

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2021/22:AU4

Samhall

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en extern utredning om Samhall och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet och tillkännager detta för regeringen. Enligt utskottet bör utredningen se över följande.

- Om Samhall uppfyller kravet i bolagsordningen att verksamheten ska iaktta att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.
- Om Samhalls verksamhet är ändamålsenlig för uppdraget och målgruppen enligt bolagsordningen och ägaranvisningen och om samverkan med Arbetsförmedlingen är ändamålsenlig.
- Om den statliga ersättningen till Samhall för uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är ändamålsenligt utformad eller om den i stället bör vara knuten till varje person som anvisas enligt ägaranvisningen.
- Om den verksamhet som Samhall bedriver i egenskap av anordnare av insatserna arbetsträning och förstärkt arbetsträning bör omfattas av den statliga ersättning som bolaget får för uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- Om Samhall lever upp till de lagstadgade kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete och vid behov lämna förslag på förbättringsåtgärder.

I betänkandet finns en reservation (S, MP).

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Samhall.....	5
Reservation	12
Samhall (S, MP)	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Samhall

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en extern utredning om Samhall och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, MP)

Stockholm den 23 september 2021

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Anna Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Johansson (S), Roger Haddad (L), Mats Green (M), Patrik Björck (S), Saila Quicklund (M), Magnus Persson (SD), Helén Pettersson (S), Alireza Akhondi (C), Ali Esbati (V), Josefin Malmqvist (M), Ludvig Aspling (SD), Johan Andersson (S), Ann-Christine From Utterstedt (SD), Leila Ali-Elmi (MP), Malin Danielsson (L), Johanna Haraldsson (S) och Sofia Damm (KD).

Redogörelse för ärendet

Inom utskottet har det väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör tillsätta en extern utredning om Samhall och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet.

Utskottets överväganden

Samhall

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en extern utredning om Samhall och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet och tillkännager detta för regeringen.

Jämför reservationen (S, MP).

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 bolagets uppdrag är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vidare framgår det att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, och man ska se till att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens. Den bolagsordningen som gäller nu antogs vid Samhalls årsstämma den 28 april 2014.

Närmare bestämmelser om Samhalls uppdrag, även kallat det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, finns i ägaranvisningen 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. Antalet lönetimmar som Samhall ska ställa till förfogande uppgår för 2021 till 32,84 miljoner för skyddat arbete och 3,26 miljoner för lönebidrag för utveckling i anställning. I uppdragets omfattning ingår också krav på antal personer som årligen ska övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Den ägaranvisning som gäller nu antogs vid Samhalls årsstämma den 22 april 2021. Vid detta tillfälle gjordes en revidering av uppdraget som innebar ett förtydligande av bl.a. verksamhetens anpassning till förutsättningarna hos personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Regeringen anger att bolaget över tid bör söka affärsmöjligheter inom ett

flertal branscher för att möjliggöra en bred tillgång på arbetsuppgifter som är anpassade för olika medarbetares behov.

Statlig ersättning för uppdraget

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 2021 uppgår ersättningen till 6 615 miljoner kronor.

I den förordning som nämns ovan finns även bestämmelser om kontroll och återkrav (13 och 14 §§). Kammarkollegiet ska årligen kontrollera att de antal lönetimmar som redovisas i Samhalls årsredovisning inte understiger vad som angetts i ägaranvisningen. Om antalet redovisade lönetimmar understiger vad som anges i ägaranvisningen ska Kammarkollegiet återkräva ersättning.

Arbetsförmedlingen anvisar till Samhall

Av ägaranvisningen för Samhall framgår att det är Arbetsförmedlingen som disponerar de arbetstillfällena som Samhall ställer till förfogande.

I förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Programmet riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Av förordningen framgår att det är Arbetsförmedlingen som anvisar personer till de särskilda insatserna och hur Arbetsförmedlingen ska pröva en persons behov mot de olika insatserna i programmet. De särskilda insatserna är bl.a. lönebidrag för utveckling i anställning och skyddat arbete som regleras i 25–27 och 37–39 §§.

Regeringen har nyligen gjort en ändring i förordningen som syftar till att förtydliga att enbart personer med nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning får anvisas till Samhall (SFS 2021:290). Förordningsändringarna trädde i kraft den 1 juni 2021.

Samhall som anordnare av arbetsträning och förstärkt arbetsträning

Arbetsträning och förstärkt arbetsträning är arbetsmarknadspolitiska insatser för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet. Arbetsträning innebär att deltagaren under en tid får vara på en arbetsplats och i anpassad form och under handledning genomföra arbetsuppgifter utan krav på produktivitet. Förstärkt arbetsträning är arbetsträning med en hög grad av handledning som kan pågå under en längre tid. Det är Arbetsförmedlingen som får besluta om och betala ut ekonomiskt stöd till anordnare av arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Bestämmelser om ekonomiskt stöd till den som anordnar insatserna finns i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Samhall kan i egenskap av statlig arbetsgivare vara anordnare av arbetsträning och förstärkt arbetsträning. I regeringens styrning av Samhalls verksamhet finns inga krav när det gäller dessa insatser, dvs. de ingår inte i Samhalls uppdrag.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

En arbetsgivare är enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) skyldig att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt i det förebyggande arbetet ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

Av 3 kap. 2 a § framgår att arbetsgivaren systematiskt ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som krävs till följd av detta. Arbetsgivaren är också skyldig att i den utsträckning verksamheten kräver det dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den samt upprätta handlingsplaner för arbetsmiljöarbetet.

Bestämmelserna i arbetsmiljölagen utvecklas och preciseras av Arbetsmiljöverket bl.a. i föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Föreskrifterna förtydligar vad arbetsgivare och arbetstagare ska göra inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbete som alla arbetsgivare har ansvar för att bedriva.

Granskningar av Samhalls verksamhet

Europeiska kommissionen

Efter klagomål från branschorganisationen Städföretagen inom Almega inledde Europeiska kommissionen (kommissionen) 2014 en granskning av det statliga stödet till skyddad sysselsättning i Sverige. Inom ramen för granskningen gjorde kommissionen bedömningen att den svenska staten gett

Samhall statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden (C(2017) 8084 final). Med anledning av kommissionens granskning införde regeringen, genom förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, regler om bl.a. hur merkostnadsersättningens ska beräknas och om statens kontroll och återkrav av eventuell överkompensation.

Statskontoret

Regeringen gav den 1 december 2016 Statskontoret i uppdrag bl.a. att kartlägga och analysera hur sammansättningen av de personer som anställs vid Samhall har ändrats över tid och hur Samhalls insatser och verksamhet påverkar vilka som kan anvisas till skyddat arbete. I sin granskning gör Statskontoret den sammanfattande bedömningen att bl.a. arbetsförmågan hos dem som anvisas till Samhall har ökat. Statskontoret bedömer att det i huvudsak beror på Samhalls förändrade verksamhet och krav på försäljningstillväxt, som i sin tur påverkar vilka som anvisas (Statskontoret, 2017:7).

Konkurrensverket

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.

Pågående arbete

Tillkännagivande om Samhalls uppdrag

Under riksmötet 2019/20 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden om Samhalls uppdrag. Enligt utskottet ska regeringen göra en översyn av Samhalls uppdrag så att Samhall återgår till sitt grunduppdrag när det gäller personer med fysiska och intellektuella funktionsnedsättningar. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (bet. 2019/20:AU4, rskr. 2019/20:128).

Med anledning av riksdagens tillkännagivande angav regeringen i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utgömr. 14 s. 31) att den beslutat att revidera Samhalls ekonomiska mål på så sätt att avkastningen på eget kapital långsiktigt ska uppgå till 5 procent i stället för som tidigare 7 procent. Regeringen hänvisar också till att Samhalls ägaranvisning har reviderats genom att uppdragsmål har införts när det gäller engagerade

medarbetare samt sysselsättningsgraden inom bolaget. För de två sistnämnda målen kommer målnivåerna att fastställas efter utvärdering under 2020/21.

Vidare har regeringen lämnat flera uppdrag till Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet för 2021. Uppdrag 7 omfattar att se över definitionen och målnivån för prioriterade grupper (ska redovisas senaste den 15 oktober 2021), uppdrag 8 avser förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, uppdrag 9 avser anvisningar till skyddat arbete hos Samhall och uppdrag 10 avser kunskaper i svenska och förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (uppdrag 8–10 ska redovisas senaste den 28 februari 2022).

Tillkännagivandet är enligt regeringen inte slutbehandlat (skr. 2020/21:75 s. 321).

Tidigare riksdagsbehandling

Motioner

Motionsyrkanden om Samhall behandlades senast i betänkande 2020/21:AU5 Arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkringen. Motionsyrkandena avstyrktes (s. 30). Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut (prot. 2020/21:55).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla att Samhall sedan starten har spelat en viktig roll för många människor med olika typer av funktionsnedsättning och för den aktiva arbetsmarknadspolitiken i stort. Som framgår av bolagets uppdrag enligt den bolagsordning som riksdagen har ställt sig bakom ska verksamheten erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är i grunden detta utskottet vill värna, att Samhall ska vara ett avgränsat men viktigt verktyg för att fler ska komma i arbete på sina förutsättningar.

Som framgår av ovan har flera granskningar visat på brister i Samhalls verksamhet. Det gäller bl.a. vilka som anvisas till anställning och att Samhall ställer högre krav på arbetsförmågan än tidigare, vilket gör att allt fler inom målgruppen inte har möjlighet att få anställning inom Samhall. Kritiken gäller också svårigheter att bedöma hur den statliga merkostnadsersättningen som följer av företagets samhällsnyttiga uppdrag förhåller sig till den faktiska merkostnaden. Detta riskerar i förlängningen att bidra till oklarheter om prissättningen och att leda till misstankar om osund konkurrens.

Utskottet kan konstatera att regeringen i vissa avseenden verkar ha tagit intryck av den återkommande kritiken, liksom av riksdagens tidigare tillkännagivande om Samhalls uppdrag. Utskottet noterar de ändringar som gjorts av såväl styrningen av Samhall som Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till Samhall. Det är utskottets förhoppning att detta kan vara ett steg i rätt riktning.

Men mer behöver göras och här har riksdagen och regeringen ett tydligt ansvar. En grundläggande förutsättning för Samhalls uppdrag är att verksamheten inte får leda till osund konkurrens. Om den statliga ersättningen överstiger de merkostnader som Samhall har jämfört med om verksamheten skulle ha bedrivits utan krav på att anställa personal med funktionsnedsättning finns det en risk för konkurrensproblem, t.ex. genom att prissättningen påverkas. För att undvika en sådan risk finns det, menar utskottet, skäl att ifrågasätta bl.a. formerna för den statliga ersättningen till Samhall. I sammanhanget kan även Samhalls möjlighet att i vissa fall få ersättning utöver merkostnadsersättningen ifrågasättas, t.ex. när det gäller ersättning för insatserna arbetsträning och förstärkt arbetsträning. En möjlighet är att denna typ av insatser i stället ska rymmas inom bolagets uppdrag.

Enligt utskottet ska Samhall tydligt vara till för dem som på grund av funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta innebär att Samhalls verksamhet som gäller det arbetsmarknadspolitiska uppdraget måste ge goda resultat för hela målgruppen, dvs. personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. I detta ligger också att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall inför anvisningar till bolaget tydligt är inriktad på att identifiera arbetssökande med behov av stöd som en följd av funktionsnedsättning.

Vidare vill utskottet framhålla vikten av ett fungerande och gott systematiskt arbetsmiljöarbete på alla arbetsplatser. Det är en självklar utgångspunkt att ha höga förväntningar på de statligt ägda bolagen när det gäller arbetsmiljön.

Mot denna bakgrund anser utskottet att regeringen bör tillsätta en extern utredning om Samhall och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet. Enligt utskottet bör utredningen se över följande.

- Om Samhall uppfyller kravet i bolagsordningen att verksamheten ska iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.
- Om Samhalls verksamhet är ändamålsenlig för uppdraget och målgruppen enligt bolagsordningen och ägaranvisningen och om samverkan med Arbetsförmedlingen är ändamålsenlig.
- Om den statliga ersättningen till Samhall för uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är ändamålsenligt utformad eller om den i stället bör vara knuten till varje person som anvisas enligt ägaranvisningen.
- Om den verksamhet som Samhall bedriver i egenskap av anordnare av insatserna arbetsträning och förstärkt arbetsträning bör omfattas av den statliga ersättning som bolaget får för uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- Om Samhall lever upp till de lagstadgade kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete och vid behov lämna förslag på förbättringsåtgärder.

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför och tillkännager detta för regeringen.

Reservation

Samhall (S, MP)

av Anna Johansson (S), Patrik Björck (S), Helén Pettersson (S), Johan Andersson (S), Leila Ali-Elmi (MP) och Johanna Haraldsson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi instämmer givetvis i vad utskottet framhåller om Samhalls betydelse för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Vi anser att Samhall tydligt ska vara till för personer som på grund av funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden. Vi ställde oss därför bakom utskottets förslag vid riksmötet 2019/20 om att regeringen skulle göra en översyn av Samhalls uppdrag så att Samhall återgår till sitt grunduppdrag när det gäller personer med fysiska och intellektuella funktionsnedsättningar (bet. 2019/20:AU4). Vi kan konstatera att regeringen med anledning av tillkännagivandet 2019 har vidtagit flera åtgärder när det gäller styrningen och uppföljningen av såväl Arbetsförmedlingens anvisningar till bolagets arbetsplatser som Samhalls verksamhet. Det finns därmed, menar vi, goda skäl att avvakta det pågående arbete som utförs av både regeringen och Arbetsförmedlingen innan det kan bli aktuellt att överväga ytterligare åtgärder. När det gäller särskilt frågan om huruvida Samhalls verksamhet bidrar till osund konkurrens menar vi att granskningarna från kommissionen och Konkurrensverket, tvärt emot vad utskottet verkar anse, talar emot att bolaget skulle ha marknadspåverkan i detta avseende. I övrigt betvivlar vi inte utskottets goda ambitioner men anser att agerandet är förhastat.

Mot denna bakgrund bör det inte göras något tillkännagivande. Utskottets förslag bör därför avslås.