagat på eller av andra företag. Enligt utredningens mening går det vidare inte att enbart utifrån utfallet av ärendena att avgöra Samhalls eventuella konkurrenssnedvridande effekter. Så länge Samhall inte har en dominerande ställning kan det inte bli fråga om någon konkurrensbegränsning i konkurrenslagens mening. Som tidigare konstaterats saknas det också regelverk för att reglera konkurrensförhållanden eller skapa konkurrensneutrala villkor mellan offentlig och privat sektor.

Utredningen anser att de senaste årens utveckling - där klagomål och anmälningar till Konkurrensverket och Konkurrensrådet som rör Samhall AB hänvisas till Kontaktrådet - är olämplig. Kontaktrådet kan inte ersätta myndighetsutövning eller rådgivande/riktlinjeskapande verksamhet. En viktig principiell skillnad är att Konkurrensverkets och Konkurrensrådets handläggning av ärenden är öppen och tillgänglig, medan Kontaktrådet iakttar sträng sekretess gentemot utomstående personer, organisationer och företag liksom gentemot massmedia. Det förefaller också som om de aktörer som hänvisats till Kontaktrådet inte väljer att gå

vidare med sina klagomål och anmälningar. En annan förklaring kan vara att aktörerna inte uppfyller den praxis som Kontaktrådet tillämpar för att en anmälan/klagomål skall kunna tas upp som ett ärende (att vara ett konkurrerande företag till Samhall AB). Utredningen anser att konkurrensärenden rörande Samhalls verksamhet bör handläggas, beroende på omständigheterna, av antingen Konkurrensverket eller Konkurrensrådet.

### 7.5.2 Statsstödsfrågor

Sverige är – först genom EES-avtalet 1994 och sedan genom EU-medlemskapet 1995 – bundet av det regelverk som styr EG:s inre marknad och av de gemenskapsbestämmelser som reglerar möjligheterna att lämna offentligt stöd till företag.

I samband med inträdet i EES genomförde Samhall AB en egen juridisk granskning av EES-avtalet och vad detta innebar för Samhalls del *Samhalls marknadsuppträdande ur EES-avtalets synvinkel* (PM 1994-06-02, reviderad 1994-07-08). Slutsatsen i promemorian var bl.a. att den statliga merkostnadsersättningen måste jämföras med ett selektivt företagsstöd, men att merkostnadsersättningen inte stred mot EES-avtalet (egentligen EG:s statsstödsregler).

I samband med inträdet i EES ställdes krav på att alla existerande statsstöd skulle anmälas i formell ordning för att kunna granskas utifrån (i praktiken) EG:s statsstödsregler. Någon anmälan av statsbidraget gjordes inte vid detta tillfälle. Merkostnadsersättningen till Samhall AB sågs av den svenska regeringen inte som något gynnande enligt artikel 87. I samband med EU-inträdet genomfördes ingen förnyad prövning av detta ställningstagande. Den svenska regeringens hållning har varit, och är, att huvuddelen av den svenska arbetsmarknadspolitikerna och inom den – de arbetsmarknadspolitiska programmen – inte kommer i konflikt med EG:s statsstödsregler. När det gäller andra särskilda insatser för personer med arbetshandikapp, lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA), har hållningen varit, och är, att eftersom bidraget är generellt tillgängligt och endast utgör kompensation för merkostnader förknippade med en arbetslös eller anställd funktionshinder innebär detta inget stöd till arbetsgivare. Därmed uppstår inget selektivt gynnande i det avseende som framgår av artikel 87.1 i EG-fördraget.

Samhall AB bedriver ekonomisk och konkurrensutsatt verksamhet på marknader där man inte kan utesluta att stöd kan påverka samhandeln. Som framgått tidigare saknas kunskap om effekterna av verksamheten när det gäller konkurrensnedvridning. För att kunna avgöra hur stort detta problem är, krävs i praktiken att man går in i varje delverksamhet inom Samhall. Utredningen menar att en tydligare koppling i finansieringsmodellen mellan den merkostnadsersättning som Samhall AB erhåller och de faktiska merkostnader som återfinns i Samhalls verksamhet är angelägen för att klarlägga stödets förhållande till EG:s statsstödsregler. Med ledning av EU-kommissionens nya gruppundantagsförordning 2204/2002 kan slutsatsen dras att kommissionen hänför selektivt stöd i form av merkostnadsersättning för funktionshindrade till de åtgärder som omfattas av EG-fördragets artikel 87.1. Samtidigt framgår att ersättning för merkostnader för anställning av funktionshindrade är förenligt med EG:s statsstödsregler. Sådant stöd måste emellertid utformas så att stödmottagaren inte överkompenseras och denne måste föra ett register som gör det möjligt att kontrollera att stödet motsvarar bestämmelserna. I de fall där stöd för detta ändamål lämnas till ett enskilt företag och där stödet överstiger ett belopp på 15 miljoner euro under en treårsperiod, så krävs enligt de nya bestämmelserna särskild anmälan till kommissionen enligt EG-fördragets artikel 88.3. En sådan anmälan aktualiseras således i den mån den statliga merkostnadsersättningen även fortsättningsvis endast kommer att utgå till en aktör, Samhall AB. Möjligheterna att däremot undgå EG:s statsstödsregler förefaller begränsa sig till en sådan utformning av den statliga merkostnadsersättningen som istället görs helt generell och allmänt tillgänglig för alla arbetsgivare.

En annan viktig fråga är om den senaste förändringen i transparensdirektivet är tillämplig på Samhall: om Samhalls verksamhet är att betrakta som av allmänt ekonomiskt intresse och om det är möjligt att särskilja det arbetsmarknadspolitiska uppdraget från varu- och tjänsteproduktionen på den konkurrensutsatta marknaden eller om de är integrerade i ett och samma uppdrag. I direktivet finns en öppenhet för båda tolkningarna. Utredningens samlade bedömning är dock att den senaste förändringen i transparensdirektivet inte är tillämplig på Samhalls verksamhet, eftersom den kommersiella varu- och tjänsteproduktionen och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget är integrerade i ett och samma uppdrag, vilket framgår tydligt av bolagsordningen *Bolagets syfte är att produ-*



*cera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp där behoven finns. Utredningen menar dock att det med nuvarande finansieringsmodell finns svårigheter att uppfylla artikel 1c i transparensdirektivet. Medlemsstaterna skall se till att finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas öppet enligt föreskrifterna i detta direktiv, så att det klart framgår... c) på vilket sätt dessa allmänna medel använts.*

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att utredningens förslag om ett nytt ersättningssystem dels eliminerar nuvarande osäkerhet rörande konkurrensneutraliteten, dels inte utgör något statsstöd.

## 8 Behovsbilden samt alternativ och komplement

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren skall pröva behovet av alternativa insatser till Samhall när Samhall inte erbjuder sysselsättning.

Kapitlet inleds med behovet av alternativa insatser. Utredningen har analyserat behovet av alternativa insatser med utgångspunkt från bedömningar av behovet enligt det huvudförslag till system som utredningen föreslagit. Utredningen ger en kortfattad sammanfattning av bedömningar av den generella utvecklingen på arbetsmarknaden fram till år 2015/2020 och utifrån nuvarande situation för personer med funktionshinder på arbetsmarknaden. Därefter följer ett avsnitt om behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering. Sedan följer ett avsnitt om alternativ och komplement. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att det finns väsentligt större behov av insatser för personer med arbetshandikapp än vad som ryms inom nuvarande system för skyddat arbete hos Samhall.

### 8.1 Arbetsmarknaden fram till år 2015/2020

Balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft är viktig för att bedöma möjligheterna för personer med arbetshandikapp att få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. En hypotes är att behovet av särskilda insatser från statens sida för personer med arbetshandikapp kan minskas i ett läge med omfattande arbetskraftsbrist.

Det råder dock olika uppfattningar om hur arbetskraften kommer utvecklas de närmaste 15–20 åren. Medan Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) räknar med att mellan 300 000 och 400 000 fler lämnar arbetskraften än som tillkommer fram till år 2015 ser Statistiska centralbyrån (SCB) istället en ökning av antalet syssel-

satta (med 130 000 personer). SCB bygger sina antaganden på att en större andel av de medelålders och äldre kommer att vara i arbete än i dag (i och med att det nya pensionssystemet kräver ett längre yrkesliv) och att ungdomar kommer ut i arbete snabbare. SCB menar att farhågorna om arbetskraftsbrist är överdrivna (åtminstone under överblickbar tid), men betonar samtidigt att arbetskraftsbrist mycket väl kan uppstå i framtiden.

AMS har i en rapport<sup>1</sup> ställt samman aktuella befolknings- och arbetskraftsprognoser med långsiktiga bedömningar av hur efterfrågan på arbetskraft kommer att utvecklas inom olika näringsgrenar. Rapporten avser att ge en översiktlig bild av det framtida arbetskraftsbehovet t.o.m. år 2015 och ställa detta mot väntad utveckling av befolkningen och arbetskraften. Slutsatserna utifrån rapporten är att av demografiska och andra skäl kommer avgångarna från arbetsmarknaden att bli omfattande under den aktuella perioden t.o.m. år 2015. Samtidigt kommer dock en stor del av den vuxna befolkningen av olika skäl att stå utanför förvärvsarbete.

Tidigare redovisad bild av en nära förestående och omfattande brist på arbetskraft är dock något överdriven. 5–6 procent av arbetskraften är alltså arbetslös och söker arbete genom arbetsförmedlingen eller finns i de arbetsmarknadspolitiska programmen, vilket historiskt sett och för svenska förhållanden är ett mycket högt tal. Den situationen kommer sannolikt att vara likartad under de närmaste åren. Den närmaste 5-årsperioden kommer inte, enligt AMS-rapporten, att präglas av att de ny tillträdande på arbetsmarknaden kommer att vara färre än avgångarna. Detta ligger längre fram i tiden, det handlar om 10–20 år. En omfattande och snabbt tillkommen arbetskraftsbrist kommer således inte att lösa problemet med att personer med arbetshandikapp står utanför arbetslivet varken i det korta eller längre tidsperspektivet.

Problemet är snarare att en stor del av arbetskraftsresurserna antingen aldrig kommer in på arbetsmarknaden eller slås ut. Det finns mer än en miljon vuxna i arbetsför ålder som inte har förvärvsarbete. En stor del av dessa utgörs av personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning, eller är långvarigt sjuka och personer som genom avtal pensionerats före ordinarie pensionsålder. Det finns också en relativt stor grupp personer med arbetshandikapp som inte kommit in på arbetsmarknaden och som av olika skäl inte söker arbete. Det finns således stora arbetskraftsresurser

---

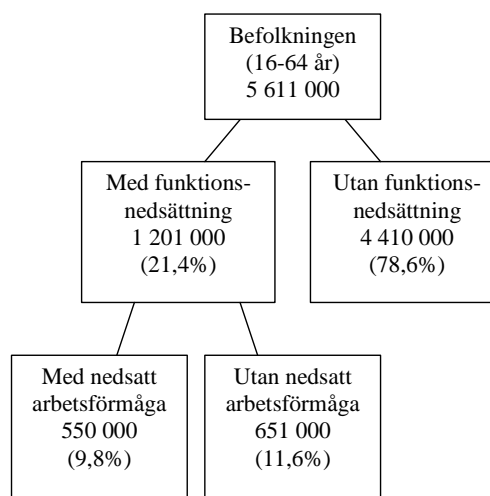
<sup>1</sup> Den framtida personalförsörjningen - tre scenarier till år 2015. AMS 2002.

som med rätt betingelser skulle kunna aktiveras. Det är också lätt att överdriva betydelsen av den skärpta konkurrensen om arbetskraft framöver och de fördelar detta skulle ge konkurrenssvaga grupper. Den framtida arbetsmarknaden kommer också att ställa allt större kompetenskrav och de arbetsmarknadspolitiska insatserna behöver utvecklas för att motsvara de behov som kommer att finnas bland personer med funktionshinder för att dessa skall kunna ta sig in på arbetsmarknaden.

## 8.2 Arbetsmarknaden för personer med funktionshinder

En avgörande fråga vid en diskussion om arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionshinder är hur situationen på arbetsmarknaden ser ut för denna grupp samt omfattningen av funktionshinder och arbetshandikapp. SCB genomför sedan mitten av 1990-talet på AMS uppdrag vartannat år en undersökning med avsikten att belysa situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Undersökningen sker inom ramen för AKU (arbetskraftsundersökningarna) och avser genomsnittstal för månadsundersökningarna under fjärde kvartalet respektive år. Genom kopplingen till AKU kan arbetsmarknadsstatus för personer med funktionshinder respektive arbetshandikapp redovisas för alla de variabler som finns med i AKU. De begrepp som används är arbetskraftsundersökningarnas och uppgifterna bygger på vad urvalsgruppen själva uppger om sin situation. De begrepp som AKU-undersökningen använder sig av är "funktionsnedsättning" respektive "nedsatt arbetsförmåga". I det följande likställs begreppet "funktionsnedsättning" med funktionshinder och "nedsatt arbetsförmåga" med arbetshandikapp. Den senast redovisade undersökningen avser förhållanden under år 2000.

*Figur 8.1.* Befolkningen i arbetsför ålder 16–64 år uppdelad på individer med och utan funktionsnedsättning samt med och utan nedsatt arbetsförmåga



Drygt en femtedel av de personer som besvarat tilläggsfrågorna i AKU-undersökningen 2000 uppgav sig ha någon form av funktionsnedsättning. Män och kvinnor omfattar ungefär samma andel av gruppen med funktionsnedsättning. Omräknat till hela befolkningen innebär detta att i storleksordningen 1,2 miljoner personer, 16–64 år, uppger att de har någon form av funktionsnedsättning. Andelen av befolkningen som uppger att de har en funktionsnedsättning har ökat något under den tid undersökningarna genomförts, dvs. sedan mitten av 1990-talet. De vanligaste formerna av funktionsnedsättning är rörelsehinder och astma/allergi/annan överkänslighet, vilka omfattar ca 6 respektive ca 5 procent av den vuxna befolkningen. Dessa former av funktionsnedsättning svarar sammantaget för drygt hälften av samtliga med uppgiven funktionsnedsättning.

Ca 550 000 personer av de som har en funktionsnedsättning uppger enligt AMS/SCB-undersökningen att deras funktionshinder är sådant, att de bedömer att deras arbetsförmåga är nedsatt – de har i någon mening ett arbetshandikapp. Av dessa är ca 300 000 kvinnor. Andelen kvinnor är således större än andelen män. Personer med arbetshandikapp är enligt AKU genomsnittligt väsentligt

äldre än övriga funktionshindrade. Mer än hälften av personer med arbetshandikapp är 50 år eller äldre. Nästan hälften av personer med funktionshinder eller nästan var tionde person i befolkningen (16–64 år) uppger således att deras funktionshinder också innebär att de har ett arbetshandikapp.

Av den femtedel som i AKU-undersökningen 2000 uppgav sig ha någon form av funktionsnedsättning har drygt två tredjedelar ett förvärvsarbete, dvs. är sysselsatta enligt AKU:s definition. Motsvarande siffra för hela befolkningen är 75 procent. Av samtliga personer med funktionshinder anser sig nästan hälften inte behöva vare sig arbetsmarknadspolitiska eller andra stöd eller hjälpmedel. Bland de sysselsatta inräknas även personer som har arbete med arbetsmarknadspolitiska stöd, främst lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och skyddat arbete hos Samhall. Personer med funktionshinder, men som inte har ett arbetshandikapp, har enligt AKU arbete i lika stor omfattning som befolkningen i övrigt. De flesta arbetar på heltid i en anställning. Två tredjedelar arbetar i den privata sektorn och ca 10 procent är egna företagare precis som arbetskraften i övrigt. Av dem som arbetar har i storleksordningen var tionde person ett funktionshinder som således inte påverkar deras arbetsförmåga och deras förhållanden på arbetsmarknaden skiljer sig inte påtagligt från vad som gäller övriga delar av befolkningen. En viktig iakttagelse är dock att personer med funktionshinder arbetar på deltid i väsentligt större utsträckning än vad som gäller dem utan sådant hinder, 39 procent jämfört med 20 procent. Varannan kvinna med arbetshandikapp har deltidsarbete, medan motsvarande andel bland män är hälften så stor. Delvis speglar detta mer generella förhållanden inom olika sektorer på arbetsmarknaden. En större andel av personer med funktionshinder arbetar inom kommunal verksamhet, där andelen deltidsarbetande är stor.

Sysselsättningsandelen för personer med arbetshandikapp är enligt AKU betydligt lägre än för dem utan sådant arbetshandikapp. För personer med arbetshandikapp är arbetslösheten enligt AKU mer än dubbelt så hög som bland dem med full arbetsförmåga, 7,8 procent jämfört med 3,5 procent av arbetskraften enligt undersökningen år 2000. Vidare står en väsentligt större andel av personer med arbetshandikapp utanför arbetskraften än vad som gäller övriga delar av den vuxna befolkningen. Ca 40 procent av personer med arbetshandikapp står utanför arbetskraften (motsvarar enligt AKU 216 000 personer), vilket skall jämföras med att

ca 20 procent av befolkningen står utanför arbetskraften, totalt sett. Vidare kan noteras att en betydligt större andel av de sysselsatta med arbetshandikapp är frånvarande (bl.a. till följd av sjukdom) från sina arbeten än vad som gäller övriga sysselsatta.

### 8.3 Särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

De konjunkturberoende programmen skall avpassas mot konjunkturläget. De särskilda insatserna för personer med arbetshandikapp – som utgörs av lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och skyddat arbete hos Samhall – skall däremot svara mot den enskildes behov, oavsett konjunkturläget. De två senare utgör skyddat arbete. I SCB-statistiken räknas dock alla tre insatserna in i sysselsättningen. Nedan redovisas utvecklingen sedan 1990.

*Tabell 8.1. Genomsnittligt antal personer i särskilda insatser för personer med arbetshandikapp 1990–2002*

Särskilda insatser för personer med arbetshandikapp								Andelar			
År	Lönebidrag	OSA	Samhall	Totalt	*) varav skyddat arbete	Konjunktur-beroende program	I arbets- kraften (AK) 1000-tal	Skyddat			
								Samhall /AK %	arbete /AK %	Hkp. prog/AK %	Konj. prog/AK %
1990	45 001	5 709	32 110	82 821	37 819	60 585	4561	0,7	0,8	1,8	1,3
1991	44 538	5 441	31 280	81 259	36 721	98 192	4530	0,7	0,8	1,8	2,2
1992	42 594	5 533	31 580	79 707	37 113	166 345	4442	0,7	0,8	1,8	3,7
1993	42 603	5 669	27 938	76 210	33 607	191 963	4320	0,6	0,8	1,8	4,4
1994	46 420	5 371	28 990	80 781	34 361	233 586	4268	0,7	0,8	1,9	5,5
1995	49 739	5 590	28 961	84 289	34 551	197 890	4319	0,7	0,8	2,0	4,6
1996	46 229	5 203	27 506	78 938	32 709	201 945	4310	0,6	0,8	1,8	4,7
1997	45 651	5 462	26 447	77 560	31 909	191 159	4264	0,6	0,7	1,8	4,5
1998	49 031	5 943	26 878	81 852	32 821	172 567	4255	0,6	0,8	1,9	4,1
1999	50 077	5 758	27 014	82 849	32 772	141 551	4309	0,6	0,8	1,9	3,3
2000	48 540	5 276	26 643	80 459	31 919	112 594	4362	0,6	0,7	1,8	2,6
2001	51 099	5 675	25 328	82 102	31 003	111 596	4414	0,6	0,7	1,9	2,5
2002	54 684	6 093	24 386	85 163	30 479	116 612	4421	0,6	0,7	1,9	2,6

\*) Antal anställda med arbetshandikapp vid årets slut.

Av tabellen framgår att andelen anställda med arbetshandikapp vid Samhall i förhållande till arbetskraften har varit relativt konstant under perioden 1990–2002, liksom andelen skyddat arbete och andelen särskilda insatser för personer med arbetshandikapp i förhållande till arbetskraften. Detta beror på att arbetskraften samtidigt minskat. Inom de särskilda insatserna för personer med arbetshandikapp har dock inbördes förändringar ägt rum under perioden 1990–2002. Antalet personer i lönebidrag har ökat, medan antalet anställda inom offentligt skyddat arbete (OSA) varit i stort sett oförändrat. Antalet anställda med arbetshandikapp i Samhall har däremot minskat. Mot bakgrund av ökad långtidssjukskrivning och fortsatt utslagning på arbetsmarknaden finns det inget som tyder på att behovet av sådana insatser minskat. År 1990 stod lönebidrag för 55 procent av de särskilda insatserna för personer med arbetshandikapp. År 2002 hade denna andel ökat till 65 procent. Anslaget som finansierar lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA) har ökat de senare åren, bl.a. för att kompensera att Samhall AB inte kunnat erbjuda sysselsättning i samma utsträckning som tidigare.

#### 8.4 Behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering

Utredningen har som tidigare nämnts ansett det nödvändigt att ta ett vidare grepp om behovet av rehabilitering. Det finns stora grupper som – i formell mening – inte har något arbetshandikapp, men som är i minst lika stort behov av aktiva insatser som de som i dag formellt kan komma ifråga för aktiva insatser. Det finns i dessa grupper stora arbetskraftsresurser som med rätt betingelser skulle kunna aktiveras.

Utredningen har låtit SCB undersöka det totala behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering. Undersökningen riktar sig till ett representativt urval av arbetsförmedlingar, försäkringskassor och kommuner. I undersökningen har respektive aktör fått bedöma hur många inom målgrupperna långtidsinskrivna arbetssökande (mer än två år), personer som uppbär försörjningsstöd under långa tider (minst 10 månader) respektive långtidssjukskrivna (mer än ett år) som skulle kunna komma tillbaka till arbete med olika arbetslivsinriktade rehabiliterande insatser (se bilaga 4).



#### 8.4.1 Undersökningens resultat

Undersökningen visar att behovet enligt arbetsförmedlingarnas uppskattning uppgår till ca 19 000. Försäkringskassan bedömer behovet vara ca 30 500 personer. Undersökningen riktad mot kommuner har fått genomföras på ett annat sätt än planerat. Resultaten från kommunerna kan därmed inte anges med tillhörande statistisk säkerhet, utan är mer att betrakta som grova indikationer som bör hanteras med mycket stor försiktighet. SCB skattar behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering för personer som uppbär försörjningsstöd under långa tider (minst 10 månader) till 21 500 personer.

#### 8.4.2 Tolkningsbegränsningar

Resultaten måste tolkas med viss försiktighet. Det första skälet är att behovet hos en stor grupp – personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning – inte kunnat kartläggas inom undersökningens ram. Sannolikt finns här en stor grupp i behov av insatser för att kunna komma tillbaka till arbete. Det andra skälet är att det förekommer en viss mindre övertäckning av målpopulationen och därmed risk för att en individ räknas mer än en gång.

#### 8.4.3 Utredningens samlade bedömning av behovet

Utredningens samlade bedömning är att behovet inom arbetsförmedlingen, försäkringskassan och kommunen av olika arbetslivsinriktade rehabiliterande insatser för att komma tillbaka till arbete uppgår till *minst* 70 000 personer.

### 8.5 Behovet av Samhall och Samhall-liknande verksamhet

#### 8.5.1 Tidigare bedömningar

I strategirapporten *Samhall mot år 2005* (Samhall 1996) redogjorde Samhall AB för vilken volym arbetstillfällen företaget kunde och borde erbjuda i framtiden. En sammantagen bedömning var att volymen arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp inom

Samhall inte i någon betydande omfattning borde överstiga 30 000–35 000.

I LOSAM-utredningen (SOU 1997:64) angavs nivån 27 000 (dåvarande nivå inom Samhall) till 30 000 arbetstillfällen, utan att vare sig antaganden bakom, eller motiven för detta ställningstagande redovisades.

RRV har i rapporten *Stödet till arbetshandikappade – modeller för en reformering av statens insatser* (RRV 2000:14) gjort vissa bedömningar av den framtida omfattningen av skyddat arbete hos Samhall. RRV:s bedömningar har dock mer karaktären av beräkningar utifrån olika antaganden om förändring av målgruppen för Samhall och styrmodell m.m. än bedömningar av behovet.

### 8.5.2 Utredningens undersökning

Utredningen har låtit SCB undersöka det totala behovet av skyddat arbete hos Samhall och Samhall-liknande verksamhet (se bilaga 4). Undersökningen riktar sig till ett representativt urval av arbetsförmedlingar, försäkringskassor och kommuner. I undersökningen har respektive aktör fått bedöma hur många inom målgrupperna inskrivna arbetssökande med arbetshandikapp, långtidssjukskrivna (mer än ett år) respektive personer som uppbär försörjningsstöd under långa tider (minst 10 månader) som är i behov av rehabilitering/sysselsättning vid Samhall eller vid Samhall-liknande verksamhet (som i dag inte är tillgodosett). Ursprungligen planerade utredningen även en undersökning av behovet hos målgruppen personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning, men p.g.a. att denna målgrupp inte är aktuell för försäkringskassan på ett sådant sätt att behovet med rimlig precision kan bedömas har denna del av undersökningen fått utgå. I undersökningsplaneringen framkom också att det skulle bli svårt att få precision i utskicket till kommunerna, bl.a. beroende på svårigheter att ringa in målgruppen. Undersökningen fick – vad gäller kommuner – genomföras på ett annat sätt (se bilaga 4).

### 8.5.3 Undersökningens resultat

Undersökningen visar att behovet av Samhall och Samhall-liknande verksamhet enligt arbetsförmedlingarnas uppskattning uppgår till

ca 19 000. Försäkringskassan har bedömt behovet till ca 10 000. Som ovan nämnts har undersökningen riktad mot kommuner fått genomföras på ett annat sätt än planerat. Resultaten från kommunerna kan därmed inte anges med tillhörande statistisk säkerhet, utan är mer att betrakta som grova indikationer som bör hanteras med mycket stor försiktighet. SCB bedömer behovet till 14 500 personer. Det totala behovet (som i dag inte är tillgodosett) vid arbetsförmedlingar, försäkringskassor och kommuner bedöms således till ca 40 000 personer.

#### 8.5.4 Tolkningsbegränsningar

Resultaten måste tolkas med viss försiktighet. Det första skälet rör kunskap om målgruppen. Arbetsförmedlingen har den bästa kunskapen om målgruppen, eftersom de disponerar anvisningen och har hela målgruppen (enligt nuvarande regelverk) inskriven hos sig. Det andra skälet är att utredningens frågor inte är "hårda" i bemärkelsen att det funnits krav på att nuvarande anvisningskriterier skall vara uppfyllda. Respondenterna svarar således på en mer allmänt ställd fråga om behovet, utan koppling till kriterierna för anvisning. Det tredje skälet är att det förekommer en viss mindre övertäckning av målpopulationen och därmed risk för att en individ räknas mer än en gång.

#### 8.5.5 Utredningens samlade bedömning av behovet

Under de senaste åren har det, mot bakgrund av att Samhall AB:s möjligheter att erbjuda sysselsättning minskat, generellt varit svårt för arbetsförmedlingen att anvisa personer till skyddat arbete hos Samhall. Arbetsförmedlingen har dock i många, men inte i alla, fall kunnat hitta andra lösningar, exempelvis med hjälp av lönebidrag. Det har således, enligt vad utredningen erfarit, inte byggts upp någon kö de senaste åren av arbetssökande som väntar på en plats inom Samhall (mer än av dem som arbetsförmedlingen absolut inte kunnat hitta en annan lösning för). Det finns således ett behov vid arbetsförmedlingen som har kunnat lösas med andra insatser. Det är ovisst om dessa insatser ger ett bättre eller sämre resultat än vad som skulle ha varit fallet om skyddat arbete hos Samhall funnits som alternativ. Därutöver finns behov som i dag inte är tillgodosett

hos personer som inte är inskrivna vid arbetsförmedlingen. Hur detta behov förhåller sig till nuvarande regler för att kunna anvisas är en mer osäker fråga. Det grundläggande villkoret för att komma i fråga för rehabilitering via arbetsförmedlingen är att man skall vara *inskriven* vid arbetsförmedlingen. Den som inte är inskriven "finns" i statistiskt mening inte.

Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är enligt 32 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp ...*personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser*. Detta innebär att alla andra möjligheter, inklusive lönebidrag, skall ha prövats innan anvisning till Samhall kan bli aktuell. I likhet med RRV menar utredningen att den grupp som befinner sig på Samhall till delar avviker från den fastlagda målgruppen ovan. Det finns således en grupp som befinner sig på Samhall, men som egentligen inte är i verkligt behov av insatser just via Samhall. Det finns också en grupp som trängts undan och som i dag inte får ta del av de insatser som bäst skulle kunna erbjudas via Samhall. Utredningen har i samband med studiebesök och i andra sammanhang vidare noterat att det förekommer att personer med invandrarbakgrund – särskilt i storstadsområdena – anvisats till skyddat arbete hos Samhall mer p.g.a. att de varit språksvaga än att de – i formell mening – har ett arbetshandikapp.

Det framtida behovet handlar dels om de som i dag befinner sig på Samhall och som tillhör den avsedda målgruppen, dels de som *inte* befinner sig på Samhall, men *borde* befinna sig där.

Som tidigare framgått har det totala behovet av Samhall eller Samhall-liknande verksamhet vid arbetsförmedlingar, försäkringskassor och kommuner (som i dag inte är tillgodosett) bedömts till ca 40 000 personer. Av dessa 40 000 personer bedömer utredningen ca 10 000–15 000 personer i första hand vara aktuella för att få en anställning inom *arbetstrygghetsfasen*. Samhall AB har tidigare bedömt att ca 15 000 personer är målgrupp för *arbetstrygghetsfasen* av det totala antalet anställda med arbetshandikapp inom företaget. Utredningens bedömning, mot bakgrund av ovanstående, är att behovet av allmänt skyddat arbete, *arbetstrygghetsfasen* totalt uppgår till 25 000–30 000 personer.

Bedömningen av storleken på målgruppen för allmänt skyddat arbete, *genomströmningsfasen* är mer osäker. Utredningen menar dock att en omfattning på 10 000 personer som kontinuerligt får

del av genomströmningsfasen är rimlig. I takt med att antalet övergångar till annat arbete ökar, kan också inflödet förbättras. Istället för att Samhall i dag kan ta emot 1 000 nya anställda per år, borde inflödet enligt utredningens förslag öka till åtminstone 5 000 nya anställda per år.

## 8.6 Alternativ och komplement

För utredningen centrala frågor är i vilken utsträckning det redan finns existerande alternativ och komplement till Samhall och (om alternativ behövs) vilken roll och betydelse olika alternativ och komplement skulle kunna ha i framtiden för anordnande av allmänt skyddat arbete.

### 8.6.1 Begreppen Samhall och Samhall-liknande verksamhet

Anvisning till den arbetsmarknadspolitiska insatsen skyddat arbete hos Samhall är reglerat i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp, 32–37 §§ (skyddat arbete). Det är enbart arbetsförmedlingen som kan anvisa arbets-sökande. Skyddat arbete hos Samhall kommer, enligt ovanstående förordning, till stånd när länsarbetsnämnden kommer överens med en arbetsgivare som ingår i Samhallkoncernen om anställning av personer med arbetshandikapp. I nuvarande avtal mellan staten och Samhall AB framgår att merkostnadsersättning kan lämnas till verksamheter som ger arbete åt anställda i Samhall AB och *hos andra huvudmän* som ordnar arbete åt personer med arbetshandikapp med bidrag från Samhall AB. Den senare verksamheten består av s.k. enskilda verkstäder, där Samhall AB bidrar till kostnads-täckningen och har ett tillsynsansvar. Med begreppet *Samhall* avses i detta sammanhang inte företaget Samhall AB, utan den arbetsmarknadspolitiska insatsen som är reglerad i förordning och i avtal med staten samt för vilken statlig merkostnadsersättning utgår.

Det finns ett flertal *Samhall-liknande* verksamheter i olika delar av landet. Samhall-liknande verksamhet omfattas dock inte av "skyddat arbete hos Samhall" i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp, 32–37 §§ (skyddat arbete). Verksamheterna erhåller inte merkostnadsersättning. Däremot erbjuder verksamheterna sysselsättning och utveck-

ling för personer med arbetshandikapp. Verksamheterna är i den meningen likartad med Samhall. Det finns dock stora skillnader. Utredningen har i det följande i fall till fall prövat verksamheterna mot det uppdrag Samhall AB har för att pröva om verksamheten kan sägas utgöra ett alternativ/komplement.

### 8.6.2 Alternativ och komplement

Verksamheter utanför Samhall har dels växt fram som ett komplement till Samhall (tillsammans med) och dels som alternativ till Samhall (vid sidan av). Det handlar dels om verksamhet för individer som av olika skäl inte kunnat få del av insatser inom Samhall, dels om verksamhet för individer som av olika skäl inte kunnat vara kvar på Samhall. Som framkommer i detta kapitel varierar verksamheterna vad gäller form, innehåll, målgrupp och finansiering. Nedan följer en översiktlig beskrivning med exempel på olika typer av verksamheter och aktörer som bedriver liknande verksamhet som alternativ/komplement.

### 8.6.3 Kommuner

Kommunerna bedriver en rad Samhall-liknande verksamheter (som ofta benämns *Komhall* som samlingsnamn) för grupper av personer med arbetshandikapp, bl.a. med stöd av lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA).

#### *Kommunernas roll och uppgifter i arbetsmarknadspolitiken*

Kommunerna har en viktig roll inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har genom lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd möjlighet att agera för att minska arbetslöshet i kommunen. Kommunallagen (KL) ger kommunerna möjligheter att själva avgöra vilka verksamheter de vill bedriva. Av KL 2 kap. 1 § anges följande:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Dock finns för kommunerna begränsningar för egna insatser utanför de kommunala verksamheterna för att tillskapa arbetstillfällena för kommunens invånare. Enligt KL, 2 kap. 7 §, gäller följande:

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Kommunerna får således i princip inte driva företag i spekulativt syfte, men får driva affärsverksamhet inom t.ex. bostadssektorn, el-, gas- och värmeanläggningar och detta sker inom ramen för speciallagstiftning. Varuproduktion, detaljhandel och marknadsföring är således exempel på verksamhetsområden som inte är tillåtna för en kommun. Däremot är det tillåtet för en kommun att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl till det.

Det finns dock ett undantag från denna begränsning för kommunernas möjligheter att vara huvudman för affärsdrivande verksamhet. Kommunerna får driva sådan verksamhet för att bereda anställning åt handikappade, vilket regleras i lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter ifråga om sysselsättning för handikappade. Detta gäller om de handikappade inte kan beredas anställning på annat sätt och förutsatt att det gäller en verksamhet som anpassats till de handikappade och att det är arbetsförmedlingen som anvisar arbetskraft till verksamheten eller, efter förmedlingens medgivande, kommunens socialvårdsorgan. Verksamheter bedrivs dock mycket sällan med hänvisning till denna lag. Härutöver kan självfallet kommunen sysselsätta arbetslösa med olika lämpliga uppgifter inom den kommunala verksamheten.

#### *Kommunernas roll och uppgifter visavi personer med funktionshinder*

Enligt Socialtjänstlagen (SoL), (2001:453) 5 kap. 7 §, skall kommunen (socialnämnden) för funktionshindrade ...*medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd.* Enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall kommuner bedriva verksamhet för vissa specifika handikappgrupper i samarbete med berörda samhällsorgan och myndigheter.

Det handlar bl.a. om daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig. Sådant särskilt stöd skall ges åt personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder eller hjärnskada eller personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och försakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

### *Kommunala arbetsmarknadsverksamheter*

Begreppet som introducerades tidigare – *Komhall* – för tankarna till ett kommunalt Samhall, dvs. att verksamheten är identisk, men att huvudmannskapet är kommunalt. Målgrupp, innehåll, form och finansiering skiljer sig emellertid åt. Inom ramen för kommunernas arbetsmarknadsverksamheter bedrivs ett flertal Samhall-liknande verksamheter.

De som sysselsätts inom ramen för dessa verksamheter står olika nära arbetsmarknaden och befinner sig ofta i gränslandet mellan arbetsmarknadspolitiska program, socialförsäkringssystemet och socialtjänsten. Deltagarna kan ibland vara inskrivna vid arbetsförmedlingen och stå till arbetsmarknadens förfogande. Oftast är de dock av olika skäl inte inskrivna vid arbetsförmedlingen och är därmed inte aktuella för arbetsmarknadspolitiska program. Härav följer att personer som deltar i kommunala aktiviteter i olika utsträckning uppfyller dagens kriterier för att kunna anvisas till Samhall. Inflödet kommer dels inifrån kommunens verksamhet (främst av det som följer av SoL och LSS), dels från arbetsförmedlingen och Samhall. Det finns ett varierande tryck från arbetsförmedlingen på kommunen att ta emot arbetssökande som antingen inte kan få plats i Samhall eller som tidigare har anvisats till Samhall, men av olika skäl inte kan vara kvar där. Verksamhetens innehåll varierar också kraftigt (främst beroende på målgruppen). Kommunerna har med utgångspunkt från sitt ansvar i enlighet med SoL och LSS startat Samhall-liknande verksamheter. Gränsdragningen mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik blir i dessa fall flytande (oftast finns båda aspekterna med, men med olika tyngdpunkt). Många verksamheter förefaller vara mer av övergående projekttyp än stadigvarande verksamhet (tonvikten



ligger i och för sig ofta på övergångar till reguljära arbetsmarknaden och egenförsörjning). Finansieringen varierar stort och kommunerna har därigenom svårt att upprätthålla nivå, stabilitet och kvalitet. Arbetet med att finansiera verksamheten är ofta tidskrävande och komplicerad. Finansieringen utgörs dels av kommunala resurser, arbetsmarknadsmedel (främst lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA) men också insatser inom ramen för aktivitetsgarantin), EU-medel Växtkraft Mål 3 och/eller andra finansieringskällor. I många fall är handledarna i verksamheterna själva personer med arbetshandikapp och anvisade från arbetsförmedlingen med lönebidrag.

#### 8.6.4 Sociala arbetskooperativ

Vid sidan av, eller tillsammans med, kommunerna finns sociala arbetskooperativ. En definition av sociala arbetskooperativ är *fristående sammanslutningar av personer som samverkar för att lösa behov av arbete och social gemenskap genom ett samägt och demokratiskt företag. Vinstmotivet är underordnat syftet att utveckla och göra bruk för vars och ens arbetsförmåga och medbestämmande i företagets angelägenheter. Personer som befinner sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden p.g.a. funktionshinder är den dominerande medlemsgruppen. De sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet med varu- och tjänsteproduktion för försäljning och de har alltid en relation till offentlig sektor, genom olika typer av stöd, bidrag, försäljning av platser eller tjänster.*<sup>2</sup> Organisationsformen är ofta ekonomisk förening, även om andra associationsformer förekommer.

Trots att sociala arbetskooperativ för närvarande spelar en ganska blygsam roll (ca 90 stycken arbetskooperativ med 1 100 medlemmar) har de en stor betydelse för dem som berörs av verksamheten. De flesta arbetskooperativ bedriver sin verksamhet, i de delar som berör Socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), med hjälp av kommunalt stöd. Redan i dag förekommer utbyte och samverkan i begränsad skala mellan Samhall AB och sociala arbetskooperativ. De sociala arbetskooperativens samverkan med Samhall går ofta via kommunen. Samhall AB har inrättat ett nytt affärsområde *Samverkan kommuner/kooperativ* för att vidareutveckla denna affärsverksamhet. Såväl målgrupp, innehåll,

<sup>2</sup> Eva Laurelii: Sociala arbetskooperativ - funktionshindrades möjligheter till arbete, 2002

form och finansiering varierar i förhållande till Samhall. Tyngdpunkten i verksamheten i dag ligger utanför den personkrets som med nuvarande regelverk kan anvisas till Samhall. Målgruppen står i normalfallet relativt långt ifrån arbetsmarknaden och befinner sig ofta i gränslandet mellan socialpolitiken och arbetsmarknadspolitiken, med betoning på det förra politikområdet.

#### 8.6.5 Aktiebolag, föreningar m.m.

Samhall-liknande verksamheter drivs också i aktiebolagsform som Del-Ta Produktion AB i Kalmar och i Nybro – ett verkstadsföretag med något 100-tal anställda. Företaget koncentrerar sig på småskalig industriproduktion som passar de arbetshandikappade anställda. Verksamheten grundades 1986 som en ekonomisk förening i Riksförbundet för Social och Mental hälsa (RSMH) regi. Företaget ombildades 1987 till aktiebolag som ägs av Del-Ta Intressenter Ideell förening. Föreningens medlemmar består av KIFAB i Kalmar AB, Nybro kommun, LO och RSMH. Visionen – vid sidan om affärsidén – är att: *skapa trygg och meningsfull sysselsättning åt funktionshindrade människor med sikte på personlig utveckling och ökad livskvalitet*. Del-Ta tar emot arbets sökande som av olika skäl inte kan få del av insatser inom Samhall. Företaget har en mycket nära samverkan med kommunen och arbetsförmedlingen. Del-Ta kan erbjuda arbetsträning, utredning och rehabiliterande anställning. I de två första fallen har individen aktivitetsstöd alternativt rehabiliteringsersättning. I det senare fallet utgår, i avsaknad av statlig merkostnadsersättning, lönebidrag till arbetsgivaren för de anställdas lönekostnader. Lönebidrag är en mycket vanlig stödform på Del-Ta.

1996 startades inom dåvarande *GIMA Industri AB* i Vara en arbetsprövningsenhet, som efterhand kom att utvecklas till en viktig del av företaget. Verksamheten har från sommaren 2001 övertagits av företaget *OPM i Grästorp AB*, ett legoföretag inom förpackning och montering. Företaget har för närvarande 25 anställda, varav 18 med stödformen lönebidrag. Personer, som efter en lång tids arbetslöshet eller sjukskrivning, behöver komma igång, kan här under tre månader få rehabilitering/arbetsprövning kopplat till en allmän funktionsbedömning av sin arbetsförmåga och anställningsbarhet. Att få denna prövning gjord i verklig företagsmiljö har visat sig framgångsrik. Erfarenheten visar, att om den som har en pröv-

ningsplats kan arbeta tillsammans med företagets ordinarie medarbetare, så skapas en naturligare återanpassning och bedömningsmiljö. Inom arbetsprövningsenheten står sex till åtta platser ständigt till förfogande för försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst, som var för sig finansierar de tjänster som köps. Verksamheten leds av arbetsledare med många års erfarenhet av personer med arbetshandikapp behov och förutsättningar.

ArbetsKRAFT i Hässleholm AB startades hösten 1997 med hjälp av bl.a. länsarbetsnämndens försökslänspengar som vid den tidpunkten fanns tillgängliga. Företaget ägs av en stiftelse, NY KRAFT, med Skånes LO-distrikt som central intressent. Företaget definierar sig som ett rehabiliteringsföretag. Målsättningen är att under loppet av högst 3 år finna ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden för personer med ett "dokumenterat arbetshinder". Genom att systematisk kartlägga, vägleda och arbetsträna de anställda har företaget sedan starten lyckats återföra 120 personer till reguljärt arbete. Under en övergångsperiod kan företaget fungera som arbetsgivare med uppdrag hos en kund, ungefär som ett bemanningsföretag. Men i huvudsak arbetar de anställda ute på ordinarie arbetsplatser. Lönerna finansieras av lönebidrag och i vissa fall anställningsstöd. ArbetsKRAFTs roll är att under tiden följa och följa upp den enskildes utveckling i arbetet och stärka vederbörandes möjligheter att erhålla ett arbete, gärna vid det företag där arbetsprövningen pågår.

ArbetsKRAFT har för närvarande 55 anställda personer, verksam inom produktion och bemanning. 60 personer finns i arbetsprövning på olika företag i Skåne. Nya kontor har efter starten tillkommit i Kristianstad, Landskrona och Eslöv – och ett nytt kontor kommer sannolikt inom kort att etableras i Gnosjö, där företagets idé och metodik väckt intresse bland traktens många småföretagare. Det sker ett nära samarbete med arbetsförmedlingarna vid varje ort och ramavtal för köp av rehabiliteringstjänster har träffats med försäkringskassorna i Hässleholm och Eslöv. Även privata företag köper rehabiliteringstjänster för anställda som är i behov av det. Försäljningen av rehabiliteringstjänster till försäkringskassor och privata företag, inkomster från uppdrag som anställda utför åt andra företag och intäkter från samverkansavtal kring aktivitetsgarantin finansierar i huvudsak företagets verksamhet. ArbetsKRAFT uppfattar sig på de orter man är verksam som ett alternativ till Samhall AB.

I Örebro län har *Stiftelsen Activa* funnits sedan mitten av 1990-talet. Huvudmän är Örebro läns landsting och Örebro kommun, men Activa arbetar även på uppdrag av länets arbetsförmedlingar, försäkringskassor, kommuner och landsting.

De "Activa-anställda" är personer som är berättigade till 100 procents lönebidrag, men syftet är likväl att ge stöd för att kunna bli "anställningsbara" eller att söka sig till en reguljär utbildning. Verksamheten omfattar sedan några år tillbaka 85 "activa platser", som finns lediga för ansökan fördelade mellan länets arbetsförmedlingar. Ansökningarna kan beviljas för två år. Resultaten från senare år visar att ca 70 procent når en anställning på den öppna arbetsmarknaden, vilket möjligen avspeglar att verksamheten från att till en början omfatta en stor andel arbetsprövning i "egen-regi-verksamheter" har övergått till integrerad verksamhet i samarbete med företag och arbetsplatser på den ordinarie arbetsmarknaden.

Därutöver finns ett antal motsvarande exempel från andra delar av landet med varierande huvudmannaskap.

## 8.7 Utredningens överväganden

Redan i dag finns formella möjligheter för alternativ och komplement att via bidrag från Samhall AB anordna skyddat arbete. Den formella möjligheten i avtalet mellan staten och Samhall AB har dock tillkommit för att formellt kunna lämna ekonomiskt stöd till vissa s.k. enskilda verkstäder och inte i syfte att öppna upp för ett underentreprenadssystem i stor skala.

Alternativa insatser behövs av tre skäl. Det första skälet är att kompensera för den minskning av arbetstillfällen inom Samhall som skett och sker. Samhalls s.k. timvolym har minskat kraftigt de senaste åren. Därutöver finns en betydande undersysselsättning bland de anställda med arbetshandikapp inom Samhall AB (i bemärkelsen att man har begränsade eller helt saknar arbetsuppgifter). Det andra skälet är behovet av diversifierade arbetsuppgifter som passar personers med arbetshandikapp intresse, behov och förutsättningar. Samhall AB erbjuder, ur ett nationellt perspektiv, en mängd olika arbetsuppgifter på olika kvalifikationsnivåer. Stor-driftsfördelar och specialisering av produktionen innebär dock att valmöjligheterna lokalt blir små i förhållande till den produktion som bedrivs. Det tredje skälet är att nuvarande system att anordna

skyddat arbete hos Samhall - mot bakgrund av att staten får ut allt mindre sysselsättning/utveckling - förefaller blivit allt dyrare relativt andra insatser.

Utredningens undersökning av behovet av Samhall och Samhall-liknande verksamhet visar tydligt att alternativa insatser behövs. Alternativ finns i olika former exempelvis Del-Ta och liknande verksamheter med olika huvudmän, men i begränsad omfattning. Enligt utredningens bedömning är kommunernas verksamheter i stort motsvarande Samhall inte särskilt omfattande. Detsamma gäller sociala arbetskooperativ. Sociala arbetskooperativ skulle, främst i samverkan med kommunerna, kunna erbjuda arbete eller också skapas nya kooperativ för att tillgodose dessa grupper. Enligt utredningens bedömning finns således redan olika alternativ/komplement till Samhall, men i liten skala. Nuvarande alternativ/komplement är mer att betrakta som embryon, som genom utredningens förslag skulle ges möjlighet att utvecklas. Med andra förutsättningar, främst ekonomiska, torde det dock finnas en potential för ett flertal aktörer, främst kommuner, att vid sidan av eller tillsammans med Samhall AB utveckla verksamheten.

Det är angeläget att alternativ och komplement utvecklas. Framför allt är det angeläget att verksamheter med stark lokal förankring kan byggas upp. Det kan röra sig om många olika former. Privata företag, ekonomiska föreningar, kooperativ, kommuner, som tar som utgångspunkt behoven på lokala arbetsmarknader.

En viktig fråga är om de nuvarande alternativen/komplementen och Samhall har samma attribut (typ personalutveckling, arbetsledaresurser, specialresurser, utbildning m.m.). Enligt utredningens bedömning är dessa resurser begränsade bland alternativen/komplementen. Förklaringen till detta är främst ekonomisk. De ekonomiska medel som finns att tillgå för alternativen/komplementen går främst till att skapa sysselsättning. I den utsträckning någon personalutveckling, utbildning m.m. förekommer är det genom själva arbetet och inte genom några särskilda insatser. Å andra sidan tyder mycket på att de resurser som numera finns inom Samhall för stöd och utveckling av de anställda med arbetshandikapp inte heller är så omfattande som ofta brukar göras gällande. I det nya systemet får arbetsförmedlingen ansvaret att se till att varje arbetsgivare, också Samhall AB, som anställer personer med arbetshandikapp fullföljer det utvecklingsprogram som lagts fast.

## 9 Samhalls associationsform

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren skall utvärdera Samhalls associationsform och följa upp om slutsatserna i SOU 1991:67 samt proposition 1991/92:91 fortfarande är giltiga.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att slutsatserna i stort sett fortfarande är giltiga och att det inte föreligger skäl att ändra Samhall AB:s associationsform.

Detta kapitel inleds med en genomgång av motiven för ombildandet till aktiebolag. Därefter följer ett avsnitt om motivens giltighet. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden.

### 9.1 Motiven för ombildande till aktiebolag

#### 9.1.1 Aktiebolag eller stiftelse

Associationsformen utreddes redan i mitten av 1970-talet i *Organisation för skyddat arbete* (SOU 1975:82). Utredningen övervägde formerna aktiebolag och stiftelse. Verksamhetens karaktär med krav på kapitaltillskott och aktiebolagslagens regler om bl.a. tvångslikvidation ledde till slutsatsen att aktiebolagsformen passade mindre bra. Stiftelseformen ansågs passa verksamheten bättre i och med att skyddat arbete inte bedrivs i vinstsyfte, utan för att tillgodose de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. När staten tog över skyddat arbete 1980 övergick verksamheten i 24 regionala stiftelser sammanhållna under en samordnande central stiftelse.

#### 9.1.2 Samhalls motiv för ombildande till aktiebolag

Efter en tid uppfattade Samhall att stiftelseformen fungerade mindre väl för verksamhetens syfte. Samhall begärde vid flera tillfällen att företagsgruppen inte längre skulle organiseras i stiftelse-

form, utan få ombildas till aktiebolag. Samhall föreslog i en skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet den 23 augusti 1990 att stiftelserna inom Samhallkoncernen borde ombildas till aktiebolag. Som huvudargument i skrivelsen anförde Samhall att aktiebolagsformen skulle förbättra Samhallkoncernens affärsförutsättningar och därigenom även främja verksamhetsidé. Samhall pekade bl.a. på att stiftelseformen innebar kontaktsvårigheter och informationsproblem i affärskontakterna. Företaget, ansåg man, tillgodosåg aktiebolagsformens krav på full kostnadstäckning (likvidationsbestämmelserna). Aktiebolagsformen skulle också göra det lättare att rekrytera dugliga verkställande direktörer till de regionala företagen liksom styrelseledamöter. Vidare anförde Samhall att förändringar i företagsbeskattningen skulle göra det mer ofördelaktigt att bedriva affärsverksamhet i stiftelseform och att Samhallkoncernen inte passade in under den blivande stiftelselagen som var under beredning. I skrivelsen underströks att en övergång till aktiebolagsformen var en juridisk/formell åtgärd som var neutral i förhållande till de politiska inflytandefrågorna och som inte heller påverkade Samhalls verksamhetsidé, utan istället i viss utsträckning skulle kunna stärka den arbetsmarknadspolitiska och sociala måluppfyllelsen. Statsmakterna skulle också behålla sitt inflytande över verksamheten. De arbetsmarknadspolitiska och sociala målen skulle fortfarande vara de primära och affärsverksamheten skulle vara enbart ett medel för måluppfyllelsen, dvs. inte något självändamål.

### 9.1.3 Motiv för ombildande till aktiebolag (SOU 1991:67)

I utredningsdirektiven (dir. 1990:73) till översyn av Samhall angav regeringen att utredaren med beaktande av Samhalls skrivelse skulle överväga behovet av eventuell förändring av organisationsformen (vid sidan att ta ställning till AMS förslag om att ta över hela eller delar av Samhalls merkostnadsersättning och använda medlen för köp av arbetstillfällen antingen hos Samhall eller hos andra arbetsgivare, se vidare avsnitt 5.7.2).

Utredaren anslöt sig till analysen i Samhalls skrivelse:

En ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheten är också angelägen. Detta försvaras av den organisationsstruktur Samhall har i dag, som ger en ineffektiv resursanvändning och långsam och ibland utebliven anpassning till nya krav. Koncernpotentialen är också i alltför liten utsträckning tillvaratagen. Detta märks särskilt vid utformningen av koncerngemensamma strategier, styrningen av investeringar

och genomförande av t.ex. marknadsföring/försäljning, produktutveckling och produktionsteknik. Genom att inte utnyttja koncernstyrkan i full utsträckning uppstår strukturella merkostnader för verksamheten. Ett sätt att renodla rollerna och effektivisera beslutsfattandet är att använda den associationsform, som huvuddelen av all affärsverksamhet i Sverige, liksom utomlands, bedrivs inom d.v.s. aktiebolagsformen. Möjligheterna för staten att i sin affärsverksamhet ta hänsyn till sociala och regionalpolitiska mål – och som för Samhalls del också arbetsmarknadspolitiska mål – är inte beroende av associationsform. Däremot påverkas givetvis sättet att styra verksamheten.

Därutöver hänvisade utredaren i betänkandet till kommande skattemässiga nackdelar med dåvarande stiftelseform och kommande lagförslag om renodling av stiftelseformen som inte skulle passa affärsverksamhet. Ett annat argument var att aktiebolagsformen skulle ge riksdagen och regeringen bättre möjligheter till insyn och inflytande.

#### 9.1.4 Motiv för ombildande till aktiebolag (prop. 1991/92:91)

Propositionen 1991/92:91 hänvisade i stort sett enbart till nämnda betänkande. I propositionstexten sammanfattade det ansvariga statsrådet skälen för sitt ställningstagande om bolagisering (utifrån det faktum att förslaget om bolagisering hade fått stöd eller lämnats utan erinran av nästan alla remissinstanser):

Ett väsentligt skäl är, som Samhall har framfört, att företagsgruppen därigenom får bättre affärsmässiga förutsättningar för sin verksamhet och att denna kan bli effektivare. Samhall har hävdad att stiftelseformen innebär en nackdel ur konkurrenssynpunkt. Vidare har Samhall hänvisat till att riksdagens revisorer och RRV förordad aktiebolagsformen, eftersom den innebär en ansvars- och befogenhetsfördelning som är klar, känd och beprövad av samarbetspartners och konkurrenter, nationellt och internationellt.

## 9.2 Uppföljning av motivens giltighet

Motiven för att driva verksamheten i Samhall i aktiebolagsform är av olika karaktär och dignitet. Motivbilden kan delas in i tre övergripande kategorier; en kategori av motiv som handlar om Samhalls inre och yttre effektivitet och en kategori av motiv som handlar om stiftelseformen (förändrade skatteregler och lagförslag om renodling av stiftelser) samt kategorin insyns- och inflytandefrågor.



Det är metodologiskt svårt att isolera associationsformen – aktiebolag – som förklaringsvariabel till den utveckling som ägt rum inom Samhall AB, eftersom alternativfallet inte är känt. Nedan görs emellertid en samlad bedömning av motivens giltighet.

### 9.2.1 Samhall AB:s inre och yttre effektivitet

Aktiebolag innebär en självständig juridisk person. Ansvar, roller och uppgifter är tydligt definierade mellan ägare och ledning. Genom aktiebolagsformen har Samhall AB, till skillnad från stiftelseformen, förfogat över sin egen organisation. Organisationsförändringar i syfte att klara anpassningar och omstruktureringar har kunnat genomföras, utan efterhörande av ägaren – staten – i form av regering och riksdag. Organisationsförändringar har använts frekvent inom Samhall AB sedan bolagiseringen 1992.

I stiftelseformen var Samhall bundet till dåvarande 24 regionala företag (ett per län). När aktiebolaget Samhall AB bildades bibehölls länsstrukturen, men ett år efter bolagsbildningen – 1993 – slogs några av de regionala företagen ihop och antalet regionala bolag minskade till 19 stycken. 1995 minskade antalet regionala bolag ytterligare till 17 stycken, samtidigt som det etablerades en affärsdimension med 9 affärsområden i en s.k. matrisorganisation (geografisk dimension respektive affärsdimension). 1997 bildades Samhall Resurs AB för försäljning av rehabiliteringstjänster.

1997 genomförde Samhall AB – mot bakgrund av minskad merkostnadsersättning – ett åtgärdsprogram (I) som innebar att antalet anställda minskade med ca 2 500 personer, att 45 verkstäder avvecklades/omstrukturerades, att ca 300 direktanställda fick sluta sin anställning, att ca 5 000 anställda med arbetshandikapp fick byta jobb på grund av strukturförändringar inom koncernen. Samtidigt minskade antalet regionala bolag till 15 företag och ett affärsbolag.

1998 genomförde Samhall AB ytterligare ett åtgärdsprogram (II). Därefter har antalet bolag fortsatt att minska, till 13 regionala bolag 1999 och till 7 regionala bolag år 2000. Åren 1999 och 2000 genomfördes insatser som gav resultatförbättringar (intäktsskapande och kostnadsbesparande åtgärder) under år 1999 om ca 150 mnkr och under år 2000 om ca 100 mnkr. De intäktsskapande åtgärderna innebar bl.a. snabbare avveckling av olönsamma enheter på orter där alternativ sysselsättning kunde skapas och ökade insatser för att skapa ytterligare nya affärer på befintliga enheter. De

kostnadsbesparande åtgärderna var bl.a. minskning av antalet bolag, ändrad organisation för vissa koncerngemensamma funktioner och färre direktanställda.

Den 1 januari 2002 ombildades Samhall AB till *ett* bolag med fyra affärsdivisioner och två personalutvecklingsdivisioner. I samband med denna organisationsförändring genomfördes ytterligare ett åtgärdsprogram med en resultatförbättring under år 2002 om ca 200 mnkr. Samhalls styrelse fattade i februari 2002 beslut om en affärsplan för åren 2002–2004 som innebär att relationen mellan tjänster och industri i slutet av år 2004 skall utvisa 55 procent anställda inom tjänster och 45 procent anställda inom industri. I slutet av år 2002 fattades beslut om ett stort omstruktureringsprogram som innebär att arbeten inom tjänstesektorn skall öka.

Ett viktigt motiv för övergången till aktiebolagsformen var att Samhall därigenom kunde ta tillvara den s.k. "koncernpotentialen". Stiftelseformen med dess 24 regionala företag ansågs innebära ett hinder i utvecklandet och införandet av olika koncerngemensamma strategier, konceptframtaganden, utnyttjandet av gemensamma stödsystem m.m. Inom ramen för personal- och metodutveckling har Samhall AB kunnat bära gemensamma resurser och samtidigt kunna utveckla nya metoder och skapat förutsättningar för en bättre helhetssyn inom bolaget. Några exempel på personal- och metodutveckling som företaget genomfört under senare år är; kvalitetssäkring av personalutvecklingsprocessen, arbetet med övergångar, arbetsmiljöstandard, enhetlig metod för arbetskravanalys, utbildning i handikappkunskap och ledarutvecklingsprogram.

Ett annat motiv för aktiebolagsformen var kundperspektivet. Aktiebolagsformen har inneburit att man kunnat ta på sig produktionsuppdrag som sedan kunnat fördelas ut på lokala enheter över landet. Under stiftelseformen – med ett stort antal mindre självständiga företag – torde ett sådant förfarande vara förknippat med vissa svårigheter. Kundkontakterna förefaller ha underlättats i och med associationsformen. Tidigare fanns också flera ingångar till Samhall AB (olika regionala företag) för en och samma kund. Via en gemensam affärsdivision i en matrisorganisation följt av rikstäckande affärsdivisioner har kundkontakterna förbättrats och effektiviserats.

Ytterligare motiv var att verksamheten skulle bli mer effektiv. Merkostnadsersättningen har minskat sedan bolagiseringen såväl mätt i den s.k. resultatprocenten (merkostnadsersättningens andel av lönekostnaderna för de anställda med arbetshandikapp) som

merkostnadsersättningens andel av de totala intäkterna och merkostnadsersättning per timme (i fasta priser). Omsättningen har ökat sedan bolagiseringen, liksom förädlingsvärdets tillväxt. De senaste åren har emellertid Samhall AB haft ett försämrat ekonomiskt resultat och trendbrott i flera viktiga ekonomiska indikatorer. Samhall AB har som aktiebolag hittills kunnat utnyttja det egna kapital som bolaget förfogar över, utan kapitaltillskott från ägaren. Sedan år 2000 har dock merkostnadsersättningens andel av de totala intäkterna ökat, liksom den s.k. resultatprocenten och merkostnadsersättningen per timme (i både löpande och fasta priser).

### 9.2.2 Stiftelseformen

Beskattningsreglerna ändrades kort efter bolagiseringen av Samhall. Systemet med skatteutjämningsreserv avvecklades tre år efter skattereformen 1990. I dag spelar det ingen roll ur skattesynpunkt om verksamheten bedrivs i stiftelseform eller i aktiebolagsform. Aktiebolagsformen är dock särskilt anpassad för affärsverksamhet.

### 9.2.3 Insyns- och inflytandefrågor

Aktiebolagsformen skulle ge riksdagen och regeringen bättre möjligheter till insyn och inflytande. Enligt bolagsordningen har en riksdagsledamot rätt att närvara vid bolagsstämman och i anslutning till denna ställa frågor. Denna insynsform har utnyttjats i begränsad omfattning. Regeringen har också insyn och inflytande i verksamheten genom sin ägarpolitik (se vidare avsnitt 1.5).

## 9.3 Utredningens överväganden

### *Motivens giltighet*

En del av det som uppnåtts genom organisationsförändringar och åtgärdsprogrammen hade sannolikt kunnat uppnås även under andra associationsformer. Det är dock inte sannolikt att de kunnat genomföras lika snabbt och resolut som aktiebolagsformen gör möjlig. Utredningen menar att Samhall AB – genom den flexibla organisationsform som aktiebolagsformen innebär – på ett godtagbart sätt kunnat möta omvärldsförändringar. Samhall AB har

utnyttjat associationsformen för att bl.a. genom interna fusioner minska de administrativa kostnaderna i bolaget och genomföra de åtgärdsprogram som krävts. Aktiebolagsformen har också kommit att innebära att koncernpotentialen är bättre tillvaratagen än under den tidigare stiftelseformen, en bättre affärsstruktur, bättre kundkontakt och bättre möjligheter att upprätthålla nivån på personalutvecklingsarbetet. Verksamheten har blivit mer kostnadseffektiv sedan bolagiseringen.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att slutsatserna från förra översynen vad gäller motiven för:

- Samhalls inre och yttre effektivitet är giltiga,
- själva stiftelseformen inte längre är giltig,
- insyns- och inflytandefrågor är giltig.

### *Associationsformen och den arbetsmarknadspolitiska insatsen*

Vare sig i den utredning som läg till grund för bolagiseringen *Samhall i går, i dag i morgon* (SOU 1991:67) eller i propositionen om ombildningen av Samhall till aktiebolag (prop. 1991/92:91) var motiven för ombildningen särskilt utförligt och tydligt beskrivna. Det faktum att Samhall i första hand var (och är) ett arbetsmarknadspolitiskt instrument och vilken betydelse detta skulle ha togs inte upp i detta sammanhang. Denna aspekt borde emellertid, enligt utredningens mening, ha varit den allra viktigaste aspekten att utreda. Aktiebolagsformen bedömdes inte ha någon betydelse för de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen, och om det hade någon betydelse, så var det snarast som en förstärkning av dessa övergripande mål.

Vissa av remissinstanserna såg dock en målkonflikt och hade som förbehåll för sitt stöd till förslaget att en ändrad verksamhetsform inte fick innebära en ändring av de sociala och arbetsmarknadspolitiska målen för verksamheten. Enligt utredningens uppfattning har de sociala och arbetsmarknadspolitiska *målen* för verksamheten i grunden inte ändrats. Däremot har det de senaste åren skett en påtaglig tyngdpunktsförskjutning från personers med arbetshandikapp behov av sysselsättning och rehabilitering/utveckling till det producerande företaget Samhall AB:s behov.

Samhall AB har ett omfattande, komplext och sammansatt uppdrag. Det är genom affärer som företaget skapar förutsättningar att genomföra sitt arbetsmarknadspolitiska och sociala uppdrag.

Strävan efter nya affärer får dock inte drivas så långt att verksamhetsidén hotas. Det handlar således om en svår balansgång. Företaget måste avveckla olönsamma affärer, förvalta lönsamma befintliga affärer och utveckla nya affärer med lönsamhet med utgångspunkt från de anställdas förutsättningar och behov. I olika dokument och rapporter från Samhall AB framhålls ofta att det inte råder någon motsättning mellan affärsverksamhet och de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Affärerna ses istället som ett fundament för den arbetsmarknadspolitiska och sociala verksamheten. Utredningen menar att detta är en förenklad bild. Affärsverksamheten är samtidigt en förutsättning *för* och en begränsning *av* den arbetsmarknadspolitiska och sociala verksamheten. Affärsverksamheten och de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen måste balansera varandra. Utredningen anser att det är uppenbart att det på flera områden föreligger betydande spänningar mellan affärsverksamheten och dessa mål.

### *Samhalls associationsform*

Enligt utredningsdirektiven skall utredaren utvärdera Samhalls associationsform och följa upp om slutsatserna i SOU 1991:67 samt proposition 1991/92:91 fortfarande är giltiga. Utredningen har tolkat direktiven så att i detta också ligger ett ställningstagande till företagets associationsform – aktiebolagsformen.

Utan tvivel är aktiebolagsformen den mest effektiva och ändamålsenliga associationsformen för affärsverksamhet. Aktiebolagsformen är dessutom den associationsform som staten valt för såväl de företag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav som företag som främst har särskilda samhällsintressen att infria (och till vilka Samhall AB räknas).

Utredningen kan konstatera att det inte finns något exempel på där ett helägt statligt aktiebolag återgått till den associationsform som föregick bolagsbildningen eller till någon annan associationsform. Utredningen menar att en annan associationsform knappast skulle lösa de problem som finns. Tvärtom, skulle en annan associationsform skapa osäkerhet kring Samhall AB som företag och affärspartner, vilket sannolikt bl.a. skulle innebära att sysselsättningen skulle minska ytterligare för de anställda med arbetshandkapp.

Utredningen anser att det inte föreligger skäl att ändra Samhall AB:s associationsform.