

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2023/24:AU4

Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionerna.

Riksrevisionen har granskat Samhall Aktiebolag. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring. Riksrevisionen gör bl.a. bedömningen att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Riksrevisionens övergripande slutsats blir därför att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag. I rapporten lämnas en rekommendation till regeringen om att utreda vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten.

Utskottet välkomnar granskningen, inte minst mot bakgrund av den återkommande kritik av Samhalls verksamhet som framkommit i tidigare utredningar och granskningar.

Utskottet välkomnar också att regeringen nyligen beslutat att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar.

I betänkandet finns fyra reservationer (S, V, C, MP) och ett särskilt yttrande (SD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2023/24:51 Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag.

Fem yrkanden i följdmotioner.

Sex yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2023/24.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag	5
Reservationer	15
1. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (S) ...	15
2. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (V) ..	16
3. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (C) ..	17
4. Samhalls organisationsform m.m., punkt 2 (V, MP)	18
Särskilt yttrande	20
Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (SD)	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Skrivelsen	21
Följdmotionerna	21
Motioner från allmänna motionstiden 2023/24	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag

Riksdagen avslår motionerna

2023/24:76 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 16,

2023/24:385 av Magnus Persson m.fl. (SD) yrkandena 3 och 14,

2023/24:2464 av Jonny Cato m.fl. (C) yrkande 3,

2023/24:2620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 15 och 16,

2023/24:2798 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 1 och 2 samt

2023/24:2811 av Jonny Cato m.fl. (C) och

lägger skrivelse 2023/24:51 till handlingarna.

Reservation 1 (S)

Reservation 2 (V)

Reservation 3 (C)

2. Samhalls organisationsform m.m.

Riksdagen avslår motion

2023/24:2801 av Ciczie Weidby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

Reservation 4 (V, MP)

Stockholm den 15 februari 2024

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Magnus Persson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Magnus Persson (SD), Viktor Wärnick (M), Patrik Lundqvist (S), Michael Rubbestad (SD), Johanna Haraldsson (S), Serkan Köse (S), Ann-Christine Frohm Utterstedt (SD), Arin Karapet (M), Ciczie Weidby (V), Jonny Cato (C), Sara Gille (SD), Leila Ali Elmi (MP), Camilla Mårtensen (L), Adrian Magnusson (S), Oliver Rosengren (M), Camilla Rinaldo Miller (KD) och Jonathan Svensson (S).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2023/24:51 Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag och tre följdmotioner som har väckts med anledning av skrivelsen samt sex yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2023/24.

Enligt riksdagsordningen ska Riksrevisionen lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksdagen ska överlämna rapporterna till regeringen, som sedan ska återkomma i en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelserna i rapporterna.

Riksrevisionen överlämnade i juni 2023 granskningsrapporten Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14) till riksdagen. I augusti 2023 informerade företrädare för Riksrevisionen utskottet om granskningsrapporten, och i december 2023 överlämnade regeringen skrivelse 2023/24:51 till riksdagen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionerna.

Jämför reservation 1 (S), 2 (V), 3 (C) och 4 (V, MP) samt det särskilda yttrandet (SD).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Samhall Aktiebolag. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14).

Bakgrund och metod

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att Samhall AB är ett statligt ägt bolag med samhällsuppdraget att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Riksrevisionen framhåller att Samhall visserligen är en arbetsmarknadspolitisk insats men samtidigt också ett affärsdrivande bolag som lyder under samma lagar och regelverk som andra statliga aktiebolag. Flera statliga utredningar och granskningar, däribland av Riksrevisionen, har pekat på en målkonflikt i Samhalls uppdrag att bedriva verksamhet på marknadens villkor och samtidigt utforma verksamheten efter de anställdas förutsättningar och behov.

Mot bakgrund av återkommande kritik och påvisade brister i verksamheten anser Riksrevisionen att det finns skäl att återigen granska Samhall. För att besvara den övergripande revisionsfrågan om Samhall uppfyller sitt samhällsuppdrag ställs följande delfrågor:

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

Granskningen baseras på olika metoder, bl.a. intervjuer, dokumentstudier och enkätutskick samt inhämtning och bearbetning av statistik från ett antal myndigheter.

När det gäller bedömningsgrunder anges i första hand regeringens proposition 1991/92:91 om att ombilda Samhall till aktiebolag, där bl.a. bolagets uppdrag framgår; andra bedömningsgrunder är statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande, Samhalls bolagsordning, regeringens ägaranvisning för Samhall Aktiebolag samt förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall för tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Granskningen tar också sin utgångspunkt i Arbetsförmedlingens instruktion som bl.a. anger att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning.

Iakttagelser och rekommendationer

När det gäller frågan om Samhalls arbete med att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt sina anställda är ändamålsenligt utformat gör Riksrevisionen den sammanfattande bedömningen att Samhall erbjuder meningsfullt arbete men brister i att se till att arbetet är utvecklande för de anställda. Samhalls koncentration av kunduppdrag till vissa branscher och yrkesroller och bolagets bemanning ger inte förutsättningar för att möta anställdas behov av anpassningar, uppföljning och stöd. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att Samhalls personalledande chefer är få och att personalomsättningen bland tjänstemännen är hög.

När det gäller frågan om Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa arbetssökande till Samhall är ändamålsenligt utformat gör Riksrevisionen den sammanfattande bedömningen att Arbetsförmedlingen i stort anvisar från den avsedda målgruppen till Samhall. Nästan samtliga har en dokumenterad funktionsnedsättning och tillhör dessutom de grupper som är prioriterade för anställning hos Samhall. Granskningen visar också att det finns flera utmaningar i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess, vilket till stor del beror på myndighetens nya digitala och ärendebaserade arbetssätt. Enligt Riksrevisionen finns det även utmaningar i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall.

När det gäller frågan om regeringens styrning av Samhall gör Riksrevisionen den sammanfattande bedömningen att styrningen har varit för ensidig och i för liten utsträckning styrt mot hur det samlade samhällsuppdraget utförs. Enligt Riksrevisionen har regeringens styrning främst varit inriktad på bolagets volym och ekonomiska mål och fokuserat för lite på de delar av samhällsuppdraget som handlar om hur bolaget arbetar med att stödja och utveckla de anställda.

Sammantaget leder Riksrevisionens iakttagelser till bedömningen att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Därtill har ägaren inte gett Samhall stabila finansiella förutsättningar. Riksrevisionens övergripande slutsats blir därför att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag.

Riksrevisionen lämnar en rekommendation till regeringen om att utreda vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten. Riksrevisionen framhåller att det med ett sådant utredningsuppdrag också följer att grundläggande förutsättningar för verksamheten behöver ses över. Enligt Riksrevisionen bör en sådan utredning dock ha som utgångspunkt att det även fortsättningsvis ska vara en statlig aktör som ansvarar för och genomför uppdraget att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt de personer med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen anvisar.

Skrivelsen

I skrivelse 2023/24:51 Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag välkomnar regeringen Riksrevisionens granskning. I sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser hänvisar regeringen till att det under de drygt 30 år som har gått sedan Samhall ombildades till aktiebolag har skett påtagliga förändringar av såväl Samhalls verksamhet och förutsättningar som målgruppens behov. Detta, tillsammans med de brister som framgår av både Riksrevisionens rapport och tidigare utredningar, ger enligt regeringen anledning att överväga om det finns behov av förändringar i den samlade styrningen av bolaget.

När det gäller regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser anför regeringen att den har för avsikt att göra en grundlig översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Regeringen framhåller att en utgångspunkt för översynen bör vara att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster.

I och med skrivelsen till riksdagen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2620 anser Teresa Carvalho m.fl. (S) att Samhall i större utsträckning bör ta hänsyn till arbetstagares individuella förutsättningar (yrkande 15). Motionärerna framhåller också behovet av ett bättre informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och Samhall (yrkande 16).

I kommittémotion 2023/24:2798 av Teresa Carvalho m.fl. (S) anser motionärerna att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att se över om Samhall har en ändamålsenlig organisationsform. Enligt motionärerna behöver Samhall bl.a. ta större hänsyn till olika individers individuella förutsättningar (yrkande 1). Motionärerna framhåller att en utredning även bör se över utformningen av merkostnadsersättningen i syfte att göra den mer flexibel och därmed ge bättre förutsättningar att möta varje arbetstagares individuella behov (yrkande 2).

I kommittémotion 2023/24:385 anser Magnus Persson m.fl. (SD) att Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utforma en mer ändamålsenlig process för anvisning till Samhall. Enligt motionärerna leder brister i informationsdelning mellan Arbetsförmedlingen och Samhall till sämre stöd och anpassning för den som anvisas till Samhall (yrkande 3). Vidare ställer sig motionärerna positiva till att regeringen har aviserat en grundlig översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Motionärerna framhåller att det även i fortsättningen bör vara en statlig aktör i bolagsform som ansvarar för och genomför uppdraget att ge utvecklande arbete åt personer med funktionsnedsättning (yrkande 14).

I partimotion 2023/24:76 framhåller Nooshi Dadgostar m.fl. (V) att Vänsterpartiet under lång tid kritiserat Samhalls utveckling, bl.a. att kravet på affärsmässighet sällar bort de anställda som inte håller måttet. Motionärerna lägger fram ett antal förslag för att förändra bolagets riktning, bl.a. att avskaffa eller sänka kravet på affärsmässighet för Samhalls verksamhet och att öka inflytandet och delaktigheten för personer med funktionsnedsättning (yrkande 16).

I kommittémotion 2023/24:2801 anser Ciczie Weidby m.fl. (V) att regeringens utredning av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar även bör se över de Samhallanställdas arbetsmiljö och inflytande på arbetsplatsen i syfte att förbättra det systematiska arbetsmiljöarbetet och ge de anställda och deras fackliga representanter större inflytande (yrkande 1). Vidare anser motionärerna att regeringen i sin utredning av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, bör utreda vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten (yrkande 2).

I kommittémotion 2023/24:2464 framhåller Jonny Cato m.fl. (C) att Centerpartiet under en längre tid drivit på för en översyn för att säkerställa att Samhall driver en effektiv funktionshinderspolitik som är ändamålsenlig för målgruppen inom grunduppdraget. Motionärerna anser att regeringen bör ta Riksrevisionens kritik på allvar och vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att Samhall utför sitt grunduppdrag (yrkande 3).

I kommittémotion 2023/24:2811 framhåller Jonny Cato m.fl. (C) vikten av att en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar tar fasta på hur osund konkurrens kan undvikas, och hur företaget bättre kan medverka till att utveckla och kompetensförsörja den reguljära arbetsmarknaden.

Bakgrund

Samhalls uppdrag

Samhall Aktiebolag hör till de statliga bolag som har ett särskilt samhällsuppdrag. Det är riksdagen som beslutar om samhällsuppdraget som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren (prop. 1991/92:91, bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249). Samhall är en del av arbetsmarknadspolitiken, och av 3 § i Samhalls bolagsordning framgår det att

syftet med verksamheten är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Vidare framgår det att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor, och man ska se till att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens. Den bolagsordning som gäller nu antogs vid Samhalls årsstämma den 28 april 2014.

Närmare bestämmelser om Samhalls uppdrag, även kallat det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, finns i ägaravisningen som föreslås av regeringen och fastställs av bolagsstämman. När det gäller uppdragets omfattning anger regeringen här antalet lönetimmar som Samhall ska nå per kalenderår för anställningsformerna skyddat arbete och lönebidrag för utveckling i anställning enligt förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (37–39 och 25–27 §§). Antalet lönetimmar som Samhall ska ställa till förfogande uppgår för 2023 till 32,84 miljoner för skyddat arbete och 2,99 miljoner för lönebidrag för utveckling i anställning. I uppdragets omfattning ingår också krav på antalet personer som årligen ska övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Statlig ersättning för Samhalls uppdrag

Ersättningen till Samhall, vanligtvis kallad merkostnadsersättningen, regleras i förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Av 7 § framgår att ersättningen för uppdraget inte får överstiga de merkostnader Samhall har jämfört med om verksamheten skulle ha bedrivits utan krav på att anställa personal med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

De merkostnader som ersätts utgörs av summan av bolagets personalmerkostnader, personalrelaterade merkostnader och kostnader för teknisk anpassning (8–10 §§). Den ersättning som ska betalas till Samhall för uppdraget bestäms inför varje kalenderår och föreslås i regeringens budgetproposition, utgiftsområde 14, anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. För 2024 beräknar regeringen att 7 614 miljoner kronor kommer att användas för att sysselsätta personer med funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga inom ramen för Samhalls verksamhet. I den förordning som nämns ovan finns även bestämmelser om kontroll och återkrav (13 och 14 §§). Kammarkollegiet ska årligen kontrollera att det antal lönetimmar som redovisas i Samhalls årsredovisning inte understiger vad som angetts i ägaravisningen. Om antalet redovisade lönetimmar understiger vad som anges i ägaravisningen ska Kammarkollegiet återkräva ersättning.

Utredningar om Samhalls prissättning

Mot bakgrund av ett antal klagomål på Samhalls försäljning av städtjänster inledde Konkurrensverket på eget initiativ i maj 2017 en utredning enligt

konkurrenslagen (2008:579). Enligt Konkurrensverket gav utredningen ingen tydlig indikation på att Samhall vid prissättningen av sina städtjänster tillämpar kalkylmetoder och rutiner som riskerar att snedvrیدا eller hämma konkurrensen. Konkurrensverket beslutade att inte utreda saken ytterligare (Konkurrensverket, dnr 260/2017). När det särskilt gäller merkostnadsersättningen konstaterar myndigheten att det inte har varit möjligt att utifrån Samhalls interna redovisning avgöra hur den internt fördelade merkostnadsersättningen per uppdrag förhåller sig till den faktiska merkostnaden.

I en utredning från 2021 om misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, även den här gången i fråga om städtjänster, gjorde Konkurrensverket bedömningen att det inte var möjligt att utföra det aktuella städuppdraget till det pris som Samhall offererat och att detta pris därför inte kunde anses marknadsmässigt. Eftersom kontraktet för dessa städtjänster var avslutat beslutade Konkurrensverket att det saknades skäl att fortsätta utredningen. Myndigheten framhåller att detta inte innebär ett ställningsstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna (Konkurrensverket, dnr 542/2020).

I det senaste ärendet av detta slag beslutade Konkurrensverket i juni 2023 att avsluta utredningen, bl.a. med hänvisning till att det gällande regelverk inte gjorde det ändamålsenligt för Konkurrensverket att ingripa. I beslutet framhålls det att de preliminära resultaten indikerar en tydlig underprissättning. I sammanhanget noterar Konkurrensverket bl.a. att Samhall avser att vidta åtgärder som är avsedda att förebygga en framtida underprissättning av städtjänster. Konkurrensverket inskräper också vikten av att Samhall i egenskap av en statlig aktör med en omfattande säljverksamhet vidtar kraftfulla åtgärder för att motverka att prissättningen begränsar konkurrensen. Myndigheten anför att därför kan finnas skäl att i framtiden följa upp Samhalls prissättning vid förnyade och kommande städkontrakt (Konkurrensverket, dnr 628/2021).

Arbetsförmedlingens bedömning av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen har i enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för 2021 analyserat myndighetens bedömningar av personer med funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga. I uppdraget ingick bl.a. att analysera förutsättningarna att göra bedömningar tidigt vid arbetslöshet, rutiner för bedömningen och hur rutinerna följs. I en återrapport från februari 2022 görs bl.a. bedömningen att det finns brister i hur myndigheten följer rutiner för att dokumentera en samlad bedömning som beskriver hur funktionsnedsättningen kan påverka arbetsförmågan (dnr Af-2022/0008 9266).

Arbetsförmedlingen införde under 2022 en kompletterande bedömning i förhållande till ohälsa och/eller funktionsnedsättning. Den kompletterande bedömningen är ett komplement till den arbetsmarknads-politiska bedömning som görs för alla arbetssökande. Med den kompletterande bedömningen avses

ett enhetligt arbetssätt som syftar till att arbetsökande med en funktionsnedsättning som kan påverka möjligheterna till arbete eller studier får en likvärdig bedömning av förutsättningarna oavsett var i landet de bor (dnr Af-2023/0052 1009).

Genom regleringsbrevet för 2024 har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att väsentligt förkorta den tid det i genomsnitt tar att identifiera och registrera funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och redovisa vidtagna åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2024.

Budgetpropositionen för 2024

Regeringen anför att anställningar hos Samhall fyller en viktig funktion på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som inte bedöms kunna få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Under de drygt 30 år som har gått sedan Samhall ombildades till aktiebolag har det dock skett påtagliga förändringar av såväl bolagets verksamhet och förutsättningar som målgruppens behov. Med hänvisning till bl.a. de brister som framgår av Riksrevisionens granskning aviserar regeringen en grundlig översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar.

Vidare anför regeringen att Samhall på kort sikt har ekonomiska utmaningar, bl.a. till följd av stora kostnadsökningar framför allt på grund av ökade lönekostnader, i kombination med vikande efterfrågan på bolagets tjänster. För att skapa förbättrade ekonomiska förutsättningar för Samhalls verksamhet avser regeringen att höja den statliga merkostnadsersättningen till Samhall (förslaget påverkar anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.). Förslaget tillstyrktes av arbetsmarknadsutskottet och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prop. 2023/24:1 utg.omr. 14 avsnitt 3.6 och 3.7.4, bet. 2023/24:AU2, rskr. 2023/24:95).

Utredning om Samhall

Regeringen gav i januari 2024 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Syftet med översynen är att säkerställa att verksamheten når rätt individer och utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och sammansättning och analysera målgruppens stödbehov
- analysera om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen
- analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning
- analysera om det finns behov av ytterligare stödinsatser för individen före, vid sidan av, eller som en del av en anställning hos Samhall, och om idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende

- analysera om transparensen i och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas
- vid behov lämna förslag till förändringar av statens samlade styrning av Samhalls verksamhet, inklusive nödvändiga författningsförslag.

När det gäller den del av uppdraget som handlar om att analysera Samhalls verksamhet och den samlade styrningen anger regeringen bl.a. att utgångspunkten är att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster. Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2025 (dir. 2024:4).

Tidigare riksdagsbehandling

Tillkännagivande om en extern utredning om Samhall

Under riksmötet 2021/22 tillkännagav riksdagen för regeringen att den bör tillsätta en extern utredning om Samhall och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet (bet. 2021/22:AU4, rskr. 2021/22:10). Enligt tillkännagivandet ska utredningen bl.a. se över om Samhalls verksamhet är ändamålsenlig för uppdraget och målgruppen enligt bolagsordningen och ägaranvisningen, om samverkan med Arbetsförmedlingen är ändamålsenlig samt om Samhall lever upp till de lagstadgade kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

I budgetpropositionen för 2023 hänvisar regeringen till att Riksrevisionen i april 2022 beslutade att granska Samhall och om Samhall uppfyller sitt samhällsuppdrag. Regeringen framhåller att Riksrevisionen som en central uppgift ska granska effektiviteten i statlig verksamhet, statliga insatser och statliga åtaganden och därför är väl lämpad att granska Samhall och dess verksamhet. Därför anför regeringen att den inte kommer att tillsätta en extern utredning om Samhall utan i sedvanlig ordning återkommer med resultatet och eventuella ytterligare åtgärder när Riksrevisionens rapport överlämnats till riksdagen. Regeringen anser att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat (prop. 2022/23:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.3.2).

Utskottet gjorde under beredningen av budgetpropositionen för 2023 ingen annan bedömning än regeringen i fråga om tillkännagivandet om en extern utredning om Samhall (bet. 2022/23:AU2, rskr. 2022/23:90).

Motioner

Motionsyrkanden om Samhall behandlades av utskottet senast i betänkande 2022/23:AU9 Arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkringen (s. 46 f.). Motionsyrkandena avstyrktes. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prot. 2022/23:99).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis välkomna Riksrevisionens granskning, inte minst mot bakgrund av den återkommande kritik av Samhalls verksamhet som framkommit i tidigare utredningar och granskningar. Utskottet kan konstatera att även den aktuella granskningen visar på bl.a. brister i såväl den tidigare som den nuvarande regeringens styrning av verksamheten, liksom även i Samhalls styrning och organisation, vilket har lett till att bolaget inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag. Samtidigt vill utskottet framhålla att Samhall ända sedan starten har spelat en viktig roll för många människor med olika typer av funktionsnedsättning och för den aktiva arbetsmarknadspolitiken i stort. Enligt samhällsuppdraget ska bolaget skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Och det är i grunden detta utskottet vill värna, att Samhall ska vara ett avgränsat men viktigt verktyg för att fler ska komma i arbete efter sina förutsättningar.

Utskottet konstaterar att flertalet motioner rör frågeställningar som på olika sätt handlar om att Samhalls verksamhet behöver ses över. Yrkandena handlar bl.a. om att Samhall i större utsträckning bör ta hänsyn till arbetstagares individuella förutsättningar, om åtgärder för att förbättra samspelet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, om en mer flexibel utformning av merkostnadsersättningen, om en förändring av bolagets inriktning när det gäller kravet på affärsmässighet, om att förbättra det systematiska arbetsmiljöarbetet och ge de anställda vid Samhall och deras fackliga representanter större inflytande samt om åtgärder för att säkerställa att Samhall utför sitt grunduppdrag.

Utskottet kan med tillfredsställelse konstatera att regeringen nyligen beslutat att tillsätta en utredning med uppdrag att göra den breda översyn av Samhall som regeringen aviserar i skrivelsen. Utskottet noterar att utredarens uppdrag delas in i följande huvudavsnitt: i) en kartläggning av Samhalls målgrupp och en analys av målgruppens stödbehov, ii) en analys av Samhalls verksamhet och den samlade styrningen, iii) en analys av hur urvalet och matchningen inför anställning hos Samhall kan förbättras samt iv) en översyn av hur transparensen i och kontrollen av den statliga merkostnadsersättningen kan öka. Utskottet gör bedömningen att utredningens överväganden med utgångspunkt i detta uppdrag väl rymmer de frågeställningar som tas upp i de aktuella yrkandena, vilka därmed får anses vara huvudsakligen tillgodosedda. Det finns i övrigt inte skäl att förekomma utredningens arbete. Motionerna 2023/24:76 (V) yrkande 16, 2023/24:385 (SD) yrkande 3, 2023/24:2464 (C) yrkande 3, 2023/24:2620 (S) yrkandena 15 och 16, 2023/24:2798 (S) yrkande 2 och 2023/24:2801 (V) yrkande 1 bör därför avslås.

När det gäller att undvika osund konkurrens, som tas upp i kommittémotion 2023/24:2811 (C), vill utskottet liksom regeringen gör i nämnda direktiv framhålla vikten av att Samhall vidtar kraftfulla åtgärder för att motverka att prissättningen begränsar konkurrensen. Konkurrensverkets beslut och granskningar av Samhalls prissättning är i sammanhanget av stor betydelse.

Utskottet kommer att noga följa denna fråga och förutsätter att regeringen vid behov vidtar åtgärder. Därutöver ser utskottet inget behov av att ta initiativ med anledning av det aktuella motionsyrkandet, som därför bör avslås.

Förslag om att Samhalls organisationsform bör ses över framförs i kommittémotionerna 2023/24:2798 (S) yrkande 1 och 2023/24:2801 (V) yrkande 2. Som utskottet förstår det anser motionärerna bl.a. att det är aktiebolagsformen med avkastningskrav som är grundproblemet och bidrar till svårigheter att erbjuda utvecklande jobb till de anställda inom målgruppen. Utskottet noterar Riksrevisionens kritik mot de prioriteringar som har gjorts inom verksamheten över tid och som har lett fram till den verksamhet som Samhall i dag bedriver. Riksrevisionen menar att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Utskottet noterar också att regeringen delvis instämmer i denna bedömning när den konstaterar att det över tid har skett stora förändringar i den verksamhet som Samhall bedriver, och att dessa förändringar kan ha påverkat Samhalls möjligheter att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Samtidigt är det enligt regeringen ofrånkomligt att Samhall som producent av efterfrågade varor och tjänster behöver följa den allmänna utvecklingen på marknaden. Det är en förutsättning för att bolaget alls ska kunna erbjuda sysselsättning för målgruppen. Utskottet instämmer i detta resonemang och konstaterar att det leder regeringen till slutsatsen att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster. Utskottet delar regeringens bedömning i detta avseende och anser därför att de aktuella yrkandena bör avslås.

Därmed bör riksdagen även avslå kommittémotion 2023/24:385 (SD) yrkande 14 om behovet av en grundlig översyn av Samhall med utgångspunkten att det även i fortsättningen bör vara en statlig aktör i bolagsform som ansvarar för och genomför uppdraget att ge utvecklande arbete åt personer med funktionsnedsättning.

Slutligen föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservationer

1. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (S)

av Patrik Lundqvist (S), Johanna Haraldsson (S), Serkan Köse (S), Adrian Magnusson (S) och Jonathan Svensson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2023/24:2620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 15 och 16 samt

2023/24:2798 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 1 och 2,

avslår motionerna

2023/24:76 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 16,

2023/24:385 av Magnus Persson m.fl. (SD) yrkandena 3 och 14,

2023/24:2464 av Jonny Cato m.fl. (C) yrkande 3 och

2023/24:2811 av Jonny Cato m.fl. (C) samt

lägger skrivelse 2023/24:51 till handlingarna.

Ställningstagande

Samhall är en nyckelaktör när det gäller att främja meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med en funktionsnedsättning som leder till en nedsatt arbetsförmåga. Företaget har tillika en central roll i att minska arbetslösheten och förbättra arbetsförhållandena för personer med särskilda behov.

Samtidigt noterar vi den kritik som framförts i olika sammanhang, inte minst i Riksrevisionens granskning, som bl.a. visar att Samhall har låtit affärsperspektivet väga för tungt på bekostnad av det mänskliga perspektivet. Liksom utskottet välkomnar vi naturligtvis att regeringen har tillsatt en utredning av Samhall. När det gäller den fortsatta utvecklingen av Samhall anser vi dock att utskottet och regeringen inte tillräckligt uppmärksammar vissa delar av verksamheten.

Därför anser vi att regeringen bör vidta följande åtgärder:

- Verka för att Samhall i större utsträckning bör ta hänsyn till arbetstagares individuella förutsättningar.
- Verka för bättre informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och Samhall.

- Tillsätta en utredning om huruvida Samhall har en ändamålsenlig organisationsform.
- Se över utformningen av merkostnadsersättningen i syfte att göra den mer flexibel och därmed ge bättre förutsättningar att möta varje arbetstagares individuella behov.

2. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (V)

av Ciczie Weidby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2023/24:76 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 16,
avslår motionerna

2023/24:385 av Magnus Persson m.fl. (SD) yrkandena 3 och 14,

2023/24:2464 av Jonny Cato m.fl. (C) yrkande 3,

2023/24:2620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 15 och 16,

2023/24:2798 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 1 och 2 samt

2023/24:2811 av Jonny Cato m.fl. (C) och

lägger skrivelse 2023/24:51 till handlingarna.

Ställningstagande

Under de senaste 20 åren har Samhall förändrats i grunden – från ett statligt bolag med socialt ansvar till ett bemanningsföretag som verkar enligt marknadens principer. Krav på lönsamhet, kundfokus och affärsmässighet har införts, och allt högre krav ställs i dag på de anställda.

Även om regeringen att döma av den aktuella skrivelsen och den nyligen tillsatta utredningen om Samhall till slut verkar inse att det krävs vissa förändringar menar jag att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att Samhall ska kunna utvecklas så att verksamheten fungerar för den målgrupp som verksamheten skapades för. Det är olyckligt att utskottet inte fullt ut ser detta behov.

Jag anser därför att regeringen bör vidta följande åtgärder:

- Öka inflytandet och delaktigheten för de som Samhalls verksamhet är till för: personer med funktionsnedsättning. Ge funktionsrättsrörelsen samt experter och forskare inom arbetsliv och funktionsnedsättning representation i Samhalls styrelse.
- Avskaffa eller sänk kravet på affärsmässighet för Samhalls verksamhet.

- Ge Samhall ett tydligt uppdrag och förutsättningar att bredda sin verksamhet med syftet att kunna ta emot och ge stöd till personer som står allra längst ifrån arbetsmarknaden. Reservera skyddade anställningar inom Samhall för de som har de största behoven.
- Ändra ägardirektiven så att ursprungsuppdraget, att vara ”grindvakten mot förtidspension”, förstärks och den ursprungliga målgruppen får adekvat arbetslivsinriktad rehabilitering.
- Se till att en ordentlig kartläggning av individens styrkor och svårigheter genomförs i samband med anvisning hos Samhall, i syfte att anpassa arbetsuppgifter och arbetsmiljö, ge adekvat stöd samt skapa förutsättningar för trivsel.
- Genomför kompetensutvecklingsinsatser inom funktionsrättsområdet för samtliga chefer inom Samhall. Involvera funktionsrättsrörelsen i detta uppdrag.
- Stärk introduktionsutbildningen som riktas till varje ny medarbetare, i samverkan med funktionsrättsrörelsen.
- Stärk arbetet med övergången till reguljärt arbetsliv, i förhållande till både individ och arbetsgivare.

3. Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (C)

av Jonny Cato (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2023/24:2464 av Jonny Cato m.fl. (C) yrkande 3 och

2023/24:2811 av Jonny Cato m.fl. (C),

avslår motionerna

2023/24:76 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 16,

2023/24:385 av Magnus Persson m.fl. (SD) yrkandena 3 och 14,

2023/24:2620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 15 och 16 samt

2023/24:2798 av Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2023/24:51 till handlingarna.

Ställningstagande

Samhalls uppdrag är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med en funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga. Det är en viktig uppgift som måste skötas på rätt sätt. Centerpartiet har under en längre tid drivit på för en översyn för att säkerställa att Samhall driver en

effektiv funktionshinderspolitik som är ändamålsenlig för den målgrupp som ligger inom grunduppdraget. Liksom utskottet välkomnar jag att regeringen har initierat en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar, men till skillnad från utskottet anser jag att mer behöver göras.

Jag anser därför att regeringen inom ramen för översynen av Samhall bör ta fasta på hur osund konkurrens kan undvikas samt hur företaget bättre kan medverka till att utveckla och kompetensförsörja den reguljära arbetsmarknaden.

Jag anser också att regeringen bör ta Riksrevisionens kritik på allvar och vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att Samhall utför sitt grunduppdrag.

4. Samhalls organisationsform m.m., punkt 2 (V, MP)

av Ciczie Weidby (V) och Leila Ali Elmi (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2023/24:2801 av Ciczie Weidby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

När det gäller utgångspunkten för den nyligen tillsatta utredningen om Samhall delar vi inte utskottets och regeringens bedömning i den del som avser om statens samlade styrning är ändamålsenlig. Regeringen anger här att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster. För oss framstår det som uppenbart att det är organisationsformen, dvs. aktiebolag med avkastningskrav, som är grundproblemet, och Riksrevisionen gör samma bedömning när de kommer till slutsatsen att organisationsformen bör omprövas eftersom flera brister kan härledas till bolagsformen. Vi anser därför att regeringen bör se till att uppdraget för den nyligen tillsatta utredningen av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, också innefattar vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål för verksamheten.

Vidare anser vi att varken utskottet eller regeringen i tillräcklig utsträckning uppmärksammar de omfattande brister i de anställdas arbetsmiljö och inflytande som lokala och regionala skyddsombud på Samhall vid flera tillfällen lyft fram. Vi anser därför att regeringen bör se till att utredningen av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar även ser över de Samhallanställdas arbetsmiljö och inflytande på arbetsplatsen i syfte att

förbättra det systematiska arbetsmiljöarbetet och ge de anställda och deras fackliga representanter större inflytande.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag, punkt 1 (SD)

Magnus Persson (SD), Michael Rubbestad (SD), Ann-Christine Frohm Utterstedt (SD) och Sara Gille (SD) anför:

I kommittémotion 2023/24:385 (SD) yrkandena 3 och 14 finns förslag om att utforma en mer ändamålsenlig process för anvisning till Samhall och att det även i fortsättningen ska vara en statlig aktör som i bolagsform ansvarar för och genomför uppdraget att ge utvecklande arbete åt personer med funktionsnedsättning. Vi står naturligtvis bakom förslagen i sak, men mot bakgrund av den nyligen tillsatta utredningen om Samhall och det pågående arbetet med att utveckla arbetsmarknadspolitiken med utgångspunkt i Tidöavtalet finns det inte skäl för oss att i detta ärende reservera oss till förmån för förslagen.

Vi förutsätter att regeringen kommer att vidta åtgärder med den inriktning som anges i motionen, och vi återkommer i andra sammanhang om så inte blir fallet.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2023/24:51 Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsuppdrag.

Följdmotionerna

2023/24:2798 av Teresa Carvalho m.fl. (S):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning i syfte att se över huruvida Samhall har en ändamålsenlig organisationsform, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om utformningen av merkostnadsersättningen och tillkännager detta för regeringen.

2023/24:2801 av Ciczie Weidby m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringens utredning av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar bör se över de Samhallanställdas arbetsmiljö och inflytande på arbetsplatsen i syfte att förbättra det systematiska arbetsmiljöarbetet och ge de anställda och deras fackliga representanter större inflytande, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringens utredning av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, bör innefatta vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten och tillkännager detta för regeringen.

2023/24:2811 av Jonny Cato m.fl. (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar som tar fasta på hur osund konkurrens kan undvikas samt hur företaget bättre kan medverka till att utveckla och kompetensförsörja den reguljära arbetsmarknaden och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2023/24

2023/24:76 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V):

16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om hur Samhall bör utvecklas och tillkännager detta för regeringen.

2023/24:385 av Magnus Persson m.fl. (SD):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utforma en mer ändamålsenlig anvisningsprocess till Samhall och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Samhall och tillkännager detta för regeringen.

2023/24:2464 av Jonny Cato m.fl. (C):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra förslag på åtgärder för att säkerställa att Samhall utför sitt grunduppdrag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2023/24:2620 av Teresa Carvalho m.fl. (S):

15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Samhall ska ta större hänsyn till arbetstagares individuella förutsättningar och tillkännager detta för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av ett bättre informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och Samhall och tillkännager detta för regeringen.