

Samhall

i
går
i
dag
i

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Betänkande av utredningen för översyn av Samhall

SOU

1991:67

Samhall



Betänkande av utredningen för översyn av Samhall

SOU

1991:67

Ref KB0c



Statens offentliga utredningar

1991:67

Arbetsmarknadsdepartementet

Adress: Allmänna Förlaget
Kungälv
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 92 48

Samhall

i går i dag i morgon

ISBN 91-38-10847-X
ISBN 0375-230X

REGERINGSKANSLET
OFFENTLIGT

Betänkande av utredningen för översyn av Samhall
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL

ISBN 91-38-10847-X
ISSN 0375-250X

Stockholm 1991

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 november 1990 chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av Samhall. I uppdraget ingick också att belysa olika omvärldsfaktorer påverkan på Samhallgruppen framför allt ur ett framtida perspektiv och om det mot denna bakgrund fanns skäl att precisera eller i några avseenden ändra Samhalls mål och roll i samhället och om det fanns anledning att ändra organisationsform för företagsgruppen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag kommunalrådet Sven Hulterström som utredare.

Till sekreterare utsågs den 4 februari 1991 ekon.lic. Sören Westin och jur.kand. MariAnne Olsson. Sekretariatet har biträtt av assistenterna Anita Börjesson och Doris Olsson vid departementens utredningsavdelning i Göteborg.

Som referensgrupp och sakkunniga att biträda utredningsmannen förordnades samma dag direktören Christer Dahl, Samhall Alea, ombudsmannen Per-Ivan Andersson, LO, ombudsmannen Christina Ebbeskog, TCO, direktören Bernhard Gustavsson, yrkesvägledaren Kenth Pettersson, HCK, sektionschefen Aina Daléus, Landstingsförbundet, vägledningsdirektören Anne-Marie Qvarfort, AMS, och som sakkunniga direktören Birgitta

Böhlin, Samhall, och departementsrådet Christer Måhl, arbetsmarknadsdepartementet.

Jag får härmed överlämna betänkandet (SOU 1991:67) Samhall i går, i dag, i morgon.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av sakkunniga Birgitta Böhlin samt följande ledamöter i referensgruppen, Per-Ivan Andersson, Christer Dahl, Bernhard Gustafsson och Anne-Marie Qvarfort.

Mitt uppdrag är härmed slutfört.

Göteborg i augusti 1991

Sven Hulterstöm

/Sören Westin

MariAnne Olsson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<i>Förkortningar</i>	13
<i>Fackordlista</i>	15
<i>Sammanfattning</i>	19
<i>Författningsförslag m.m.</i>	33
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:519) om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser	33
2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1979:47) om regionala stiftelser för skyddat arbete	36
3 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1979:48) om regionala stiftelser för skyddat arbete	37
4 Förslag till bolagsordning för Samhall AB	38
5 Förslag till bolagsordning för regionala aktiebolag	42
1 <i>Uppdragets bakgrund och genomförande</i>	47
1.1 Uppdraget	47
1.2 Arbetets bedrivande	48

1.3	Sammanhang med andra utredningar	49
1.4	Betänkandets uppläggning	50
2	<i>Samhall under 10 år</i>	53
2.1	Samhalls tillkomst	55
2.2	De sociala och arbetsmarknadspolitiska målen	56
2.2.1	Arbetets betydelse	56
2.2.2	Rekryteringen till Samhall	58
2.2.3	Rekryteringen av gravt handikappade	60
2.2.4	Kodning av arbetshandikapp ett problem	66
2.2.5	Andelen övergångar	68
2.2.6	Regional utjämning har uppnåtts	70
2.3	De personalpolitiska målen	71
2.3.1	Personalpolitikens inriktning	71
2.3.2	Kompetensutvecklingen gäller alla	72
2.3.3	Arbetsmiljöfrågorna	74
2.3.4	Nya arbetsformer	75
2.4	De affärsmässiga målen	76
2.4.1	Den affärsmässiga strukturen	76
2.4.2	En del av det svenska näringslivet	77
2.5	De ekonomiska målen	78
2.5.1	Finansieringsprinciper	78
2.5.2	Varför har resultatprocenten förbättrats?	79
2.5.3	Samhalls fastigheter	81
2.6	Samhall ur ett samhällsekoniskt perspektiv	83
2.6.1	Inledning	83

2.6.2	En samhällsekonomisk utvärdering kan ge olika resultat	84
2.6.3	Slutsats	86
2.7	Kan de sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målen förenas?	87
3	<i>Utvecklingen i vår omvärld - hot mot eller möjlighet för Samhall?</i>	91
3.1	Internationaliseringen av och strukturomvandlingen i det svenska näringslivet	
	påverkar också handikappades arbetsmarknad	93
3.1.1	Svensk ekonomis internationalisering	93
3.1.2	Ökad internationell integration	94
3.1.3	Svenskt näringslivs konkurrenskraft	96
3.1.4	Strukturomvandlingen påverkar också handikappades arbetsmarknad	97
3.2	Arbetsmarknadspolitiken	99
3.2.1	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	99
3.2.2	Utslagningen från arbetsmarknaden skall minska	100
3.3	Befolkningsutvecklingens betydelse för arbetskraftsutbudet	103
3.4	Utredningar som tar upp frågor om handikappade och sysselsättning	104
3.4.1	Handikapputredningen	104
3.4.2	Psykatriutredningen	107
3.5	Handikappades rätt och möjligheter till arbete inom EG och i några andra länder	108

3.5.1	Inledning	108
3.5.2	EG och de handikappade	109
3.5.3	Maastrichtinstitutet	111
3.5.4	Skyddat arbete i Nederländerna	112
3.5.5	Skyddat arbete i Storbritannien	115
4	<i>Samhall - mål och roll i samhället</i>	119
4.1	Särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade	121
4.1.1	Samhall behövs även under 90-talet	121
4.1.2	Samhalls mål och roll i samhället	123
4.1.3	Behovet av arbetsplatser inom Samhall	125
4.2	Rollfördelningen mellan AMS och Samhall	127
4.2.1	Bakgrund	127
4.2.2	AMS motiv för en ändrad rollfördelning	129
4.2.3	Samhall avvisar AMS förslag	130
4.2.4	Oförändrad rollfördelning	132
4.3	Samverkan mellan AMS och Samhall	137
4.3.1	Det gemensamma planeringsarbetet kan utvecklas	137
4.3.2	Den geografiska fördelningen kan ändras	139
4.3.3	Rekryteringen till Samhall bör även i fortsättningen ske via arbetsförmed- lingen	140
4.3.4	Individuell utvecklingsplan	141
4.3.5	Övergångar - än mer betydelsefullt	143

	4.3.6	Fortsatt metodutveckling	144
4.4		Samhall behöver ändra affärsinriktning	146
	4.4.1	Industriproduktionen behöver minskas	146
	4.4.2	Tjänstproduktion kan ge nya möjligheter	148
5		<i>Samhall - stiftelse eller aktiebolag?</i>	149
5.1		Stiftelsen Samhall	150
	5.1.1	Valet av stiftelseform för Samhall	150
	5.1.2	Samhalls organisation	151
	5.1.3	Reformarbetet inom den statliga sektorn påverkar Samhall	154
	5.1.4	En ny lag om stiftelser	155
5.2		Samhalls framtida associationsform	156
	5.2.1	Inledning	156
	5.2.2	Bolagsformen tar till vara Samhalls möjligheter	157
	5.2.3	Tvångslikvidation enligt aktiebolagslagen	158
	5.2.4	Bolagsformen en fördel i beskattningshänseende	159
	5.2.5	Samhall bör ombildas till aktiebolag	160
5.3		Samhalls inre organisation	161
	5.3.1	Nuvarande struktur	161
	5.3.2	En ny organisationsstruktur	162
5.4		Samhall AB	165
	5.4.1	Riksdagens och regeringens framtida styrning och insyn	165

5.4.2	Ledningsfunktionen inom Samhallgruppen	168
5.4.3	De regionala dotterbolagens styrelse	172
5.4.4	Styrelser i säljbolag m.m.	176
5.4.5	Revision och övrig kontroll	176
6	<i>Övergång från stiftelse till aktiebolag, finansieringsprinciper m.m.</i>	181
6.1	Ombildning till aktiebolag	182
6.1.1	Förutsättningar för en bolagisering av Samhall	182
6.1.2	Bolagsordning m.m. för Samhall AB och de regionala dotterbolagen	184
6.1.3	Ekonomiska konsekvenser vid övergången till aktiebolag	191
6.2	Finansieringsprinciper m.m.	193
6.2.1	En ny bidragskonstruktion	193
6.2.2	Omläggning till kalenderårsvisa medelsanvisningar	197
6.2.3	Påverkar EGs regler om statsstöd m.m. driftbidraget till Samhall?	199
<i>Särskilda yttranden</i>		
	Birgitta Böhlin	203
	Per-Ivan Andersson	208
	Christer Dahl	209
	Bernhard Gustavsson	212
	Anne-Marie Qvarfort	215

Bilaga 1	Direktiven	217
Bilaga 2	Samhalls översynsrapport "Samhall mot år 2000"	223

Förkortningar

Af	Arbetsförmedling
Ami	Arbetsmarknadsinstitut
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AU	Arbetsmarknadsutskottet
AMV	Arbetsmarknadsverket
bet.	Betänkande
Dir.	Kommittédirektiv
dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
Ds A	Arbetsmarknadsdepartementets departementsserie
Ds Ju	Justitiedepartementets departementsserie
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
EG	Europeiska Gemenskapen
FiU	Finansutskottet
HCK	Handikappförbundens centralkommitté
Hfl	Holländska floriner
LO	Landsorganisationen i Sverige
£	Pund sterling
M	Miljoner
Prop.	Regeringens proposition till riksdagen
rskr.	Riksdagsskrivelse
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SkU	Skatteutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

Fackordlista

aktiebolag	bolag, där delägarna inte personligen svarar för bolagets förbindelser.
balansräkning	redovisning i sammandrag av en rörelses samtliga tillgångar, skulder och eget kapital på balansdagen samt ställda panter och ansvarsförbindelser.
dotterbolag	se nedan moderföretag
effektivitet	förhållandet mellan insatta produktionsresurser och en för produktionen uppställd målsättning.
eget kapital	medel som ägare satt in i ett företag och kvarhållna vinstmedel.
finansiering	anskaffning av de medel som behövs för att starta och driva ett företag. Ett företag kan finansiera investeringar i anläggningstillgångar, rörelsekapital, exportkrediter m.m.
habilitering	att behålla, stärka eller skapa en funktionsförmåga hos en handikappad person.
intäkt	periodiserad inkomst.
koncern	en ekonomisk samarbetsform mellan juridiskt självständiga företag i syfte att samordna de i koncernen ingående företagens verksamhet. Den består av ett moderföretag och ett eller flera dotterföretag. Alla bolag i en koncern, även dotterbolag, kallas koncernbolag.

koncernredo- visning	moderbolaget skall för varje räkenskapsår avge koncernresultaträkning och koncernbalansräkning. Dessa skall utgöra sammandrag av moder- och dotterbolagens resultat- och balansräkning.
konsument- prisindex	visar hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen. De priser som mäts är de som konsumenterna faktiskt betalar och som påverkas av bl.a. ändringar i indirekta skatter och subventioner. Indextalen beräknas exkl. direkta skatter och sociala förmåner.
kostnad	periodiserad utgift.
likvidation	upplösning av ett aktiebolag eller andra företagsformer genom att tillgångarna omvandlas i pengar och skulderna betalas, varefter eventuellt överskott delas mellan delägarna.
marginalintäkt	ökningen i de totala intäkterna när t.ex. försäljningen ökar med en enhet.
marginalkostnad	ökningen i de totala kostnaderna när t.ex. försäljningen ökar med en enhet.
marknadspris	det pris som uppstår genom fritt samspel mellan utbud och efterfrågan på en marknad.
moderföretag	en ur beslutssynpunkt överordnad företagsenhet gentemot de underordnade dotterföretagen. Moderföretagets ledarroll förutsätter ett bestämmande inflytande över dotterföretagen.
personalekonomi	hushållning med de mänskliga resurserna i företag, t.ex. utbildning, arbetsmiljö och rekrytering.

produktivitet	produktionsresultat i förhållande till insatsen av produktionsresurser.
rehabilitering	en handikappad persons återanpassning till bästa möjliga psykiska, fysiska och yrkestekniska förmåga.
resultaträkning	redovisning i sammandrag av samtliga intäkter och kostnader under ett räkenskapsår.

Sammanfattning

Samhallgruppen - tidigare Samhällsföretag - är en stiftelseorganisation som skall ge meningsfullt och utvecklande arbete åt handikappade. Detta skall ske genom produktion av varor och tjänster. Lokalisering och dimensionering av arbetsplatserna sker i samråd med arbetsmarknadsverket. Verksamheten skall bedrivas effektivt och med iakttagande av affärsmässiga principer.

Samhall bildades den 1 januari 1980. Mot bakgrund av att drygt tio år förflutit sedan dess och med hänsyn till det förnyelsearbete som för närvarande pågår inom den statliga sektorn i syfte att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten i de offentliga utgifterna beslutade regeringen den 22 november 1990 om direktiv till en särskild utredare för en översyn av Samhall.

Översynen skall beskriva hur de ursprungliga målsättningarna som lades fast för företagsgruppen hittills har kunnat uppfyllas. I mitt uppdrag ingår också att bedöma om ändrade omvärldsförhållanden kommer att ställa andra krav på Samhall under 1990-talet och om det finns behov av att ändra organisationsformen för Samhall. Den framtida ansvars- och rollfördelningen mellan AMS och Samhall är ytterligare en fråga som omfattas av mitt uppdrag.

Betänkandets uppläggning

Samhall har flera övergripande mål, som delvis förstärker varandra, delvis kan komma i konflikt med varandra. Min översyn i kapitel 2 av Samhalls verksamhet under de drygt elva år gruppen har funnits utgår från hur de ursprungliga sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målsättningarna hittills har kunnat uppfyllas. Kapitel 3 innehåller analyser och bedömningar av hur olika omvärldsfaktorer kan komma att påverka Samhalls möjligheter att genomföra sin verksamhetsidé och vad en närmare svensk anknytning till EG kan få för konsekvenser för handikappades rätt till arbete. I kapitel 4 redogör jag för mina ställningstaganden om Samhalls framtida roll liksom frågan om ansvars- och rollfördelningen mellan AMS och Samhall och den nödvändiga omstruktureringen av Samhalls nuvarande produktionsinriktning. Kapitel 5 innehåller förslag till att de i Samhallgruppen ingående stiftelserna skall ombildas till aktiebolag och därmed sammanhängande organisations- och ledningsfrågor. Slutligen behandlar jag de formella förutsättningarna för en övergång till aktiebolag och lämnar förslag till en ny bidragskonstruktion m.m. samt redogör för EG-aspekten på det statliga bidraget till Samhall i kapitel 6.

De sociala och arbetsmarknadspolitiska målen

Arbetet är av grundläggande betydelse för såväl den enskilde som för samhället som helhet oavsett om man är handikappad eller ej. Arbetslinjen är sedan länge ett begrepp i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Verksamheten vid Samhall skall därför ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att värna om arbetshandikappades rätt till arbete och ge de

anställda en möjlighet att utvecklas i arbetet och förbättra sin arbetsförmåga.

När Samhall startade sin verksamhet år 1980 var antalet anställda arbetshandikappade 20 900. Vid utgången av budgetåret 1989/90 var de 30 434, en ökning i runda tal med 9 500.

Andelen övergångar har också haft en positiv utveckling och har under senare år i genomsnitt legat på 1 300 personer per år. Under åren 1988-1989 nåddes den hittills högsta nivån då knappt 1 600 personer lämnade Samhall för annat arbete.

En regional utjämning av det skyddade arbetet över landet har också kunnat genomföras. I juni 1991 fanns det ca 590 Samhallarbetsplatser inkl. inbyggd verksamhet och entreprenader i 243 kommuner att jämföra med 375 arbetsplatser i 210 kommuner år 1980.

Även om andelen anställda från de s.k. prioriterade grupperna, dvs. psykiskt sjuka, psykiskt utvecklingsstörda och personer med grava funktionshinder inte nått upp till den höga ambitionsnivå som sattes år 1980 har Samhall i stort sett uppfyllt de sociala och arbetsmarknadspolitiska målsättningar som lades fast när företagsgruppen bildades.

De affärsmässiga och ekonomiska målen

Under 1980-talet har det inom resp. regionalt företag pågått en systematisk översyn av affärsidéer och indelning i affärsområden och affärssegment. Antalet branscher som varje regionalt företag arbetar i har begränsats. Förutom den traditionella industriproduktionen har satsningen på service- och tjänsteområdena lett till större valmöjligheter mellan olika typer av arbete för den enskilde. Denna utveckling har emellertid inte haft enbart

positiva konsekvenser för de arbetshandikappade. Under utredningsarbetet har bl.a. i en av Landstingsförbundet genomförd enkät till landets omsorgshuvudmän framkommit att de enklare arbetsuppgifter som lämpar sig väl för psykiskt utvecklingsstörda har försvunnit och ersatts med modern teknik. Liknande synpunkter har också framförts till psykiatriutredningen när det gäller de psykiskt stördas möjligheter till en anställning i Samhall.

De första åren reducerades bidragsbehovet till Samhall relativt snabbt och resultatutvecklingen var positiv för att under senare år stagnera. Resultatet exkl. kostnaderna för Samhalls fastigheter har emellertid under den gångna tioårsperioden förbättrats från 142,9 % av de arbetshandikappades lönekostnader inkl. lönebikostnader till 111,9 % budgetåret 1989/90. Oaktat samhällets ökade kostnader för utbyggnaden av Samhall har den statliga ersättningen i 1990 års penningvärde per arbetstillfälle kunnat nedbringas från 155 000 kr. år 1980 till 120 000 kr. år 1990.

Den successiva tillväxten i sysselsättningsvolym - ca 10 000 helårsarbeten - har även påverkat resultatprocenten i positiv riktning. Genom timökningen har Samhall fått ett bättre kapacitetsutnyttjande av sina anläggningstillgångar och direktanställda och därmed kunnat sprida de fasta kostnaderna på fler antal enheter.

Samhall har således genom effektivisering och expansion reducerat behovet av statligt bidrag i en omfattning som i allt väsentligt motsvarar de en gång uppställda målen.

En del av det svenska näringslivet

I början av Samhalls verksamhet riktades kritik mot Samhall för otillbörlig konkurrens. Samhall utvecklade därför bl.a. ett priskalkyleringssystem för sina produkter. År 1980 träffades också en överenskommelse mellan Samhall och näringslivsorganisationerna om att upprätta ett gemensamt kontakt- och samrådsorgan i marknadsfrågor, det s.k. Kontaktrådet Samhall - näringslivet. Under perioden 1980-1990 har 71 ärenden avgjorts i Kontaktrådet. Huvuddelen av dessa hänför sig till de inledande åren av Samhalls verksamhet. Det finns numera uppenbarligen en positiv syn på Samhall och dess verksamhet från näringslivsorganisationer och enskilda företag. Diskussionen om osund konkurrens och otillbörlig prissättning har inte heller samma framskjutna plats.

Samhall ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

Flera utredningar och studier har försökt att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika åtgärder för handikappade. Arbetsstillfällena vid Samhall ur ett samhällsekonomiskt perspektiv har bl.a. utretts av Samhall, 1989 års Handikapputredning och expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU). De har kommit till olika resultat till följd av valet av infallsvinkel. Svårigheten är naturligtvis också att presentera samhällsekonomiska kalkyler som tar fasta på hela det komplexa ekonomiska fält som arbetsmarknadspolitiken är en del av. För att kunna bedöma de övergripande målsättningarna bakom Samhall ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det nödvändigt med en allsidig belysning som tar hänsyn till

samtliga aspekter av samhällsekonomin. Dessvärre har tidsramen för mitt uppdrag varit för kort för en sådan studie.

Utvecklingen i vår omvärld hot mot eller möjlighet för Samhall?

Sveriges ekonomi är alltmer sammanflätad med omvärldens. Den internationella ekonomiska utvecklingen men också det internationella politiska skeendet påverkar i hög grad också den svenska arbetsmarknaden.

I vår nära omvärld sker flera förändringar samtidigt. EGs inre marknad står snart inför sin fullbordan och en ansökan om svenskt medlemskap i EG har lämnats in. De stora omvälvningarna i Öst- och Centraleuropa kan innebära såväl ökade exportmöjligheter av svenska varor som ökad konkurrens från nya s.k. lågprisländer. På flera andra håll i världen byggs regionala handelscentrum upp. Detta innebär en ökad konkurrens på både den inhemska och internationella marknaden. Det svenska näringslivet står därför inför en omfattande strukturomvandling för att möta 1990-talets allt hårdare internationella konkurrens. Likaså pågår ett förnyelsearbete inom den offentliga sektorn med ökade inslag av konkurrens. Dessa faktorer påverkar i såväl positiv som negativ riktning Samhalls möjligheter att i framtiden kunna skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt sina arbetstagare

Inom social- och arbetsmarknadspolitiken har en systematisk tillämpning av arbetslinjen introducerats genom en rad olika åtgärder som syftar till att motverka en ökad utslagning i arbetslivet.

Människor med funktionshinder har emellertid en högre arbetslöshet än genomsnittet av befolkningen. Detta förstärks av den pågående strukturom-

vandlingen i det svenska samhället. Även om utgångspunkten måste vara att handikappade skall ha sin utkomst på den reguljära arbetsmarknaden kommer behovet av särskilda arbetsmarknadsåtgärder för arbetshandikappade att vara fortsatt stort framöver.

EG och de handikappade

En närmare anknytning till EG skulle kunna få konsekvenser för den svenska arbetsmarknadspolitiken och därmed även för arbetshandikappade. Men med hänsyn tagen till den sociala dimensionen av EGs inre marknad och att arbetsmarknadspolitiken inom EG är en nationell angelägenhet - bl.a. bedrivs skyddad verksamhet liknande Samhalls i flera EG-länder - kan Samhalls erfarenheter snarare komma att bidra till ett ökat samarbete på detta område.

Samhall behövs även under 1990-talet

Samhall kommer att behövas även under 1990-talet som en av flera åtgärder för att upprätthålla den vägledande principen för svensk sysselsättningspolitik - arbete åt alla.

Samhalls verksamhetsidé skall också framöver vara att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt arbetshandikappade där behoven finns. Platserna i Samhall skall vara förbehållna dem som för sin försörjning inte kan få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och som därför riskerar att ställas vid sidan av arbetsmarknaden.

Behovet av en framtida utbyggnad av Samhall är till stor del avhängigt situationen på arbetsmarknaden samt utformningen av och tillgången till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsvolymen fastställs lämpligen vid riksdagens prövning av den sammanhållna arbetsmarknadspolitiken.

Samhalls kunskaper inom rehabiliteringsområdet bör tas till vara

Samhall kan också komma att spela en viktig roll i ett större rehabiliteringssammanhang genom att på kommersiell basis erbjuda tillfälliga rehabiliteringsplatser åt försäkringskassan, andra arbetsgivare, arbetsförmedlingar/arbetsmarknadsinstitut m.fl. till följd av den omdaning som för närvarande sker i arbetslivet. Som ett led i denna utveckling bör även arbetsmarknadsverket ges möjlighet att utnyttja anslaget C7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade under statsbudgetens tionde huvudtitel att också upphandla tillfälliga rehabiliteringsplatser hos Samhall. Platserna som ställs till förfogande på kommersiell basis får dock inte inkräkta på Samhalls grundläggande verksamhet.

Oförändrad ansvars- och rollfördelning mellan AMS och Samhall

AMS har föreslagit att regeringen låter utreda om arbetsmarknadsverket delvis eller fullt ut skall få köpa arbetsplatser/rehabiliteringsresurser från Samhall. Det statliga bidraget som i dag går till Samhall skulle enligt

förslaget övergå till AMS budget för lönebidrag. Samhall har avvisat AMS förslag.

Nuvarande rollfördelning mellan AMS och Samhall bör bestå, dels därför att försöksverksamheten med flexibla lönebidrag pågått en förhållandevis kort period och under en högkonjunktur, dels därför att om anslaget fördes över till AMS budget skulle Samhall berövas den ekonomiska basen för ett nödvändigt omstruktureringsarbete.

Ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan AMS och Samhall behöver dock förtydligas och förbättras främst på regional och lokal nivå. Det gemensamma planeringsarbetet bör utvecklas, i första hand i samrådsgrupperna vid de enskilda Samhallarbetsplatserna. På regional nivå kan det ske bl.a. genom att Samhall bereds tillfälle att delta i DYR. Arbetsförmedlingarna bör även i fortsättningen svara för rekryteringen till och övergången från Samhall till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Samhall och arbetsförmedlingen skall gemensamt upprätta individuella rehabiliteringsplaner för att öka den enskildes möjligheter till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Fortsatt metodutveckling kan ge mer anpassade arbetsuppgifter åt arbetshandikappade

Fortsatt metodutveckling genom att förbättra arbetsuppgifterna, arbetsinnehåll, arbetsorganisation, mottagnings- och introduktionsrutiner kan öka de prioriterade gruppernas möjligheter att få en anställning i Samhall. Utvecklingen av nya verksamheter inom tjänsteområdet som alternativ till den tillverkningsindustri som traditionellt dominerat koncernens verksamhet

och ett ökat utnyttjande av den moderna tekniken bör kunna skapa mer anpassade arbetsuppgifter åt arbetshandikappade.

Samhallgruppen ombildas till aktiebolag

Den centrala stiftelsen och de 24 regionala stiftelserna ombildas till aktiebolag fr.o.m. den 1 juli 1992 för att i större utsträckning ta till vara den koncernpotential som finns i den nuvarande organisationen. Förutom en fördel i beskattningshänseende innebär aktiebolagsformen en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning mellan regering och riksdag å ena sidan och Samhallkoncernen å den andra.

Den centrala stiftelsen ombildas till Samhall AB och blir moderbolag i den nya organisationen och de regionala stiftelserna helägda dotterbolag i syfte att stärka koncernstrukturen i Samhallgruppen.

Den nuvarande regionala indelningen bör vara basen för verksamheten även under 1990-talet. Samhalls koncernstyrelse bör emellertid ha friheten att fastställa den inre organisationen och anpassa den till förändrade förutsättningar för att kunna bli effektiv och framgångsrik. Sådana förändringar skall lämpligen ingå i de planer koncernledningen upprättar för framtida strategier och fortlöpande redovisas till regeringen.

Ledningsfunktionen i Samhall

En vägledande princip för styrelser i statligt ägda aktiebolag är att styrelserna skall vara små för att vara effektiva, vanligen högst tio personer. Personliga suppleanter utses inte men kan i vissa fall vara

nödvändigt. Samma förhållande bör gälla för Samhalls framtida koncernstyrelse.

Koncernstyrelsen bör förutom arbetstagarrepresentanter enligt lag bestå av nio ledamöter och tre suppleanter med närvarorätt. Regeringen utser styrelsen och styrelseordföranden bland dem i särskild ordning.

Regeringen bör vara fri att avgöra styrelsens sammansättning. Det är viktigt att styrelsen får en bred kompetens. I styrelsen bör ingå personer med erfarenhet från personal-/organisationsutveckling, affärsstrategiska frågor, arbetsmarknadspolitiken och andra berörda samhällsområden som t.ex. landstingsvärlden och handikapporganisationerna. I övrigt skall aktiebolagslagens bestämmelser följas.

Normalfallet i en koncernstruktur är att moderföretaget fastställer företagsorganisation och dotterbolagsstyrelser. Koncernstyrelsen skall enligt mitt förslag ha en frihet att fastställa den inre företagsorganisationen. Följaktligen borde ägaren, dvs. Samhall AB utse styrelserna i de regionala dotterbolagen. Men med hänsyn till det historiska sambandet med landstingen och det stora samhällsintresse som finns i Samhall, bl.a. genom att en betydande del av verksamheten finansieras via statsbudgeten bör avsteg göras från denna princip. De regionala dotterbolagens styrelser skall förutom arbetstagarrepresentanter enligt lag bestå av sju ledamöter och tre suppleanter med närvarorätt. Regeringen utser efter nominering av resp. landsting tre ledamöter inkl. styrelsens ordförande jämte en suppleant. Aktieägaren i de regionala bolagen, dvs. Samhall AB utser övriga fyra ledamöter jämte två suppleanter.

Ett nomineringsförfarande av nuvarande modell bör i framtiden kunna garantera dels att inte såväl regering som Samhall AB utser samma ledamöter, dels att den framtida sammansättningen av dotterbolagens

styrelser i allt väsentligt motsvarar fördelningen av platserna i styrelserna i de nuvarande regionala stiftelserna.

För styrelser i dotterbolag som bildas för andra ändamål än att bereda arbetshandikappade arbete bör aktiebolagslagens bestämmelser gälla.

Antalet revisorer bör i likhet med nuvarande förhållande vara tre, jämte suppleanter och utses av bolagsstämman. I dotterbolagen bör likaledes tre revisorer jämte suppleanter utses av bolagsstämman. Till revisor i dotterbolag bör i likhet med nuvarande förhållanden en av moderbolagets revisorer utses.

Konsekvenser av övergången till aktiebolag

En ombildning av den centrala stiftelsen och de 24 regionala stiftelserna till aktiebolag och en koncern med ett moderbolag och 24 helägda dotterbolag medför en rad formella åtgärder liksom skattemässiga och redovisningsmässiga konsekvenser.

Till de formella åtgärderna hör upplösning av stiftelserna, förslag till bolagsordning som skall bifogas stiftelseurkunderna för vart och ett av de nya aktiebolagen.

Någon myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) ansågs inte kopplad till den förvaltningsuppgift som år 1980 anförtroddes Samhall. Detta förhållande kan inte anses ändrat genom att Samhall nu ombildas till aktiebolag. Den nuvarande lagstiftningen grundar sig dessutom på 8 kap. 5 § RF genom att landstingen och staten gemensamt stod som bildare av de regionala stiftelserna.

Aktiebolagslagens bestämmelser om bl.a. formkrav för bolagsordningen m.m. kan väl tillgodose behovet att utöver de obligatoriska bestämmelserna

som skall finnas angivna i bolagsordningen, införa särskilda bestämmelser vad gäller Samhalls verksamhet. En särskild lagstiftning för Samhallgruppen kan därför inte anses påkallad. För att garantera riksdagens och regeringens insyn i och inflytande över verksamhetens inriktning kan ett flerårsavtal träffas med Samhall AB som komplement till de villkor som anges i regleringsbrevet för det statliga bidraget.

Vid en ombildning till aktiebolag skall stämpelskatt tas ut för såväl aktier som fastigheter. Stämpelskatten för aktierna i moderbolag och regionala dotterbolag i Samhallgruppen kan uppskattas till mellan 23-27 milj. kr. och för fastigheterna till 60 milj. kr. Riksrevisionsverket resp. kammarkollegiet och i sista hand regeringen kan efter ansökan medge nedsättning eller befrielse av sådana skatter.

En ny bidragskonstruktion

Samhall har hittills i allt för liten utsträckning använt sig av etablerade företagsekonomiska mått. Dåliga affärer och svag affärsutveckling kan t.ex. döljas genom en ökning av antalet arbetade timmar. Den nuvarande resultatprocenten "avslöjar" inte detta. Eftersom Samhalls ekonomiska resultat bedöms enbart utifrån resultatprocenten uteblir regeringens och riksdagens möjligheter att göra en samlad bild av resultatutvecklingen.

Fastigheterna och arbetsmiljön har nu den standarden att posterna för drift och lokaler läggs samman till ett belopp för hela verksamheten.

En ny bidragskonstruktion skall också bättre svara mot den nyorientering som gäller för riksdagens och regeringens styrning av den statliga verksamheten och underlätta den framtida styrningen och ledningen av Samhallgruppen. Samhall skall därför prestera en lägsta nivå på antalet

arbetade timmar, för vilka ett statligt bidrag utgår. Överskott får användas för att skapa fler arbeten för arbetshandikappade eller för att minska det statliga bidragsbehovet. Ett resultatkrav på ett lägsta antal övergångar kopplas också till bidraget.

Författningsförslag m.m.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987:519) om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen¹ (1987:519) om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §²

Riksrevisionsverket får granska den verksamhet som bedrivs i följande aktiebolag och stiftelser.

*Aktiebolag**Aktiebolag*

Aktiebolaget Statens anläggnings-
provning

Aktiebolaget Statens anläggnings-
provning

Aktiebolaget Svensk Bilprovning

Aktiebolaget Svensk Bilprovning

Aktiebolaget Tipstjänst

Aktiebolaget Tipstjänst

Aktiebolaget Trav och Galopp

Aktiebolaget Trav och Galopp

¹ Omtryckt 1990:423

² Senaste lydelse 1990:423.

Aktiebolaget Vin- & Spritcentra-
len
Apoteksbolaget Aktiebolag
Kungliga Dramatiska teatern
aktiebolag
Kungliga Teatern Aktiebolag
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag
SEMKO, Svenska Elektriska
Materialkontrollanstalten Aktiebo-
lag
Statens Bostadsfinansieringsaktie-
bolag, SBAB
Swedish Geotechnical Systems
Aktiebolag
Swedish National Road Consulting
Aktiebolag
Svensk Avfallskonvertering Aktie-
bolag (SAKAB)
Svensk Kärnbränslehantering
Aktiebolag
Svenska Penninglotteriet Aktiebo-
lag
Systembolaget Aktiebolag
V.T.I. Utveckling Aktiebolag
Värdepapperscentralen VPC Ak-
tiebolag

Aktiebolaget Vin- & Spritcentra-
len
Apoteksbolaget Aktiebolag
Kungliga Dramatiska teatern
aktiebolag
Kungliga Teatern Aktiebolag
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag
*Samhall Aktiebolag och de 24
regionala dotterbolag som ingår i
Samhallgruppen*
SEMKO, Svenska Elektriska
Materialkontrollanstalten Aktiebo-
lag
Statens Bostadsfinansieringsaktie-
bolag, SBAB
Swedish Geotechnical Systems
Aktiebolag
Swedish National Road Consulting
Aktiebolag
Svensk Avfallskonvertering Aktie-
bolag (SAKAB)
Svensk Kärnbränslehantering
Aktiebolag
Svenska Penninglotteriet Aktiebo-
lag
Systembolaget Aktiebolag
V.T.I. Utveckling Aktiebolag

Stiftelser

Fonden för industriellt samarbete
med u-länder

Fonden för industriellt utveck-
lingsarbete (Industrifonden)

Stiftelsen för framtidsstudier

Stiftelsen Nordiska museet

Stiftelsen Riksutställningar

*Stiftelsen Samhall och de regiona-
la stiftelser som ingår i Samhall-
gruppen*

Stiftelsen Statshälsan

Stiftelsen Svenska institut

Stiftelsen Sveriges teknisk-veten-
skapliga attachéverksamhet

Stiftelsen Tekniska museet

Svenska rikskonserter

Sveriges turistråd

Trygghetsstiftelsen

Lag (1990:423)

Värdepapperscentralen VPC Ak-
tiebolag

Stiftelser

Fonden för industriellt samarbete
med u-länder

Fonden för industriellt utveck-
lingsarbete (Industrifonden)

Stiftelsen för framtidsstudier

Stiftelsen Nordiska museet

Stiftelsen Riksutställningar

Stiftelsen Statshälsan

Stiftelsen Svenska institut

Stiftelsen Sveriges teknisk-veten-
skapliga attachéverksamhet

Stiftelsen Tekniska museet

Svenska rikskonserter

Sveriges turistråd

Trygghetsstiftelsen

Lag (1990:423)

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992. Den tillämpas även på granskningen av sådan verksamhet i Samhallgruppen som har påbörjats dessförrinnan.

2 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1979:47) om regionala stiftelser för skyddat arbete.

Härigenom föreskrivs att lagen (1979:47) om regionala stiftelser för skyddat arbete skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1992.

3 Förslag till

Förordning om upphävande av förordningen (1979:48) om regionala stiftelser för skyddat arbete.

Regeringen föreskriver att förordningen (1979:48) om regionala stiftelser för skyddat arbete skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1992.

4 Förslag till

Bolagsordning

§ 1

Bolagets firma är Samhall Aktiebolag.

§ 2

Bolaget har sitt säte i Botkyrka kommun.

§ 3

Föremålet för bolagets verksamhet är att leda och samordna verksamhet som bedrivs för att uppnå meningsfullt och utvecklande arbete för arbetshandikappade där behoven finns och annan därmed förenlig verksamhet.

§ 4

Bolagets aktiekapital skall utgöra minst Xhundramiljoner (X00 000 000) och högst Yhundramiljoner (Y00 000 000) kronor.

§ 5

Aktie skall lyda på etthundra (100) kronor.

§ 6

Aktie i bolaget får inte genom teckning eller överlåtelse förvärvas av

1. utländsk medborgare och annat utländskt rättssubjekt,
2. svenskt aktiebolag, som inte har utlänningsförbehåll i bolagsordningen,

3. svenskt handelsbolag, om någon av bolagsmännen är kontrollssubjekt,
4. svensk stiftelse,
5. svensk ekonomisk förening som är kontrollssubjekt.

Uttrycken utlänningsförbehåll och kontrollssubjekt i första stycket har den innebörd, som anges i 3 och 4 §§ lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. (företagsförvärvslagen) samt 5 § promulgationslagen (1982:619) till nämnda lag.

§ 7

Styrelsen utser verkställande direktör.

§ 8

Bolagets styrelse skall förutom tre arbetstagarledamöter enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda bestå av nio ledamöter och tre suppleanter som utses av regeringen. Styrelsens ordförande utses bland dem av regeringen i särskild ordning.

§ 9

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden. Styrelsen är beslutförmär när mer än halva antalet ledamöter är närvarande eller företrädade av suppleanter.

§ 10

På ordinarie bolagsstämma utses årligen tre revisorer jämte suppleanter för tiden intill slutet av nästa ordinarie bolagsstämma.

§ 12

Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

§ 13

Kallelse till bolagsstämma liksom andra meddelanden till styrelseledamöterna och suppleanterna skall ske genom kallelse per post, kallelse till bolagsstämma tidigast fyra och senast tre veckor före stämman.

§ 14

Riksdagsledamöter har rätt att, efter anmälan till styrelsen senast två veckor i förväg, närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Underrättelse om tid och ort för bolagsstämma skall tidigast fyra och senast tre veckor för stämman sändas till riksdagens kammarkansli.

§ 15

Styrelsens ordförande eller den styrelsen därtill utsett öppnar förhandlingarna till dess ordförande valts.

§ 16

Vid ordinarie bolagsstämma skall följande ärenden förekomma.

1. Val av ordförande.
2. Upprättande och godkännande av röstlängd.
3. Val av en eller två justeringsmän.
4. Fråga huruvida stämma blivit behörigen sammankallad.
5. Framläggande av årsredovisningen och revisionsberättelsen samt koncernredovisningen och koncernrevisionsberättelsen.
6. Beslut om
 - a) fastställelse av resultaträkningen, balansräkningen samt koncernresultaträkningen och koncernbalansräkningen
 - b) dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
 - c) ansvarsfrihet åt styrelsen och verkställande direktören.
7. Fastställande av arvoden åt styrelsen och revisorerna.
8. Anmälan om val av styrelseledamöter jämte suppleanter samt val av revisorer och revisorssuppleanter.

9. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen (1975:1385) eller bolagsordningen.

§ 17

Vid en väsentlig förändring av verksamheten skall beslut härom inhämtas av bolagstämma.

Sådan väsentlig förändring kan t.ex. vara att utanför Samhallgruppen avyttra aktier i dotterbolag vars föremål för verksamheten är att genom produktion av varor och tjänster bedriva meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade och annan därmed jämförlig åtgärd.

§ 18

Vid bolagets upplösning skall, sedan bolagets skulder betalats, bolagets tillgångar tillfalla staten.

§ 19

Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av regeringen.

5 Förslag till

Bolagsordning

§ 1

Bolagets firma är Samhall XX Aktiebolag.

§ 2

Bolaget har sitt säte i Y kommun i X-län.

§ 3

Föremålet för bolagets verksamhet är att genom lämplig produktion av varor och tjänster bedriva meningsfullt och utvecklande arbete för arbetshandikappade där behoven finns och annan därmed förenlig verksamhet.

§ 4

Bolagets aktiekapital skall utgöra minst enmiljon (1 000 000) och högst Xmiljoner (X00 000 000) kronor.

§ 5

Aktie skall lyda på etthundra (100) kronor.

§ 6

Aktie i bolaget får inte genom teckning eller överlåtelse förvärvas av

1. utländsk medborgare och annat utländskt rättssubjekt.
2. svenskt aktiebolag, som inte har utlänningsförbehåll i bolagsordningen,

3. svenskt handelsbolag, om någon av bolagsmännen är kontrollssubjekt,
4. svensk stiftelse,
5. svensk ekonomisk förening som är kontrollssubjekt.

Uttrycken utlånningsförbehåll och kontrollssubjekt i första stycket har den innebörd, som anges i 3 och 4 §§ lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. (företagsförvärvslagen) samt 5 § promulgationslagen (1982:619) till nämnda lag.

§ 7

Styrelsen utser verkställande direktör.

§ 8

Bolagets styrelse skall förutom tre (två) arbetstagarledamöter enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda bestå av sju ledamöter och tre suppleanter. Regeringen utser efter nominering av landstinget i X-län ordförande och två ledamöter jämte en suppleant. Övriga fyra ledamöter jämte två suppleanter utses av aktieägaren i Samhall XX Aktiebolag.

§ 9

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden. Styrelsen är beslutför när mer än halva antalet ledamöter är närvarande eller företrädde av suppleanter.

§ 10

På ordinarie bolagsstämma utses årligen tre revisorer jämte suppleanter för tiden intill slutet av nästa ordinarie bolagsstämma.

Till revisor i dotterbolag bör, om det kan ske, utses minst en av moderbolagets revisorer.

§ 11

Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

§ 12

Kallelse till bolagsstämma liksom andra meddelanden till styrelseledamöterna och suppleanterna skall ske genom kallelse per post senast tre veckor före stämman.

§ 13

Styrelsens ordförande eller den styrelsen därtill utsett öppnar förhandlingarna till dess ordförande valts.

§ 14

Vid ordinarie bolagsstämma skall följande ärenden förekomma.

1. Val av ordförande.
2. Upprättande och godkännande av röstlängd.
3. Val av en eller två justeringsmän.
4. Fråga huruvida stämman blivit behörigen sammankallad.
5. Framläggande av årsredovisningen och revisionsberättelsen.
6. Beslut om
 - a) fastställelse av resultaträkningen och balansräkningen
 - b) dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
 - c) ansvarsfrihet åt styrelsen och verkställande direktören.
7. Fastställande av arvoden åt styrelsen och revisorerna.
8. Anmälan om val av styrelseledamöter jämte suppleanter samt val av revisorer och revisorssuppleanter.
9. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen (1975:1385) eller bolagsordningen.

§ 15

Vid bolagets upplösning skall, sedan bolagets skulder betalats, bolagets tillgångar tillfalla moderbolaget.

§ 16

Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av koncernstyrelsen i Samhall AB.

1 Uppdragets bakgrund och genomförande

1.1 Uppdraget

Samhallgruppen - tidigare Samhällsföretag - är en stiftelseorganisation som skall ge meningsfullt och utvecklande arbete åt handikappade. Detta skall ske genom produktion av varor och tjänster. Lokalisering och dimensionering av arbetsplatserna sker i samråd med arbetsmarknadsverket. Arbetsförmedlingen disponerar de av riksdag och regering fastställda arbetstillfällena hos företagsgruppen och anvisar de arbetshandikappade som är i behov av arbete inom gruppen. Fr.o.m. budgetåret 1990/91 kan Samhall på kommersiell basis även erbjuda försäkringskassor, företag och förvaltningar expert- och yrkesinriktad rehabilitering inkl. platser för arbetsträning. Verksamheten skall bedrivas effektivt och med iakttagande av affärsmässiga principer.

Samhall bildades den 1 januari 1980. Mot bakgrund av att drygt tio år förflutit sedan dess och med hänsyn till det förnyelsearbete som för närvarande pågår inom den statliga sektorn i syfte att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten i de offentliga utgifterna beslutade regeringen den 22 november 1990 att tillkalla en särskild utredare för en översyn av Samhall. Direktiven (1990:73) återges i *bilaga 1*.

Översynen innebär att undersöka och beskriva hur de ursprungliga sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målsättningarna för företagsgruppen som lades fast i prop. 1977/78:30 hitills har kunnat uppfyllas och förenas samt även bedöma dessa utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Det gäller också att dels mot denna bakgrund, dels med hänsyn till olika omvärldsfaktors påverkan på de krav som framledes kan komma att ställas på Samhalls verksamhet, göra en bedömning om det finns skäl att i några avseenden förändra eller precisera Samhalls mål och roll i samhället.

I uppdraget ingår också att överväga behovet av en eventuell förändring av organisationsformen för företagsgruppen, liksom även om den nuvarande ansvars- och rollfördelningen mellan arbetsmarknadsverket och Samhall bör ändras genom att det statliga bidraget som i dag går till Samhall helt eller delvis skall övergå till AMS budget för lönebidrag för köp av arbetsplatser/rehabiliteringsresurser från Samhall.

1.2 Arbetets bedrivande

För att få en fördjupad kunskap om problem, behov och faktiska förhållanden har jag och sekretariatet haft överläggningar med företrädare dels för Samhall och Samhalls styrelse, AMS och arbetsmarknadsverket, Landstingsförbundet, dels med olika intresseorganisationer som berörts av uppdraget såsom Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Samhalls koncern-MB, Handikappförbundets centralkommitté, De Handikappades Riksförbund och Synskadades Riksförbund.

För att få del av övergripande arbetsmarknadspolitiska och andra bestämmelser inom EG som kan komma att påverka Samhall vid en närmare svensk anknytning till EG har utredningen gjort studiebesök i Bryssel och sammanträffat med företrädare för såväl EG-kommissionen som den svenska EG-delegationen. Jag har också haft överläggningar med företrädare för de nederländska och engelska motsvarigheterna till Samhall liksom för det engelska arbetsmarknadsdepartementet.

1.3 Sammanhang med andra utredningar

Samtidigt som utredningsarbetet pågått har Samhall slutfört sin översynsrapport "Samhall mot år 2000". Samhalls styrelse har i april 1991 överlämnat rapporten till utredningen. Eftersom jag enligt direktiven skall beakta vad som framkommit i denna rapport i de delar som berör mitt uppdrag och att den i flera avseenden haft betydelse för mina överväganden har sammanfattningen av denna fogats som *bilaga 2* till betänkandet.

Samhall har i skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet den 23 augusti 1990 som ett av skälen för att företagsgruppen skall ombildas till aktiebolag angett att beskattningsreglerna för stiftelser är oförmånligare än för aktiebolag. Direktiven anger därför att jag vid behov skall samråda med stiftelse- och föreningsskattekommittén (Fi 1988:03) som för närvarande utreder frågan om beskattning av stiftelser.

Likaså har 1989 års Handikapputredning (S 1988:03) haft i uppdrag att bl.a. behandla sysselsättningsfrågor för funktionshindrade.

Handikapputredningen har i maj 1991 avgett sitt fjärde delbetänkande (SOU 1991:46) Handikapp Velfärd Rättvisa. De delar av Handikapputredningens förslag som även berör mitt uppdrag har jag redovisat i kapitlen

2, 3 och 4. Sekretariatet har också haft överläggningar med företrädare för Handikapputredningens sekretariat.

Psykiskt störda personers behov av samhällsstöd i olika former utreds för närvarande av utredningen om service, stöd och vård till psykiskt störda (S 1988:01), den s.k. psykiatriutredningen. Denna utredning har hittills avgett ett delbetänkande (SOU 1991:47) På väg som innehåller exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. Sekretariatet har i fråga om psykiskt stördas behov av sysselsättning i skyddade former samrått med psykiatriutredningen, vilket jag behandlar närmare i kapitlen 2 och 4.

1.4 Betänkandets uppläggning

Betänkandet är upplagt på följande sätt. I kapitel 2 gör jag en genomgång av Samhalls verksamhet under de elva år företagsgruppen funnits med utgångspunkt från hur de sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målen som lades fast vid gruppens bildande har kunnat uppfyllas.

Kapitel 3 innehåller en redogörelse över och en analys av olika omvärldsfaktorer som kan öka eller hota Samhalls möjligheter att genomföra verksamhetsidén att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för arbetshandikappade. I samma kapitel berör jag också den pågående strukturomvandlingen i det svenska samhället och hur denna kommer att påverka handikappades arbetsmarknad. Jag lämnar här också en redogörelse över utredningens studieresa.

Samhalls mål och roll i framtiden liksom frågan om ansvars- och rollfördelningen mellan AMS och Samhall behandlar jag i kapitel 4. Där visar jag också på vägar till ett bättre samarbete mellan de båda organisa-

tionerna och hur nödvändig en omstrukturering av Samhalls nuvarande produktionsinriktning är för att Samhall skall kunna fullgöra sin uppgift.

Mina ställningstaganden i fråga om Samhallgruppens framtida associationsform redovisar jag i kapitel 5. Slutligen behandlar jag i kapitel 6 formerna för en övergång till aktiebolag och lämnar förslag till en ny bidragskonstruktion m.m. samt redogör för EG-aspekten på det statliga bidraget till Samhall med utgångspunkt från EGs konkurrensregler.

2 Samhall under 10 år

Min bedömning i sammanfattning

Genomgången av Samhalls verksamhet under de drygt elva år företagsgruppen funnits visar att de sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målsättningarna i stort sett kunnat uppfyllas.

Antalet anställda arbetshandikappade är i dag ca 30 400 mot runt 20 000 år 1980. Däremot har inte andelen anställda från de s.k. prioriterade grupperna, dvs. psykiskt sjuka, psykiskt utvecklingsstörda och personer med andra grava funktionshinder ökat i tillräcklig omfattning.

Antalet övergångar till den reguljära arbetsmarknaden har också haft en positiv utveckling och har under senare år i genomsnitt legat på 1 300 personer per år. Åren 1988 - 1989 nåddes den hittills högsta nivån då knappt 1 600 personer lämnade Samhall för annat arbete.

Den regionala utjämningen av det skyddade arbetet över landet har också kunnat genomföras. I juni 1991 fanns det ca 590 Samhallarbetsplatser inkl. inbyggd verksamhet och entreprenader i 243 kommuner att jämföra med 375 arbetsplatser i 210 kommuner år 1980.

Förutom traditionell industriproduktion innebär satsningen på service- och tjänsteområdena att valmöjligheterna för arbetshandikappade mellan olika typer av arbete har ökat.

Det finns uppenbarligen en positiv syn på Samhall och dess verksamhet från näringslivsorganisationer och enskilda företag. Kritiken om osund konkurrens och otillbörlig prissättning har inte samma framträdande plats som under de första åren efter Samhalls bildande.

Resultatet exkl. kostnaderna för Samhalls fastigheter har förbättrats från 142,9 % av de arbetshandikappades lönekostnader år 1980 till 111,9 % budgetåret 1989/90. Oaktat samhällets ökade kostnader för utbyggnaden av Samhall har den statliga ersättningen per arbetstillfälle i 1990 års penningvärde kunnat nedbringas från 155 000 kr. år 1980 till 120 000 kr. år 1990, en real förbättring per arbetstillfälle om 23 %.

För att bedöma de övergripande målsättningarna bakom Samhall ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det nödvändigt med en allsidig belysning som tar hänsyn till samtliga aspekter av samhällsekonomin. Tidsramen för mitt uppdrag medger emellertid inte en sådan analys.

Samhall har under 1980-talet lyckats förena "personlig utveckling och affärer" och därmed även visat att de skilda målen är möjliga att förena.

2.1 Samhalls tillkomst

Stiftelsen Samhällsföretag - numera Samhallgruppen - bildades den 1 januari 1980 för 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 koncernmässig samordning och en i övrigt ökad affärsmässighet i verksamheten.

En hög ambitionsnivå skulle också eftersträvas för att ge allt fler gravt handikappade möjlighet till avlönat arbete och därmed egen försörjning. Det konstaterades också att många har möjlighet att på längre sikt ta arbete på den reguljära arbetsmarknaden medan andra har så nedsatt arbetsförmåga att de knappast ens på längre sikt kan komma ifråga för sådant arbete. Det skyddade arbetet skulle därför utformas och bedrivas så att det åtminstone på lång sikt förstärker de anställdas möjligheter att kunna ta steget över till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Kraven på ökad effektivitet skulle framför allt uppnås genom en bättre samordning samt friare och mer affärsmässiga verksamhetsformer än vad som tidigare varit möjligt. Vidare skulle arbetsplatserna för skyddat arbete ses som en tillgång i vårt lands samlade näringsliv (jfr även prop. 1977/78:30, AU 16, rskr. 74).

I dag består Samhall av en central stiftelse och 24 regionala stiftelser, en i varje län. De regionala stiftelserna driver bl.a. egna verkstäder, entreprenader och arbetsplatser i s.k. inbyggd verksamhet. Inom företagsgruppen finns också ett mindre antal svenska och utländska aktiebolag. Dessa har samlats i en sidoordnad aktiebolagsrättslig koncern med Samhall Trading som moderbolag.

Den centrala stiftelsen tillkom genom riksdagsbeslutet om Samhall. Regeringen beslutade i februari 1979 om dess inrättande och fastställde samtidigt stadgar för stiftelsen. Den regionala verksamheten regleras i lagen (1979:47) och förordningen (1979:48) om regionala stiftelser för skyddat arbete.

Företagsgruppens resultat mäts främst inom följande tre målområden:

1. att handikappade får ett meningsfullt och utvecklande arbete i avsedd omfattning,
2. att de arbetshandikappades förutsättningar att få arbete hos annan arbetsgivare förbättras,
3. att behovet av statlig ersättning begränsas genom en god ekonomisk resultatutveckling.

Samhalls verksamhet har därför flera övergripande mål, som delvis förstärker varandra, delvis kan komma i konflikt med varandra. Mitt uppdrag enligt direktiven är att beskriva hur de ursprungliga sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målsättningarna hittills har kunnat uppfyllas för företagsgruppen. Jag utgår från denna indelning i min redogörelse över Samhalls verksamhet under de drygt elva år som gått sedan bildandet.

2.2 De sociala och arbetsmarknadspolitiska målen

2.2.1 Arbetets betydelse

Arbetet är av grundläggande betydelse för såväl den enskilde som för samhället som helhet. Ett samhälle med hög sysselsättning skapar bestående produktiva värden som kan bidra till människors välfärd. Arbetet har emellertid också en avgörande betydelse för hälsan, den sociala gemenskapen och tryggheten.

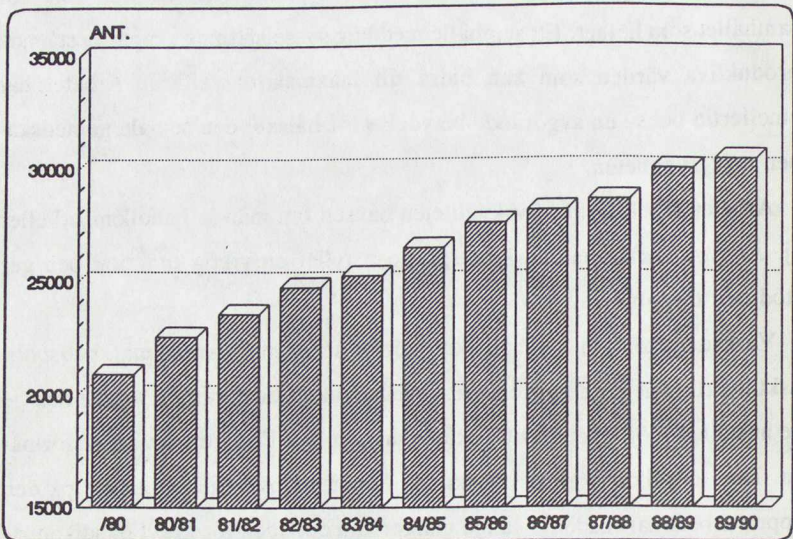
Arbetet är viktigt för livskvaliteten oavsett om man är handikappad eller ej. Arbetskamraterna och arbetsgruppen fyller en viktig funktion och ger stöd och trygghet.

Verksamheten vid Samhall skall därför ses som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument för att värna om arbetshandikappades rätt till arbete och ge de anställda möjlighet att utvecklas i arbetet och förbättra sin arbetsförmåga. Den anställde skall också på sikt kunna gå över till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Många gånger kan det dock för gravt handikappade innebära en hög grad av rehabilitering att kunna klara ett arbete inom Samhall.

Däremot skall skyddat arbete inte komma ifråga för personer som är arbetslösa av i huvudsak renodlade arbetsmarknadsskäl (jfr prop. 1977/-78:30 s. 79).

Ett mått på hur väl Samhall uppfyllt målet att bereda arbetshandikappade arbete är utvecklingen av antalet anställda arbetshandikappade inom företagsgruppen under den gångna tioårsperioden.

Av tabellen nedan framgår att antalet arbetshandikappade som vid starten år 1980 uppgick till 20 900 vid utgången av budgetåret 1989/90 uppgick till 30 434 personer, en ökning i runda tal med 9 500. Under samma tid har brutto-rekryteringen till Samhall varit ca 40 000 personer.



2.2.2 Rekryteringen till Samhall

Platserna vid Samhall disponeras av arbetsmarknadsverket som en av de särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för arbetshandikappade. Före en anställning vid Samhall skall andra sådana åtgärder ha prövats av arbetsmarknadsverket (arbetsförmedlingarna).

En fråga som inställer sig är om Samhalls insatser har nått rätt målgrupper. Av betydelse i detta sammanhang är den avgränsning av den krets arbetssökande som på grund av psykiska, fysiska, intellektuella eller sociala handikapp har sådana begränsningar i sina förutsättningar att de för att kunna hävda sig måste ges särskilda ekonomiska och andra stödåtgärder.

Den höga ambitionsnivån vad gällde rekryteringen av gravt handikappade föranledde Samhall, efter samråd med AMS och handikapporganisationer-

na, att i början på 1980-talet definiera begreppet gravare handikapp enligt följande:

Med gravt handikappade avses de arbetssökande som arbetsförmedlingen anvisar därför att de utestängts från arbetslivet på grund av endera: särskilt svårt fysiskt handikapp, måttlig utvecklingsstörning, svårt psykiskt handikapp, socialmedicinskt handikapp med grava missbruksproblem eller kombinationer av ovanstående handikapp. (Samhall skriftserie nr 7, april 1983)

Nedanstående tabell redovisar antalet arbetshandikappade fördelat per handikappgrupp baserat på det underlag som arbetsförmedlingarna lämnat till Samhall vid anställningstillfället.

Handikappfördelning December 1979 resp Juni 1990

Arb.handikapp	Kod	Ant anst dec 1979	Ökning 1990/79	Ant anst juni 1990
Hjärt-, kärl- och lungsjukdom	1	887	10%	973
Hörselskada	2	274	96%	538
Synskada	3	280	36%	381
Rörelsehinder	4	5 165	62%	8 385
Övr somatiska arbetshinder	5	2 663	82%	4 837
Psykiska arbets handikapp	6	3 647	48%	5 404
Förståndshandikapp	7	2 869	57%	4 518
Socialmed arb.handikapp	8	2 496	96%	4 899
Ej redovisat arb.handikapp	-	2 619*	-	499
Summa		20 900	46%	30 434

* Avser anställda vid industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler. Industriella beredskapsarbetena var avsedda för arbetslösa och någon handikappkodning förekom därför inte. De anställda vid kontorsarbetscentralerna ingick i det dåvarande arkivarbetet avsett för såväl arbetshandikappade som äldre arbetskraft.

Källa: Rapporten "Samhall mot år 2000", s 41, Tullinge, 1991.

Den totala ökningen av antalet anställda sedan år 1980 uppgår till 46 %. För personer med hörselskador, rörelsehinder, övriga somatiska hinder, psykiska arbetshandikapp, förståndshandikapp och socialmedicinska handikapp är andelen däremot högre medan gruppen hjärt-, kärl- och lungsjukdom samt synskadade uppvisar en lägre ökning.

Fördelningen på de åtta handikappgrupperna redovisar dock inte graden av funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens registrering av arbetshandikapp beskriver endast att det finns ett samband mellan den arbets sökandes funktionshinder och svårigheterna att få eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det går därför inte med ledning av förändringen i handikappsammansättningen att utläsa om rekryteringen förskjutits till förmån för personer med gravare handikapp.

2.2.3 Rekryteringen av gravt handikappade

De prioriterade grupperna

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat att rekryteringen av gravt handikappade till Samhall skall ges ett särskilt utrymme.

Riksdagen beslutade år 1987 om en ökad sysselsättningsvolym inom Samhallgruppen för att tillgodose behovet av arbetstillfällen för grupper med svåra handikapp, t.ex. psykiskt utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och personer med svåra funktionsnedsättningar på orter där behoven är särskilt stora (jfr prop. 1986/87:100, bil. 12, AU 11, rskr. 139).

AMS och Samhall har därför enats om att dessa arbetstimmar skall användas för rekrytering från de s.k. prioriterade grupperna. En gemensam målsättning för AMS och Samhall har fram till den 1 juli 1991 varit att

minst 50 % av nyrekryteringen, dvs. såväl ersättnings- som utökningsrekrytering, skall bestå av sökanden från denna grupp.

Riksdagen har vid behandlingen av 1991 års budgetproposition beslutat att den statliga bidraget Samhall erhåller för verksamheten skall ökas för att ge större utrymme för rekrytering från de prioriterade grupperna (jfr prop. 1990/91:100, bil. 12, AU 12, rskr. 165).

De senaste åren har det skett en ökning av andelen nyrekryterade från de prioriterade grupperna. Det föreligger dock stora variationer mellan länen. Inte heller målsättningen - andelen 50 % av nyrekryteringarna från de prioriterade grupperna - har uppnåtts fullt ut. AMS och Samhall har därför enats om att mer precisa definitioner av prioriterade grupper skall tillämpas fr.o.m. budgetåret 1991/92 i syfte att stärka dessa gruppers ställning. Som en följd härav har AMS och Samhall också enats om att målet för budgetåret 1991/92 skall vara att 40 % av dem som nyanställs skall rekryteras från prioriterade grupper.

Andelen nyrekryterade från de prioriterade grupperna i förhållande till samtliga nyrekryterade har sedan år 1987 utvecklats på följande sätt:

<u>ÅR</u>	<u>%</u>	<u>Spridning mellan länen</u>
1987/88	29	18 - 51
1988/89	31	10 - 57
1989/90	43	21 - 69

Källa: Samhalls årliga resultatrapporter, Personal

Redovisningen av handikappfördelningen anger inte graden av funktionsnedsättning och inte heller inriktning och behov av stödinsatser. Registre-

ringen av arbetshandikapp beskriver endast sambandet mellan den enskildes funktionsnedsättning och svårigheterna att på kort sikt få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det går således inte att enbart med stöd av andelsförändringarna i handikappsammansättningen avgöra om Samhall har tagit emot fler personer med gravare handikapp än tidigare. Antalsmässigt har väsentligt fler gravt handikappade dock fått arbete och andelen anställda som tillhör dessa grupper är högre än år 1980.

Arbetsuppgifterna är inte anpassade för de prioriterade grupperna?

Under utredningsarbetet har det framförts flera olika skäl till att sökande ur de prioriterade grupperna inte återfinns i Samhall.

Landstingsförbundet har i maj 1991 med anledningen av översynen av Samhall sänt ut en enkät till landets 38 omsorgshuvudmän i syfte att undersöka de psykiskt utvecklingsstördas möjligheter till skyddat arbete. Enkäten som omfattar dem som är föremål för särskilda omsorger enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda har besvarats av 29 huvudmän. Svaren har tillställts utredningen.

Utredningen har också haft överläggningar med sekretariatet för utredningen om service, stöd och vård till psykiskt störda (S 1989:01), den s.k. psykiatriutredningen, för en belysning av denna handikappgrupps behov av skyddat arbete.

Psykiskt utvecklingsstörda

Nettoökningen av antalet arbetstagare vid Samhall från gruppen psykiskt utvecklingsstörda har varit liten det senaste året. Flera landsting uppger att behovet varierar mellan ytterligare 50 - 100 platser för utvecklingsstörda per år, medan andra ser ett minskat behov.

Orsakerna till att nyrekryteringen brister uppges vara flera, t.ex. att det saknas plats, att det råder anställningsstropp. Några omsorgshuvudmän anser att genomströmningen vid Samhall är för dålig. Norrbottens läns landsting har egen skyddad verksamhet där ca 170 personer arbetar. De skulle i princip kunnat arbeta vid Samhall.

En anledning till den bristande rekryteringen av psykiskt utvecklingsstörda till Samhall, som anges av många omsorgshuvudmän är att de utvecklingsstörda inte kan beredas plats på grund av att de inte klarar de höga produktionskraven. Många beklagar också att de sociala målen för verksamheten har fått en alltför undanskymd plats. Inte heller arbetsuppgifternas karaktär anses passa de utvecklingsstörda, eftersom enklare arbetsuppgifter försvinner och ersätts med mer avancerad teknik.

Bristande kunskap hos verkstadsledningen om handikapp och utvecklingsstörning anges som en stor svårighet liksom otillräcklig introduktion och inskolning, t.ex. vid byte av arbetsuppgifter.

De utvecklingsstörda uppges också fungera bättre i ett arbetslag utanför verkstadsmiljön. Olika typer av serviceuppgifter med en egen arbetsledare har visat sig passa bra för utvecklingsstörda.

Psyiskt sjuka

Psykiatriutredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att det framförs kritik mot att Samhall ofta inte kan erbjuda psykiskt funktionshindrade arbete i tillräcklig utsträckning. Till utredningen har också framförts att Samhall alltför ofta inte kan erbjuda arbetsuppgifter som är anpassade till de psykiskt funktionshindrade.

I utredningens kontakter med psykiatrin m.m. har det t.ex. pekats på att det är brist på inbyggda verksamheter som särskilt avpassats till de psykiska funktionshindren. Vidare har det pekats på att det är brist på sådana administrativa eller mer intellektuella arbetsuppgifter som kan passa till dessa funktionshindrade.

Det har också framförts att regeln om att kunna klara att arbeta minst fyra timmar per dag innebär ett hinder för att bereda vissa psykiskt sjuka arbete. Utmärkande för de psykiska sjukdomarna är bl.a. att de ofta ger funktionshinder som varierar över tiden. Vissa psykiskt sjuka kan periodvis ha en hög funktionsförmåga som medger arbete upp till åtta timmar per dag, men under andra perioder är arbetsförmågan liten eller ingen.

Psykiatriutredningen skall i enlighet med sina direktiv (Dir 1990:71) behandla frågor om bl.a. arbetsrehabilitering och kontakter med arbetsmarknaden. Utredningen planerar i detta sammanhang att ta upp frågor rörande Samhalls insatser till psykiskt störda i denna del.

Liknande synpunkter har framförts vid de överläggningar jag haft med företrädare för Handikappförbundens centralkommitté av såväl Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB) som Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH).

Hinder och svårigheter att få och kunna behålla en anställning i Samhall är i flera avseenden således gemensamma för de båda handikappgrupperna.

Ökat behov av samverkan

Personer från de prioriterade grupperna finns många gånger inte registrerade hos arbetsförmedlingarna. Landstingsförbundets enkät visar att rutinerna på detta område varierar. Endast en tredjedel av dem som lämnat svar anmäler psykiskt utvecklingsstörda till arbetsförmedlingen. Skälen är flera, bl.a. att en anmälan inte medför någon plats i Samhall, anmälan sker bara av dem för vilka det är realistiskt att få ett arbete, eftersom de "duktiga" inte få något arbete känns det bortkastat och löjligt att anmäla de "mindre duktiga".

I en fältstudie "Rekrytering ur prioriterade grupper till Samhall" i Y-, Z-, AC- och BD län (Sandström/Sundström/Husberg 1991-03-15) kring rekrytering ur prioriterade grupper till Samhall konstateras ett betydande mörkertal. Det finns ett stort antal personer i de prioriterade handikappgrupperna som är i behov av arbete/utredning, men som inte är anmälda såsom sökande på arbetsförmedlingen. Från samhällets sida har inte heller någon aktiv uppsökande verksamhet bedrivits.

Storleken på det s.k. mörkertalet är svårt att få en uppfattning om, eftersom de flesta kommuner och landsting saknar en organiserad samverkan mellan arbetsförmedling, försäkringskassa, kommunens socialtjänst och handikapporganisationer för att kunna uppskatta behovet av arbetstillfällen för dessa handikappgrupper. Inom både kommuner och landsting pågår en decentralisering av verksamheten. Detta har i många fall medfört att tidigare samverkansstrukturer splittrats och att nya ännu inte

hunnit byggas upp. Landstingsförbundets enkätsvar innehåller flera förslag till förbättringar av psykiskt utvecklingsstördas möjligheter att få en plats i Samhall. Jag återkommer i kapitel 4 med en närmare redogörelse över dessa och med förslag till hur i övrigt bättre möjligheter att nå de prioriterade grupperna skall kunna skapas genom bl.a. en bättre samverkan mellan omsorgsnämnderna, arbetsförmedlingarna och Samhall.

2.2.4 Kodning av arbetshandikapp ett problem

Den klassificering - kodning - av olika typer av arbetshandikapp som arbetsförmedlingarna gör är inte entydig och inte alltid korrekt. Detta försvårar bedömningen av om Samhalls insatser når rätt målgrupp eftersom utgångsmaterialet är osäkert. Kodningen anger inte heller behovet av stödåtgärder för den enskilde.

Att koda handikapp är en känslig fråga. Kodningen i sig kan verka nedsättande för självkänslan och för möjligheterna att mobilisera de egna resurserna. Det är mer nedsättande för självkänslan att kodas med psykiska eller socialmedicinska handikapp i jämförelse med rent somatiska handikapp och det sker därför en underrapportering av de psykiska och socialmedicinska grupperna. Om en person både har ryggbesvär och alkoholproblem rapporteras detta flerhandikapp i flertalet fall som ryggbesvär. Kodning är dock en förutsättning för att den enskilde skall få tillgång till de särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för arbetshandikappade.

Många som erhåller arbete vid Samhall har en sammansatt problematik av medicinska, sociala och personliga förhållanden som inte så enkelt kan översättas och grupperas till en siffra i AMS indelning av arbetshandikapp.

Enligt arbetsmarknadsverket betecknas ju som arbetshandikappad en arbetssökande som på grund av fysiskt, psykiskt, förståndsmässigt eller socialmedicinskt arbetshandikapp har, eller förväntas få, svårigheter med att få eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Avgörande är således att arbetshandikappet är relaterat till överensstämmelsen mellan den sökandes möjligheter och den omgivande arbetsmarknadens struktur och efterfrågan på arbetskraft. Det betyder i teoretisk, och förmodligen även i praktisk mening att en sökande kan vara arbetshandikappad i X-stad men inte Y-By. En sökande kan vara arbetshandikappad i februari men inte i juni månad.

De koder AMS tillämpar motsvarar inte alltid de verkliga arbetshindren. Arbetsförmedlingens möjligheter att göra medicinska bedömningar är helt beroende av läkarutlåtanden. Dessa kan vara svåra att få tillgång till och kan även innehålla en beskrivning av enbart en skada eller sjukdom för personer som har fler än ett funktionshinder. Det kan också förekomma att en inplacering i handikappgrupp sker utan medicinskt underlag i form av läkarutlåtande eller psykologisk utredning. Detta sker emellertid efter överenskommelse med den sökande.

Ur arbetsförmedlarens perspektiv är handikappklassificeringen sannolikt av underordnad betydelse jämfört med möjligheten att finna den lämpligaste arbetsmarknadspolitiska åtgärden för en sökande. Avsikten med Samhall-resursen är dock att den skall vara tillgänglig för dem som bäst behöver den, dvs. de gravt arbetshandikappade.

2.2.5 Andelen övergångar

I början av 1980-talet var antalet övergångar till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden ca 300 personer. Detta motsvarade ca 1,3 % av antalet arbetshandikappade. Den högsta nivån nåddes budgetåret 1988/89 när 5,4 % (1 597 personer) lämnade Samhall för annat arbete.

Förklaringarna till att andelen övergångar successivt förbättrats är flera. Andelen övergångar är numera ett operativt målområde inom Samhallgruppen. En högre andel övergångar ökar möjligheterna för ytterligare arbetshandikappade att få arbete, vilket gör att även arbetsförmedlingarna har ett intresse av att medverka i detta arbete.

Nyanställda inom Samhall informeras numera på ett tidigt stadium om att ett av syftena med Samhalls verksamhet är just att förbereda dem för arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Förutom insatser för den enskilde för att våga pröva en anställning hos andra arbetsgivare finns även en ettårig återanställningsgaranti. Denna återanställningsgaranti utnyttjas av 27 %. Sett ur detta perspektiv så är sju av tio övergångar framgångsrika.

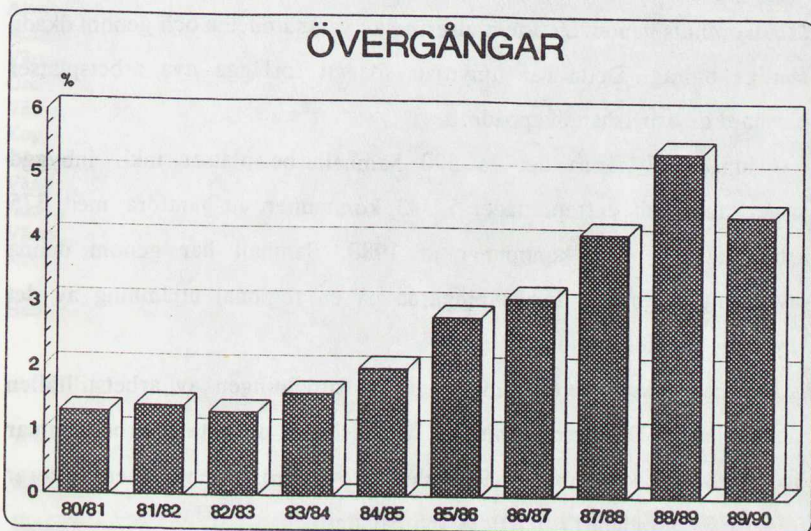
Antalet avgångar till följd av egen uppsägning har ökat under 1980-talet. Uppföljning av denna grupp saknas. Självfallet är det många olika orsaker bakom denna ökning. Sannolikt ingår i denna grupp personer som på eget initiativ tagit ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

För att stimulera Samhalls inre arbete med övergångar utgår ett stimulansbidrag - inskolningsbidrag - med 35 000 kr. till den enskilda arbetsplatsen för varje gång en person lämnar Samhall för den reguljära arbetsmarknaden. Dessutom finns det särskilda arbetskonsulenter för att

arbeta med frågor kring övergångar från både Samhallföretagens och från länsarbetsnämndernas sida.

En del av övergångarna har skett med hjälp av lönebidrag vilket bidragit till den positiva utvecklingen. En majoritet av dem som lämnat Samhall är emellertid så rehabiliterade genom att de t.ex. har brutit sitt missbruk eller fått en bättre självkänsla, att vederbörande kan ta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden utan lönebidrag.

Nedanstående figur redovisar andelen övergångar under 1980-talet:



Källa: Samhalls årsredovisningar

Samhall bedömer för egen del att antalet övergångar bör ligga mellan 3 - 6 %. Självfallet varierar nivån på antalet övergångar med hänsyn till efterfrågan på arbetskraft. Men som framgått tidigare finns det alltid

personer som är så rehabiliterade att de kunnat ta anställning på den öppna arbetsmarknaden oavsett efterfrågeläget.

2.2.6 Regional utjämning har uppnåtts

Den ojämna fördelningen i landet av tillgången till skyddat arbete var en av anledningarna till att Samhall bildades. Den organisation som då beslutades - en central stiftelse och 24 rörelsedrivande regionala stiftelser, en i varje län - består än i dag. Det utökade antalet arbetstillfällen har åstadkommits genom en effektivisering av verksamheten och genom ökade statliga bidrag. Detta har utnyttjats för att förlägga nya arbetsplatser närmare de arbetshandikappade.

I juni 1991 fanns det ca 590 Samhallarbetsplatser inkl. inbyggd verksamhet och entreprenader i 243 kommuner att jämföra med 375 arbetsplatser i 210 kommuner år 1980. Samhall har genom denna utveckling motsvarat förväntningarna på en regional utjämning av det skyddade arbetet i landet.

Det har också skett förändringar av fördelningen av arbetstillfällen mellan länen. Den genomsnittliga förändringen av antalet arbetstimmar över landet är 41 % under 1980-talet. Utbyggnadstakten i länen varierar från 15 % (Jämtland) till 101 % (Norrbotten).

Nedanstående tabell redovisar ökningen i procent av antalet arbetstillfällen (avser volymen arbetstimmar) 1990-06-30 jämfört med 1980-01-01:

Län Procentuell förändring sedan 1980-01-01

Stockholms	32,1
Uppsala	35,7
Södermanlands	90,1
Östergötlands	42,7
Jönköpings	40,9
Kronobergs	34,3
Kalmar	38,4
Gotlands	43,8
Blekinge	36,1
Kristianstads	60,0
Malmöhus	40,5
Hallands	40,6
Göteborgs och Bohus	40,0
Älvsborgs	48,1
Skaraborgs	69,0
Värmlands	36,2
Örebro	57,5
Västmanlands	38,5
Kopparbergs	23,3
Gävleborgs	42,6
Västernorrlands	37,9
Jämtlands	14,6
Västerbottens	20,9
Norrbottnens	101,4
Hela landet	41,2

Av tabellen framgår att ca 50 % av länen har behållit sin andel av den totala verksamheten under utbyggnadsperioden medan det för ca 50 % av länen skett större förändringar vad avser utbyggnadstakten, därför att behoven av arbetstillfällen varit större i dessa områden.

2.3 De personalpolitiska målen

2.3.1 Personalpolitikens inriktning

Målen för Samhalls personalpolitik som vilar på den idémässiga bas som formulerades i förarbetena och prop. 1977/78:139 återfinns i Samhalls Policydokument nr 4, rev 1988.

Samhalls personalpolitik har inriktats på utbildning och arbetsväxling, den fysiska och psykiska arbetsmiljön samt individuellt anpassade stöd- och hjälpinsatser.

Förutsättningen för en god personalpolitik är att det finns arbetsuppgifter genom att de varor och tjänster som produceras är efterfrågade i konkurrens med andra företags utbud. Marknadsföring, produktionsplanering och materialstyrning fungerar som i andra företag.

De tidigare specialarbetsplatserna för vissa typer av handikappgrupper har upphört. Numera arbetar personer med olika typer av arbetshandikapp tillsammans på varje arbetsplats.

Samhall är skickligare att hantera personalutvecklande frågor nu än år 1980. Naturligtvis råder det variationer inom koncernen och förhållandena på vissa enskilda arbetsplatser uppfyller inte ställda krav. Detta emotsäger dock inte det positiva intrycket av en förbättrad personalpolitik.

2.3.2 Kompetensutvecklingen gäller alla

Kompetensutvecklingen inom Samhall riktar sig till samtliga anställda och innebär i genomsnitt ca 35 timmars utbildning, exkl. introduktionsutbildning, om året. Den särskilda utbildningsverksamheten för arbetshandikappade innehåller introduktionsutbildning, yrkestekniska baskurser och yrkesteknisk fortbildning, basfärdighetsträning och övrig utbildning. År 1980 uppgick utbildningen till en timma i genomsnitt. Motsvarande utbildningsinsatser för LO-medlemmar var år 1987 i genomsnitt per

anställd och år 2,3 dagar. Omräknat i timmar innebär det ca 18 timmar årlig utbildning.

De yrkestekniska baskurserna och den yrkestekniska fortbildningen har två grundläggande syften. Den skall ge de anställda en personlig och yrkesmässig utbildning och därmed också på sikt stärka möjligheterna till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Utbildningen skall även ge de anställda erforderlig kompetens så att Samhall klarar de affärsmässiga åtagandena.

För den direktanställda personalen finns ledarutvecklingsprogram och fackutbildningsverksamhet. Ledarutvecklingsprogrammen syftar till att stärka förmågan att vara (bli) ledare i en verksamhet som kräver ett starkt personligt engagemang för människor och att samtidigt arbeta i en konkurrensutsatt verksamhet.

Fackutbildningsverksamheten vänder sig till företagets olika specialistfunktioner såsom säljare, inköpare, företagshälsovård, ADB, lönehandläggare och ekonomer m.fl.

Det sker inom Samhallkoncernen en löpande och bra utbildningsverksamhet som är basen i den kompetensutveckling som pågår. En mycket stor del av denna är arbetsplatsanknuten. Detta ökar förutsättningarna till lärande i arbete och därigenom kan teori och praktik förenas. Samhallutbildningarna arrangeras ofta i samarbete med AMU, Komvux, studieförbund m. fl., men den större delen drivs i egen regi.

Ledarutvecklingsprogrammen ger ökade förutsättningar att vara ledare i Samhalls verksamhet och åstadkomma ett samspel mellan den arbetsmarknadspolitiska uppgiften och affärsverksamheten. Förmågan att skapa en lärande organisation är därför ett avgörande framgångskriterium. Det är positivt att Samhall hanterar de totala kompetensutvecklingsfrågorna som ett medel för att genomföra sin uppgift.

2.3.3 Arbetsmiljöfrågorna

Arbetsmiljön

Arbetsmiljöfrågornas hantering och företagshälsovården har stor betydelse vad avser individuellt anpassade stöd- och hjälpinsatser. För fysiskt handikappade och även för psykiskt utvecklingsstörda är den tekniska anpassningen av arbetsplatser och arbetsuppgifter betydelsefull. För de psykiskt och socialmedicinskt arbetshandikappade är de kamratstödjande insatserna särskilt viktiga.

För att tillgodose de individuella behoven arbetar Samhall med att successivt förbättra den tekniska anpassningen av arbetsplatser, stärka arbetsledarnas kunskaper inom adekvata områden och stimulera till kamratstödjande insatser och ha en väl utbyggd företagshälsovård.

För den individuella tekniska anpassningen har hitintills huvudsakligen traditionell teknik använts. Årligen satsas ca 30 milj. kr. på detta område av Samhalls samlade investeringar om ca 200 milj. kr. för nya maskiner och inventarier. Därtill kommer medel för generell teknisk anpassning.

Kamratstödjande åtgärder är ett annat inslag i den verksamhet som Samhall bedriver. Det förekommer även organiserad utbildning för den typen av uppgifter. Bland de kamratstödjande insatserna finns särskilda program för vissa handikappgrupper, t.ex. för psykiskt utvecklingsstörda och missbrukare (den s.k. Alvik-modellen). Samhall har också utvecklat särskilda stödinsatser för arbetshandikappade anställda med invandrarbakgrund.

Företagshälsovården

För företagshälsovården finns särskilda riktlinjer som innebär att varje företag skall ha en företagsläkare, en skyddsingenjör och en beteendevetare per 1 000 anställda, en företagssköterska per 500 anställda samt en företagsgymnast per 1 500 anställda.

Samhalls företagshälsovård är dimensionerade efter dessa nyckeltal och ligger på en högre nivå än övriga företag, i regel är bemanningen dubbelt så hög. Samhall är även anslutet till externa företagshälsovårdscentraler.

2.3.4 Nya arbetsformer

Satsningen på service och tjänster har medfört att valmöjligheterna av olika typer av arbete ökat och att de arbetshandikappade inte längre enbart är hänvisade till arbete i en industriell miljö. Detta skall inte enbart ses som en lösning för strukturella affärsproblem utan framför allt som en möjlighet för arbetshandikappade att få tillgång till ett brett utbud för att pröva och välja den arbetsuppgift som är mest lämplig för henne eller honom. Det ökar också möjligheterna att anställa fler svårt handikappade. Arbetsuppgifterna i Samhall kan självfallet aldrig bli en kopia av det totala utbudet av arbetsuppgifter i samhället. Det är inte heller meningen.

Samhalls ökade engagemang inom entreprenader och inbyggda verksamheter bidrar till att öka integrationen med övrigt näringsliv. Samhall ges nya läromöjligheter och det samarbetande företaget får en bättre inblick kring arbetshandikappades förutsättningar och villkor. Samtidigt förenklar

det steget för den enskilde från Samhall till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Hittills har Samhall tillämpat en regel som innebär att en inbyggd verksamhet måste omfatta minst fem personer.

2.4 De affärsmässiga målen

2.4.1 Den affärsmässiga strukturen

Under hela 1980-talet har det inom resp. regionalt företag pågått en systematisk översyn av affärsidéer och indelning i affärsområden och affärssegment. Ett inslag i denna process har varit att begränsa antalet branscher som varje regionalt företag arbetar i. Genom att det regionala perspektivet dominerat affärsutvecklingsinitiativen förekommer det fortfarande att potentialen inte tas till vara på det mest ändamålsenliga sättet.

Eftersom nästan varje regionalt företag agerar på såväl den lokala, nationella som internationella marknaden med likartade produkter uppstår en affärsmässig mångfald som gör det svårt att centralt överblicka de affärsmässiga resurserna. Samhalls ledning har systematiskt förbättrat den totala affärsmässigheten, men saknar enligt egen åsikt förfogandet av den inre organisationen. Detta behövs för att kunna ta det tredje utvecklingssteget mot en nationell koncern för att ge arbetshandikappade arbete. Det första utvecklingssteget var att få väl fungerande enskilda arbetsplatser, det andra att regionalt få väl fungerande företag. Behovet av en ökad koncerngemensam affärsstyrning kvarstår därför.

2.4.2 En del av det svenska näringslivet

I början av Samhalls verksamhet riktades kritik mot Samhall för otillbörlig konkurrens. Samhall utvecklade därför bl.a. ett priskalkyleringssystem för sina produkter. Genom detta lades grunden för en korrekt prissättning.

År 1980 träffades också en överenskommelse mellan Samhall och näringslivsorganisationerna om att upprätta ett gemensamt kontakt - och samrådsorgan i marknadsfrågor, det s.k. Kontaktrådet Samhall - näringslivet. Näringslivsorganisationerna representeras av Sveriges Industriförbund, Småföretagens Riksorganisation och Svenska Handelskamarförbundet.

Kontaktrådet är en instans till vilken företag kan vända sig med klagomål om de anser sig vara utsatta för otillbörlig konkurrens, t.ex. prisdumpning. Det förutsätts att rådets rekommendationer om rättelser respekteras och efterlevs av berörda parter.

Förutom sin uppgift som partsinrättad "skiljenämnd" behandlar rådet även mer allmänna och principiella frågor kring konkurrens, prissättning m.m. Under senare år har vidare ett informellt samarbete och information-sutbyte etablerats mellan näringsfrihetsombudsmannen (NO) och Kontaktrådet.

Under perioden 1980 - 1990 har 71 ärenden avgjorts i Kontaktrådet. Huvuddelen av dessa hänför sig till de inledande åren av Samhalls verksamhet. Av dessa har rådet i ca 50 % ansett den riktade kritiken mot Samhall vara korrekt. Detta skall jämföras mot att Samhall årligen gör ca 30 000 - 50 000 affärsavslut.

Det finns uppenbarligen en positiv syn på Samhall och dess verksamhet från näringslivsorganisationer och enskilda företag. Den diskussion som fanns i början på 1980-talet om osund konkurrens och otillbörlig prissättning har inte heller samma framskjutna plats längre.

2.5 De ekonomiska målen

2.5.1 Finansieringsprinciper

Det ursprungliga finansieringssystemet för Samhallkoncernen som lades fast år 1979 har med hänsyn till den statsfinansiella situationen varit föremål för flera översyner i syfte att minska bidragsbehovet inom ramen för gällande arbetsmarknadspolitiska och sociala mål.

Nuvarande finansieringssystem gäller fr.o.m. budgetåret 1984/85 och innebär i korthet att den statliga merkostnadsersättningen utgår med ett visst procenttal av lönesumman (inkl. lönebikostnader) för de anställda arbetshandikappade. Detta procenttal benämns resultatprocent och är Samhalls rörelseunderskott dividerat med lönekostnaderna för arbetshandikappade. Samtidigt fastställdes ett kvantitativt mål för företagsgruppens sysselsättning uttryckt i arbetstimmar (jfr prop. 1983/84:100, bil. 12, AU 19, rskr. 322).

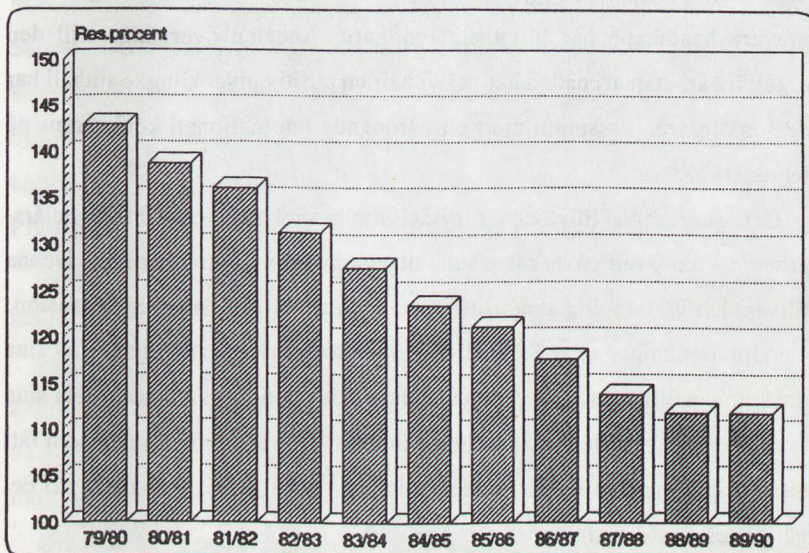
Statsmakterna mäter det ekonomiska resultatet för Samhallkoncernen främst genom förändringar av resultatprocenten. Styrningen med resultatprocenten och antalet fastställda timmar ger en uppfattning över tiden om Samhalls förmåga att förbättra sitt resultat. Samhall redovisar det statliga bidraget till verksamheten i sin resultatredovisning som en statlig merkostnadsersättning.

Utöver det statliga bidraget för lönekostnader inkl. lönebidragskostnader för arbetshandikappade erhåller Samhall dessutom bidrag till den särskilda fastighetsfond som inrättades år 1980. Fr.o.m. innevarande budgetår erhåller Samhall dessutom ett särskilt kapitaltillskott för skattekompensation till följd av de ändrade reglerna för avsättning till lagerreserv och

resultatutjämningsfond fr.o.m. den 1 juli 1990 (jfr prop. 1990/91:100, bil. 12, rskr. 165).

2.5.2 Varför har resultatprocenten förbättrats?

Nedanstående figur redovisar resultatprocentens utveckling:



Resultatet exkl. kostnaderna för fastigheterna för Samhall har förbättrats från 142,9 % av de arbetshandikappades lönekostnader inkl. lönebidragskostnader år 1980 till 111,9 % budgetåret 1989/90. Samhall har bl.a.genom ökad försäljning, personalutveckling, kostnadseffektivitet och genom ökad affärsmässighet kunnat reducera kostnaderna för verksam-

heten. Utbyggnaden av Samhalls verksamhet har emellertid lett till att samhällets totala kostnader för verksamheten har ökat. Den statliga ersättningen per arbetstillfälle uppgick år 1980 i 1990 års penningvärde till 155 000 kr. och år 1990 till 120 000 kr. Det betyder en real förbättring på ca 23 % per arbetstillfälle.

De första åren reducerades bidragsbehovet till Samhall relativt snabbt och resultatutvecklingen var positiv. De senaste åren har den däremot stagnerat. Skälen till detta är flera. Förbättringarna inom den fastställda organisationsstrukturen gjordes tidigt och rekryteringsinriktningen mot gravare handikapp har blivit allt tydligare. Andelen övergångar till den reguljära arbetsmarknaden har också haft en positiv utveckling. Samhall har de senaste åren dessutom mött en hårdnande internationell konkurrens på legomarknaden.

Den successiva tillväxten i sysselsättningsvolym - ca 10 000 helårsarbeten - har även påverkat resultatutvecklingen i positiv riktning. Denna tillväxt har varit möjlig genom affärsutveckling och affärsmässig expansion. Genom timökningen har Samhall fått ett bättre kapacitetsutnyttjande av sina anläggningstillgångar och direktanställda och samtidigt kunnat fördela sina fasta kostnader på fler antal arbetade timmar. De regionala företag som fått en kraftig volymökning av sysselsättning har haft draghjälp av detta när det gäller resultatförbättring.

Oavsett orsakerna har Samhall genom effektivisering och expansion reducerat behovet av statligt bidrag i en omfattning som i allt väsentligt motsvarar de en gång uppställda målen. Jag anser emellertid att resultatprocenten är ett tveksamt styrmått och återkommer i kapitel 6 med förslag till bl.a. en ny bidragskonstruktion.

2.5.3 Samhalls fastigheter

Standarden på de fastigheter Samhall övertog år 1980 var mycket varierande och den regionala utbyggnaden skilde sig avsevärt mellan länen. För att undvika att de betydande skillnaderna skulle bestå om resp. regional stiftelse fick disponera de investeringsmedel som frigjordes genom avskrivningar av fastighetskapitalet inrättades en central fastighetsfond - sedermera Samhall Fastigheter, som fick ägaransvaret för företagsgruppens hela fastighetsbestånd och som också skulle svara för all förhyrning. Samhall Fastigheter är en särskild enhet inom den centrala stiftelsen och verksamheten redovisas som en del i moderföretagets resultat- och balansräkningar. I årsredovisningen är kostnaderna för fastigheterna upptagna i resultaträkningen och fastigheternas bokförda värde redovisade i balansräkningen.

Samhall äger 248 egna fastigheter och förhyr helt eller delvis ca 90 fastigheter och disponerar totalt ca 1 150 000 m² lokalyta.

Driftbidraget till fastighetsfonden utgår med medel motsvarande avskrivningarnas storlek beräknade på fastigheternas anskaffningsvärde, externa hyror, räntor och administration. Denna princip lades fast redan när Samhall bildades (jfr prop. 1978/79:139).

Samhall Fastigheter tillämpar alltsedan starten år 1980 en hyressättning för egna lokaler som baserar sig på schablonhyror i fem klasser. En indexuppräknings sker med 50 % av konsumentprisindex (KPI). För ny-, om- och tillbyggnad uttas en hyra med en viss procentsats på investeringen i byggnad resp. byggnadsinventarier. Procentsatserna har varierat och är för närvarande 11,5 resp. 20 %. Hyror enligt den senare uttas under åtta år (avskrivningstiden för byggnadsinventarier). Ett visst hyresstöd utgår till

Norrlandslänen. Det skall i princip motsvara de lokaliseringsbidrag som privata företagare kan erhålla på motsvarande orter.

Den 1 juli år 1992 införs ett nytt debiteringssystem som medför att hyressättningen kommer att utgå från de marknadsmässiga hyrorna på de orter där Samhall har verksamhet förlagd.

Genom att det i koncernens interna redovisning i resultatet för de regionala företagen ingår kostnader för hyror påverkas deras resultatprocent i motsvarande omfattning. Så är däremot inte fallet när det gäller redovisningen av resultatprocenten för koncernen som helhet. Resultatet för de regionala företagen är därför alltid "sämre".

Enligt Samhall har den gemensamma förvaltningen medfört en högre effektivitet än om fastigheterna förvaltats av de regionala företagen själva. Vid bildandet av Samhall var det fastighetsbestånd som övertogs av mycket skiftande standard. Den gemensamma förvaltningen har gjort det möjligt att utjämna standarden på ett sätt som inte gått om varje enskilt företag skulle genererat sina avskrivningsmedel. Genom de erfarenheter Samhall Fastigheter förvärvat uppträder de på ett normerande sätt i förhållande till den egna organisationen och kan även agera kraftfullare på marknaden när det gäller externa förhyrningar, och bl.a. ombyggnadsproduktion än vad de regionala företagen själva förmår.

Samhalls fastigheter, mark och markanläggningar är per 1990-06-30 bokförda till ca 1 miljard kronor. Enligt uppgifter från Samhall uppgår återanskaffningsvärdet till ca 5 miljarder kronor. En stor del av Samhalls fastighetsbestånd är emellertid beläget i orter med mycket ringa efterfrågan på industrifastigheter. Möjligheterna att sälja ut delar av fastighetsbeståndet, t.ex. i Norrlands inland, är därför mycket små. Samhall bedömer således att marknadsvärdet uppgår till ca 2 miljarder kronor eller knappt hälften av återanskaffningsvärdet.

Fastighetsfrågorna bör av effektivitetsskäl även i framtiden vara samlade i en organisation. Däremot finns det inte längre ett behov av att dela upp bidraget till Samhall i en post för fastigheterna och en för verksamheten i övrigt. Jag återkommer till detta i kapitel 6.

2.6 Samhall ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

2.6.1 Inledning

Enligt direktiven skall de övergripande målsättningarna också bedömas från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

De allra flesta instämmer i principerna om handikappades rätt till arbete. Den självklara utgångspunkten för de ekonomiska övervägandena är att välfärdssamhället har tagit på sig ett ansvar för alla individers försörjning. Den som på grund av sjukdom, handikapp eller ofrivillig arbetslöshet inte kan delta i produktionen, skall ändå garanteras att få en rimlig del av produktionsresultatet. Allteftersom välfärdssamhället har utvecklats har den garanterade miniminivån blivit allt högre.

Arbetslinjen har varit vägledande för den svenska arbetsmarknadspolitiken under många år. Utgångspunkten är att arbete till alla leder till såväl individuella välfärdsvinster som samhällsekonomiska vinster.

Flera försök har gjorts att analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika insatser.

2.6.2 En samhällsekonomisk utvärdering kan ge olika resultat

Samhalls utredning

År 1985 lät Samhall genomföra en samhällsekonomisk studie som visade att den samhällsekonomiska vinsten för varje nytt arbetstillfälle inom Samhall var ca 20 000 - 30 000 kr (1985 års penningvärde). De samhällsekonomiska kalkylerna har resulterat i en vinst- och en förlustsida. I de samhälleliga välfärdsvinsterna ingår ett minskat antal förtidspensionärer, reducerad arbetslöshet och utslagning, indirekta sysselsättningseffekter hos ex. materialleverantörer, rehabiliteringen inom Samhall och därmed övergångarna till den reguljära arbetsmarknaden samt ett minskat vårdbehov. På förlustsidan finns den statliga merkostnadsersättningen, kvardröjande förtidspensioner för vissa anställda och sysselsättningseffekter hos andra företag om Samhall inte hade funnits.

Handikapputredningen

1989 års Handikapputredning har också i sitt fjärde delbetänkande (SOU 1991:46) Handikapp Välfärd Rättvisa gjort ett försök till samhällsekonomisk ansats bl.a. som skäl för en utökning av antalet arbetstillfällen vid Samhall under en tioårsperiod. Handikapputredningen har härvid i allt väsentligt stött sig på resultatet av Samhalls egen studie, refererad i föregående avsnitt. Dessa uppgifter har också vägts in i Handikapputredningens ekonomiska överväganden (jfr avsnitt 3.4). Handikapputredningen anser i detta sammanhang att man också måste beakta att ett arbete inom Samhall innebär att en förtidspensionering kan upphöra. På sikt innebär ett

arbete i regel ett minskat behov av sådana andra stödinsatser som framgår av förslaget till lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och från rehabiliteringsaktörer, sjukvården m.m. Lagens personkrets kan enligt min mening i allt väsentligt jämföras med de prioriterade grupperna. Utredningen refererar också till Samhalls samhällsekonomiska studie från år 1985. I övrigt redovisas inte några samhällsekonomiska effekter av förslagen.

Utvärderingen av lönebidrag för arbetshandikappade

År 1989 presenterades en samhällsekonomisk utvärdering (Ds 1989:19) Lönebidrag för arbetshandikappade. Grundförutsättningen för utvärderingen har varit, att alternativet till anställning med lönebidrag är sjukbidrag, som övergår till förtidspension, eller direkt förtidspension för de berörda arbetshandikappade.

Utvärderingen visar att de samhällsekonomiska vinsterna av lönebidraget för arbetshandikappade är betydande.

De positiva slutsatserna får dock enligt utredningen inte tolkas så att varje subventionerad sysselsättning är samhällsekonomiskt lönsam, och att man därmed kan expandera sysselsättningsbidragen i obegränsad omfattning. Detta kan leda till att de samhällsekonomiska vinsterna övergår till samhällsekonomiska förluster.

ERU

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) är en fristående forskningsorganisation som bedriver forskningsverksamhet om bl.a. näringslivets strukturförändringar.

ERU har tagit fram en modell som gör det möjligt att värdera de geografiska konsekvenserna av olika typer av åtgärder.

Det samhällsekonomiska perspektivet har således angripits från en annan utgångspunkt än de nyss redovisade studierna om de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade.

ERU anför i fråga om stödet till Samhallgruppen att det har inte bara finansiella effekter utan påverkar också sysselsättning och produktion. Utan stödet finge Samhallgruppen avvecklas. En avveckling av stödet till Samhallgruppen skulle emellertid ha positiva effekter på samhällsekonomin. I ERUs beräkningar ingår däremot inte kringkostnader som ökade kostnader för hemhjälp och övrig tillsyn som kan bli effekten av en nedläggning. Man har inte heller tagit hänsyn till handikappolitiska och arbetsmarknadspolitiska mål utan sett på vad skattebetalarna skulle vinna på en nedläggning (jfr Ds 1990:74 Geografin i den ekonomiska politiken s. 38 ff).

2.6.3 Slutsats

De utredningar och studier om de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika åtgärder jag nu kortfattat har redogjort för visar att resultaten i hög grad beror på valet av infallsvinkel. Svårigheten är naturligtvis också att

presentera samhällsekonomiska kalkyler som tar fasta på hela det komplexa ekonomiska fält som arbetsmarknadspolitiken är en del av. Vissa ekonomiska data låter sig relativt enkelt omsättas i mätbara termer. Med de individuella välfärdsvinsterna är det emellertid inte lika lätt. För att kunna bedöma de övergripande målsättningarna bakom Samhall ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det enligt min mening nödvändigt med en allsidig belysning som tar hänsyn till samtliga aspekter av samhällsekonomin. Dess vä:re medger inte tidsramen för mitt uppdrag en sådan studie.

2.7 Kan de sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målen förenas?

Samhalls verksamhet har flera övergripande mål, som delvis förstärker varandra, delvis kan komma i konflikt med varandra. Är det möjligt att bedriva verksamhet när såväl sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska mål skall förenas?

Frågan kan besvaras på olika sätt. Utifrån ett förindustriellt perspektiv där produktivetsförbättringarna endast är en funktion av att den enskilde ökar sin, oftast fysiska, arbetsprestation finns naturligtvis stora svårigheter att förena de olika målen i en verksamhet som Samhalls.

I dagens samhälle handlar förbättringar i industriell verksamhet i allt väsentligt om att hantera frågor om produktivitet och effektivitet. Med produktivitet avses att göra saker rätt och med effektivitet att göra rätta saker i förhållande till de mål som sätts upp. I detta sammanhang överskattas ofta den rent fysiska arbetsinsatsen.

Produktiviteten bestäms numera av flera faktorer som måste ses i en hel processyn. Hit hör kvalitet, samverkan med andra, arbetsorganisation, ökad

intern och extern servicegrad, personalutvecklingsinsatser, produktionsteknik m.m. Det är således en rad åtgärder som bidrar till att förbättra produktiviteten snarare än att öka intensiteten i den enskildes arbetsprestation.

Om vi bortser från de makroekonomiska och politiska villkoren för den framtida produktivetsutvecklingen i Samhall blir troligen huvuduppgiften för den enskilda arbetsplatsen att vara en lärande organisation, att skapa det utvecklande arbetet. I detta perspektiv blir det angeläget att även övergå från individuell kompetens till organisatorisk kompetens. För att nå detta krävs vilja till inläring och förnyelse bort från gamla handlingsmönster, samt spridning av kompetens mellan individer och arbetsplatser.

Affärsutveckling och personalutveckling kan emellertid inte frikopplas från varandra. Det är därför angeläget att ta hänsyn till personalpolitiska strävanden redan vid affärsvalet. Förhållandet affärsutveckling och personalutveckling har en symbiotisk karaktär. Framgång i affärsutvecklingen kräver långsiktiga och kvalificerade personalutvecklingsinsatser. För att uppnå detta behöver den tidigare affärsutvecklingen ge en avkastning i en sådan omfattning att den säkerställer erforderlig utvecklingskraft.

Med detta synsätt på förhållandet på produktion/individ blir de latenta målkonflikterna som finns inbyggda i en verksamhet som Samhalls mindre än om de presenteras utifrån ett förindustriellt perspektiv.

Samhalls utveckling under 1980-talet visar i sig att målen inte varit oförenliga. Samhall förefaller i dag skickligare att hantera personalutvecklingsfrågor än år 1980. Samtidigt har det statliga bidraget kunnat reduceras. Andelen anställda som är gravt handikappade har också ökat.

Avgörande för att kunna förena sociala, arbetsmarknadspolitiska och affärsmässiga mål är att säkerställa att den enskilde får "rätt" arbete utifrån sina förutsättningar och möjligheter till kontinuerlig utveckling. Härigenom

skapas även förutsättningar för såväl en fortsatt ekonomisk förbättring som ett fullföljande av de personalpolitiska ambitionerna. Därvidlag är det inte någon principiell skillnad mellan Samhall och övrig verksamhet, varken offentlig eller privat. Ett av de avgörande framgångskriterierna i all verksamhet är att på bästa möjliga sätt ta tillvara den enskildes förutsättningar, ambitioner och kunnande. Samhall har under 1980-talet lyckats förena "personlig utveckling och affärer" och därmed även visat att de skilda målen är möjliga att förena.

3 Utvecklingen i vår omvärld - hot mot eller möjlighet för Samhall?

Min bedömning i sammanfattning

Sveriges ekonomi är alltmer sammanflätad med omvärldens. Världsekonomin känslighet och den korta tidsrymden mellan uppgång och nedgång har tydligt illustrerats av händelseutvecklingen i vår omvärld de senaste åren. Den internationella ekonomiska utvecklingen men också det internationella politiska skeendet påverkar i hög grad också den svenska arbetsmarknaden.

På några år har den europeiska arkitekturen förändrats. Inom EG har samarbetet fördjupats och Sverige har ansökt om medlemskap i EG. Utvecklingen och återuppbyggnadsarbetet i flera länder i Öst- och Centraleuropa kan innebära ökade exportmöjligheter av svenska varor, men också ökad konkurrens från dessa länder med låga lönekostnader och närhet till den svenska marknaden. I bl.a. Nordamerika och i Sydostasien rivs handelshinder mellan nära handelspartners. Detta påverkar Samhalls möjligheter att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt sina arbetstagare.

Problemen i den svenska ekonomin som hög kostnadsutveckling, låg produktivitet, en svag tillväxt och arbetskraftsbrist har de senaste åren bytts i en dämpad efterfrågan på arbetskraft. Det drabbar särskilt dem som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Från statsmakternas sida har en rad åtgärder vidtagits för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. Inom social- och arbetsmarknadspolitiken har en systematisk tillämpning av arbetslinjen introducerats genom en rad olika åtgärder som syftar till att motverka en ökad utslagning i arbetslivet. Statens insatser inom näringspolitiken samordnas för att främja den ekonomiska tillväxten och den struktumvandling som är nödvändig för att möta 90-talets allt hårdare internationella konkurrens. För Samhall kan denna utveckling innebära ett hot men också nya möjligheter att genomföra sin verksamhetsidé.

Människor med funktionshinder har en högre arbetslöshet än genomsnittet av befolkningen. Detta förstärks av den pågående struktumvandlingen i det svenska samhället. Även om utgångspunkten måste vara att handikappade skall ha sin utkomst på den reguljära arbetsmarknaden kommer behovet av särskilda arbetsmarknadsåtgärder att vara fortsatt stort framöver.

En närmare anknytning till EG skulle kunna få konsekvenser för den svenska arbetsmarknadspolitiken och därmed även för arbetshandikappade. Men med hänsyn tagen till den sociala dimensionen av EGs inre marknad och att arbetsmarknadspolitiken inom EG är en nationell angelägenhet - bl.a. så bedrivs skyddad verksamhet liknande Samhalls i flera EG-länder - kan Samhalls erfarenheter snarare komma att bidra till ett ökat samarbete på detta område.

3.1 Internationaliseringen av och strukturomvandlingen i det svenska näringslivet påverkar också handikappades arbetsmarknad

3.1.1 Svensk ekonomis internationalisering

Den svenska ekonomins internationalisering har öppnat vägar till en större och friare marknad, som ger möjligheter att bättre utnyttja den internationella specialiseringens och koncentrationens fördelar ur lönsamhetssynpunkt. Produktionen har genom den ökade konkurrensen, de friare kapitalrörelserna samt stordriftens fördelar koncentrerats till färre enheter.

Den internationella ekonomiska utvecklingen, men även det internationella politiska skeendet, påverkar också i hög grad den svenska arbetsmarknaden. Världsekonomins känslighet och den korta tidsrymden mellan uppgång och nedgång har tydligt illustrerats av händelse - utvecklingen i Mellersta Östern, av börsfallet hösten 1990 och av svängningarna på de finansiella marknaderna.

Samtidigt som friheten i handelsutbytet medför betydande välfärdsvinster innebär den svenska ekonomins omvärldsberoende också krav på en fortlöpande och effektiv anpassning till nya förutsättningar. I takt med att efterfrågemönster ändras, tekniken utvecklas och nya industriländer växer fram krävs en förnyelse av såväl produktutbud som produktionsteknik. Förmågan till en sådan strukturomvandling är av stor betydelse för möjligheterna att bibehålla och förstärka näringslivets internationella konkurrenskraft och dess bidrag till den ekonomiska utvecklingen.

3.1.2 Ökad internationell integration

Utvecklingen i vår omvärld går nu mycket snabbt. På bara några år har den europeiska arkitekturen förändrats.

Inom EG har samarbetet fördjupats och den inre marknaden står inför sin fullbordan. I Öst- och Centraleuropa tas viktiga steg mot demokrati och marknadsekonomi. Världsekonomin står nu inför ett nytt avgörande skede med en genomgripande förnyelse av de ekonomiska förbindelserna. Detta påverkar givetvis den svenska ekonomin i olika avseenden.

Mellan EFTA-länderna och EG pågår förhandlingar om att upprätta ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES. Målet är att ett EES-avtal skall träda i kraft per den 1 januari 1993. Förhandlingarna skall vara slutförda före årsskiftet 1991/92.

EG och dess medlemsländer kommer att spela en central roll i den fortsatta utvecklingen av det europeiska samarbetet. I dag kan vi därför konstatera att ett svenskt EG-medlemskap ligger i vårt nationella intresse. Sverige har därför den 1 juli 1991 ansökt om medlemskap i EG.

Den omställning som nu sker av såväl politiska som ekonomiska system i flera länder i Öst- och Centraleuropa, kommer att få konsekvenser även för västvärlden.

Mot bakgrund av de omfattande behov som är förknippade med återuppbyggnadsarbetet öppnas möjligheter till en växande marknad för svensk export bl.a. av de investeringsvaror som krävs. Utvecklingen kan samtidigt innebära en ökad konkurrens från länder med relativt låga lönekostnader och närhet till den svenska marknaden. Samhall har i sin översynsrapport "Samhall mot år 2000" uttryckt oro för hur denna utveckling kommer att påverka Samhalls möjligheter att skapa meningsfulla arbetsuppgifter åt sina arbetstagare.

Men det är inte bara från dessa områden som Samhall befärar en ökad konkurrens inom sådana verksamhetsområden som kan betraktas som traditionella för Samhall.

Även på andra håll i världen pågår regionala integrationsprocesser. I bl.a. Nordamerika och Sydostasien bedrivs ett omfattande arbete med att riva handelshinder mellan nära handelspartners.

Stillahavsasien är den region i världen som i dag kan uppvisa den utan jämförelse snabbaste ekonomiska tillväxten. Japan, som är det ekonomiska och finansiella centret i området är efter USA världens största ekonomi. Denna utveckling betyder att konkurrensen från länderna i detta område också påverkar Samhalls framtida möjligheter när det gäller industriproduktion.

De politiska besluten berör således hela världsekonomin, men strävandena till fördjupat samarbete är särskilt starka i Europa. Det är ännu svårt att exakt fastställa vilka resultat som kommer att uppnås i denna process. Det är ännu svårare att beskriva vidden och djupet av den integration som därmed möjliggörs. Men det finns goda skäl att tro att denna process kommer att ge ekonomierna en ökad vitalitet och skapa förutsättningar för stora framsteg i alla deltagande länder.

Den internationella scenen rymmer också osäkerhetsmoment och oroande drag. Världshandelns tillväxt försvagades påtagligt under år 1990 och har under år 1991 hittills varit fortsatt svag.

Den vikande internationella konjunkturen har fått återverkningar också för Sverige. Omslaget från överhettning till ett kraftigt försvagat efterfrågeläge har kommit snabbt.

Förverkligandet av EGs inre marknad och genomförandet av strukturella förändringar i form av avregleringar och skattereformer i en rad länder kan dock ge utrymme för en effektivisering av den internationella ekonomin

och därmed en hög produktivitetstillväxt. En hög investeringsnivå under slutet av 1980-talet bör ge utrymme för en relativt hög produktivitetstillväxt utan att de större västekonomierna slår kapacitetstaket.

3.1.3 Svenskt näringslivs konkurrenskraft

För ett litet land som Sverige kommer det även i framtiden att vara avgörande för vår nationella utveckling att svenskt näringsliv kan verka och internationellt konkurrera inom frihandelsns ram.

En fortlöpande strukturuomvandling i näringslivet är ett centralt inslag i en väl fungerande marknadsekonomi. Den innebär också att ineffektiva företag och branscher slås ut och ersätts med mer livskraftig verksamhet.

Under de senaste decennierna har näringslivet kommit att präglas av en mer kunskapsintensiv produktion. De konkurrensutsatta branscher som haft en hög andel välutbildad arbetskraft har vuxit förhållandevis snabbt. Samtidigt har den internationella integrationen ökat och konkurrensen från nya industriländer har gjort sig gällande i många traditionella branscher.

Svenska företag har också mer aktivt än tidigare kunnat utnyttja de fördelar som en ökad internationell rörlighet medför. Många av de stora företagen har en betydande del av hemmamarknaden och strävan att expandera ytterligare har ofta medfört direkta investeringar i produktionssanläggningar utomlands.

Problemen i den svenska ekonomin har emellertid under de senaste åren varit en hög kostnadsutveckling, låg produktivitet, en svag tillväxt och arbetskraftsbrist som det senaste året bytts i en dämpad efterfrågan på arbetskraft. Dessa problem motverkas främst genom en snabb strukturuomvandling. Detta förutsätter en ekonomisk politik som inriktas på att öka

konkurrenskraften genom att få kostnadsutvecklingen under kontroll. En aktiv arbetsmarknadspolitik är samtidigt nödvändig för att hålla arbetslösheten nere. En ekonomisk politik som är inriktad på att dämpa inflationen och stimulera produktiviteten och tillväxten kräver en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsmarknadspolitikerna blir därmed ett av medlen för att mildra motsättningarna mellan inflation och arbetslöshet.

Näringspolitiken under 90-talet kommer därför att inriktas på att inom ett stort antal områden främja den strukturomvandling som krävs för att möta bl.a. ändrade efterfrågemönster, ökad internationell integration och nya konkurrentländer. I denna omställning spelar ekonomins funktionssätt en viktig roll liksom tillgång på välutbildad arbetskraft, en god forsknings- och utvecklingsmiljö, en ändamålsenlig infrastruktur och väl fungerande marknader. Den anknytning av den svenska kronan till EGs valuta ECU, som riksbanken beslutade om i maj 1991, är ett led i strävan att förbättra det svenska näringslivets konkurrenskraft.

3.1.4 Strukturomvandlingen påverkar också handikappades arbetsmarknad

Det svenska näringslivet och därmed arbetsmarknadens struktur har i grunden förändrats. Sysselsättningen inom industrin har minskat. Detta balanserades ett antal år med en kraftig ökning av antalet sysselsatta inom tjänstesektorn. Inför 90-talet ser vi hur expansionen i den offentliga sektorn kommer att dämpas, vilket får konsekvenser för såväl tjänstemän som arbetshandikappade. Tjänstemän i den privata sektorn har också i högre grad än tidigare kommit att beröras av varsel vid uppsägningar. Det mest framträdande draget i den genomgripande förändringen av vårt näringsliv

är ändå takten i förändringen. Detta drabbar handikappade i större utsträckning än arbetskraften i övrigt.

Arbetsmarknaden har också genomgått stora förändringar. Dessa förändringar har både positivt och negativt påverkat handikappades möjligheter att få arbete, vilket i sin tur lett till ökade anspråk på samhälleligt stöd för att handikappade skall kunna komma in i arbetslivet.

Den förskjutning som skett från fysiskt tunga arbeten till s.k. "tjänstemannaarbete" har gjort det lättare för en del handikappade att med eller utan arbetsmarknadspolitiska insatser att komma ut i arbetslivet. En omsvängning i möjligheterna att finna arbete utan stöd på den reguljära arbetsmarknaden ägde dock rum under slutet av 1980-talet.

Människor med funktionshinder har trots detta en avsevärt högre arbetslöshet än genomsnittet av befolkningen oavsett om det är hög- eller lågkonjunktur. Det finns många som aldrig fått fotfäste på arbetsmarknaden. Till dem hör personer med psykiska, förståndsmässiga eller socialmedicinska handikapp. Andra har blivit arbetslösa på grund av brister i arbetsmiljön eller på grund av att deras funktionshinder har förvärrats. Också kraven på utbildning är större och industrins utveckling innebär att reträttplatserna är färre än förut.

Sveriges ekonomi är också på ett komplicerat sätt sammanflätad med omvärlden. De stora svenska industrikoncernerna är internationella företag med verksamheten spridd över hela världen. Sverige, med ungefär 1 % av världens BNP, kan inte nämnvärt påverka den internationella ekonomiska utvecklingen. Däremot får utvecklingen i omvärlden betydande konsekvenser här hemma som vi måste anpassa oss till för att i längden kunna upprätthålla en god ekonomisk tillväxt för att därmed kunna trygga välfärden. Det visar ju inte minst det senaste årets händelser inte bara i vår nära omvärld utan även i andra delar av världen.

Under den första hälften av 1990-talet kommer också förutsättningarna för den offentliga sektorn att förändras. Det sker en omprövning av den offentliga verksamhetens organisation och administration i syfte att finna effektivare former. Det gäller t.ex. frågor som hur mycket som skall produceras i offentlig regi och att göra en klarare åtskillnad mellan rollen som finansiär och rollen som producent.

Även om jag anser att handikappade skall ha sin utkomst på den reguljära arbetsmarknaden ser jag, mot bakgrund av den utveckling jag beskrivit i det föregående, behovet av särskilda arbetsmarknadsåtgärder för arbetshandikappade som fortsatt stort framöver.

3.2 Arbetsmarknadspolitiken

3.2.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Den svenska arbetsmarknaden har präglats av en i internationellt perspektiv mycket låg arbetslöshet. Arbetslinjen, i stället för kontantlinjen, har varit och är utgångspunkten för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Den gäller såväl för personer som aldrig fått fotfäste på arbetsmarknaden som för dem som haft arbete på den reguljära arbetsmarknaden, men av skilda skäl blivit ställda åt sidan.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är dels individinriktade, dels inriktade mot att komplettera och påverka efterfrågan på arbetskraft. Det gäller att ta fram det bästa i arbetslivet och ge alla tillgång till det goda arbetet. Samhällets resurser utnyttjas fullt ut när varje individ, utifrån sina förutsättningar, har möjlighet att ge sitt fulla bidrag.

Arbetsmarknadspolitiken består därför av en rad aktiva insatser som i sig innebär eller tar sikte på att ge den enskilde en fast förankring på arbetsmarknaden. Det nyskapande program med satsning på kompetensutveckling och utbildning för både arbetstagare och arbetslösa regeringen lade fram våren 1991 för att möta den ökande arbetslösheten och därmed bidra till att strukturomvandlingen gör näringslivet starkare när konjunkturen vänder, är ett exempel på detta (jfr prop. 1990/91:150).

Nedgången på arbetsmarknaden har varit snabb. Efterfrågeläget har på kort tid försvagats markant och arbetslösheten har börjat stiga. Vid lägre efterfrågan på arbetskraft drabbas normalt i första hand sådana grupper som redan i utgångsläget har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det kan t.ex. vara arbetshandikappade, äldre arbetstagare som mist sin anställning i samband med personalinskränkningar, nyutträdande ungdomar med svag utbildningsgrund och invandrare.

Det är arbetsförmedlingens uppgift att underlätta för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden att få tillgång de särskilda åtgärder för arbetshandikappade eller till arbete i Samhall som är en del av arbetsmarknadspolitiken. Den omläggning av anslagsstrukturen som skett i 1991/92 års budget såväl vad gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i allmänhet som de särskilda åtgärderna för arbetshandikappade medför en stor frihet för arbetsförmedlingen att i varje situation välja den lämpligaste åtgärden för en sökande (jfr prop. 1990/91:100, bil. 12, AU 11 och 12, rskr. 165).

3.2.2 Utslagningen från arbetsmarknaden skall minska

Utslagningen från arbetsmarknaden har ökat. Antalet långvarigt sjukskrivna och förtidspensionerade har stigit kraftigt under 1980-talet.

Däremot har den årliga nybeviljningen av sjukbidrag och förtidspensioner för handikappade ungdomar i åldern 16 - 29 år minskat under senare år. Rapporten från AMS projekt Arbete åt unga handikappade, varigenom unga handikappade med olika arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder, däribland flexibla lönebidrag, har kunnat beredas arbete i stället för pension visar att antalet nybeviljningar minskat sedan försöksverksamheten startade år 1987. Under den tioårsperiod som föregick projektet var nivån tämligen konstant och berörde runt 2 000 personer per år. År 1990 var antalet nytillkomna sjukbidrag/förtidspensioner till 16 - 29-åringar ca 1 500.

Ohälsotalets utveckling över åren styrs av en rad faktorer, bl.a. demografiska förändringar, utvecklingen på arbetsmarknaden samt förändringar i socialförsäkringens regelsystem och dess tillämpning.

Statsmakterna har genom olika initiativ angett färdriktningen för 90-talets arbete med att förbättra arbetslivet för att nedbringa den oroväckande utvecklingen av utslagningen från arbetsmarknaden.

På riksdagens initiativ har arbetslivsfonden inrättats. Fondens tillgångar härrör från den särskilda arbetsmiljöavgift erlagd av arbetsgivare enligt lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift som tillkom i juni 1989 (jfr bet. 1988/89:FiU 30, rskr. 327). Från fondmedlen utgår bidrag till arbetsgivare för rehabiliteringsåtgärder för anställda med långvarigt nedsatt hälsa, åtgärder för att nedbringa anställdas sjukfrånvaro och till investeringar för en bättre arbetsmiljö. Riksdagen har också fastställt riktlinjer för användningen av fondens medel till arbetsmiljöförbättrande åtgärder resp. rehabiliterings- och arbetsanpassningsåtgärder (prop. 1989/90:62, Sfu 12, rskr. 185).

Riksdagen har i maj 1991 också beslutat om en genomgripande reformering av arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet för att minska förslitningen i arbetslivet och hjälpa de drabbade tillbaka till en meningsfull sysselsättning. Tyngdpunkten i rehabiliteringsprocessen förskjuts härigenom mot arbetslivet och den anställde skall beredas fortsatt arbete hos sin arbetsgivare. Andra alternativ skall prövas först när dessa möjligheter är uttömda. Också försäkringskassans arbete med rehabilitering förändras genom att kassan får ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamheten mellan olika myndigheter. Försäkringskassan skall bl.a. följa upp och utvärdera hur rehabiliteringsverksamheten i stort fungerar inom sitt geografiska område. Den betydelse detta kan ha för att förbättra de prioriterade gruppernas möjligheter att bli kända av arbetsförmedlingen återkommer jag till i avsnitt 4.3.1. En bestämd nedre gräns till 60 år för förtidspension enligt de s.k. äldrereglerna har också införts. Detta innebär att förtidspensionering av enbart arbetsmarknadsskäl har avskaffats (jfr prop. 1990/91:140, AU 22, rskr. 302 och prop. 1990/91:141, Sfu 16, rskr. 333).

I en långsiktig bedömning av utslagningen på arbetsmarknaden och den allt snabbare ökningen av antalet förtidspensionärer, bl.a. för att lägga fast Samhalls framtida roll, bör man enligt min mening väga in de eventuella effekter på rehabiliteringen en ökad bevakning av arbetsmiljöfrågorna och de massiva satsningar på rehabilitering som jag nyss har redogjort för kan få. Stor betydelse för Samhalls framtida roll har även de ansträngningar som görs från statsmakterna sida för att finna nya arbeten, främst genom satsning på utbildning och tillfälle att skaffa yrkeserfarenhet för dem som riskerar att förtidspensioneras.

1989 års Handikapputredning ifrågasätter emellertid i delbetänkandet (SOU 1991:46) Handikapp, Välfärd, Rättvisa i vilken utsträckning den

förbättrade arbetsmiljön kommer att bli tillgänglig för utredningens personkrets. Handikapputredningen ser uppenbara risker för att arbetsgivare kommer att bli ytterst försiktiga och noggranna i sin prövning av nyanställningar (jfr även avsnitt 3.4.1).

Även vid riksdagsbehandlingen av propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning framfördes en viss oro för att kroniskt sjukas och handikappades situation på arbetsmarknaden kunde försvåras. Socialförsäkringsutskottet förutsatte emellertid att den uppföljning av effekterna av rehabiliteringsverksamheten som aviserats av regeringen också belyser eventuella sådana effekter (jfr bet. 1990/91:SfU 16).

3.3 Befolkningsutvecklingens betydelse för arbetskraftsutbudet

Enligt långtidsutredningen 1990 (SOU 1990:14) har förändringar i befolkningens storlek och sammansättning betydelse för den ekonomiska utvecklingen i flera olika avseenden. Bl.a. så påverkar befolkningsutvecklingen produktionsresurserna genom att tillväxten i befolkningen i de yrkesverksamma åldrarna avgör vilket potentiellt utbud av arbetskraft som finns tillgängligt. Den demografiska utvecklingen kan också inverka på arbetsmarknadens funktionssätt. Det är t.ex. tänkbart att arbetskraftens anpassningsförmåga påverkas av att andelen yngre minskar samtidigt som andelen äldre ökar.

Befolkningen i yrkesverksamma åldrar blir i genomsnitt äldre under 1990-talet i takt med att de stora fyrtiotalsgenerationerna åldras. Denna utveckling har två sidor. Normalt stiger arbetskraftens produktivitet med åldern genom en ackumulerad yrkeserfarenhet. Å andra sidan minskar anpassningsförmågan mätt t.ex. med geografisk eller yrkesmässig rörlighet

med åldern. Yngre tenderar att byta arbete med kortare intervaller än den äldre delen av arbetskraften.

Yngre och äldre arbetskraft är således i flera avseenden inte helt utbytbara och åldersförskjutningen på 1990-talet kommer att ställa nya krav på t.ex. utbildningssystemet, men sannolikt också för företagens organisation när "typiska ingångsjobb" blir svårare att tillsätta.

Den demografiska utvecklingens effekt på arbetskraftsutbudet beror på både förändringar av befolkningens storlek och sammansättning på åldrar med olika arbetskraftsdeltagande. I ett längre perspektiv finns det emellertid mycket som talar för att utrymmet för en tillväxt av arbetskraften kommer att vara begränsat.

Periodvis kommer emellertid även fortsättningsvis utbudet att växa snabbare än sysselsättningen och arbetslöshet uppstå i varierande omfattning. Vid lägre efterfrågan på arbetskraft drabbas ju normalt i första hand sådana grupper som redan i utgångsläget har en svag ställning på arbetsmarknaden. Med begränsade arbetskraftsresurser gäller det att då ta tillvara temporära eller mer långvariga utbudsöverskott främst i produktivitetshöjande syfte. Ett exempel är olika former av kompetenshöjande åtgärder. Bristen på arbetskraft borde också innebära fler arbetstillfällen för människor med handikapp. Det gäller särskilt unga handikappade som ofta är välutbildade och ställer andra krav på sitt arbete.

3.4 Utredningar som tar upp frågor om handikappade och sysselsättning

3.4.1 Handikapputredningen

1989 års Handikapputredning skall enligt direktiven (dir. 1988:53) utreda vissa frågor om kommunernas och landstingens insatser för människor med omfattande funktionshinder. Huvuduppgiften är att kartlägga och analysera de insatser för funktionshindrade som görs inom socialtjänsten samt habiliteringen och rehabiliteringen. Personkretsen är avgränsad till barn, ungdomar och vuxna med omfattande funktionshinder samt de små och mindre kända handikappgrupperna. Förslagen skall leda till förbättringar som innebär att dessa grupper i framtiden kan tillförsäkras ett väl fungerande stöd.

Handikapputredningen har hittills avgett fyra delbetänkanden och presenterat ett antal rapporter. Det tredje (SOU 1990:19) Handikapp och välfärd, är en kartläggning av vad som uppnåtts inom handikappområdet när det gäller handikappades rätt till tillgänglighet, självbestämmande, delaktighet och inflytande. Utredningen konstaterar att det fortfarande råder betydande skillnader i välfärden mellan handikappade och andra människor. Bl.a. har utredningen funnit att det finns två stora bristområden för svårt funktionshindrade. De är tillgång till fritidsverksamhet samt sysselsättning och arbete.

I betänkandet redovisas också resultaten av en enkät till kommunernas socialtjänst. Av denna framkom att endast 1/4 av 72 tillfrågade kommuner ordnat "meningsfull sysselsättning" för ungdomar med funktionshinder. Motsvarande uppgift för vuxna var 36 %. I en enkät till de berörda (besvarad av 652 av totalt 1 016 brukare) uppgav 62 % att de saknade arbete utanför hemmet och 72 % att de saknade daglig sysselsättning.

I betänkandet (SOU 1991:46) Handikapp, Välfärd, Rättvisa föreslår utredningen när det gäller sysselsättning och arbete för den aktuella personkretsen att

- Arbetslinjen hävdas för personer med svårare funktionshinder.
- En kommunal sysselsättningsgaranti införs för personer med svårare funktionshinder. 34 000 personer berörs.
- Kommunerna ges frihet att fullfölja sitt sysselsättningsansvar i olika former, men vissa gemensamma krav på utformning och innehåll ställs. En funktion som kommunal arbetsanpassare införs.
- Försäkringskassorna åläggs ett ansvar för uppföljning av insatser i individuella planer om sysselsättning och arbete.
- Möjligheter till personlig assistans underlättas även i arbetssituationen. Vidgade möjligheter, motsvarande särskilda inskolningsplatser, skapas för personer med svårare funktionshinder. Ca 6 000 nya arbetstillfällen tillkommer inom Samhall under en 10-årsperiod. Viss andel av Samhalls arbetstillfällen ställs till direkt förfogande för kommunerna. Arbetsförmedlingen skall ha kontaktpersoner för landstingens habiliterings/-rehabiliteringsorganisation.

Som framgår i kapitel 1 har jag under utredningsarbetet samrått med Handikapputredningen när det gäller sysselsättningsfrågor för funktionshindrade. Handikapputredningens betänkande remissbehandlas för närvarande. Remisstiden går ut den 16 december 1991. Utredningen har emellertid inte anmodats att avge remissyttrande över detta. Jag ser det därför inte som min uppgift att ta ställning till Handikapputredningens förslag. I de delar dessa också berör mina överväganden om Samhall redovisar jag dem i kapitel 4.

3.4.2 Psykiatriutredningen

Samtidigt med 1989 års handikapputredning utreder psykiatriutredningen behov av de psykiskt sjukas behov av service, stöd och vård. Som jag redovisat i kapitel 1 har sekretariatet haft kontakt med företrädare för psykiatriutredningen för en belysning av denna handikappgrupps behov av skyddat arbete i Samhalls regi.

Den psykiatriska vården har förändrats mycket snabbt. I Sverige har den utvecklats till en integrerad del av hälso- och sjukvården med en markerad inriktning på att psykiskt störda skall ges förutsättningar att leva så normalt som möjligt ute i samhället.

Psykiskt sjuka är i behov av samordnade insatser från samhällets sida. Ansvaret för att tillgodose de psykiskt stördas behov av ett fungerande boende, meningsfull sysselsättning/arbete och andra liknande icke direkt vårdinriktade behov åvilar emellertid andra organ än hälso- och sjukvården. Den förändrade inriktningen från ett totalt omhändertagande vid stora institutioner till en situation där huvuddelen av vården skall ges i öppna former förutsätter därför att en långtgående samordning sker mellan den psykiska vården och andra organ i samhället.

Behovet av samordning och samverkan gäller främst den primärkommunala socialtjänsten i form av både individ- och familjeomsorg och hemtjänst samt landstingens primärvård. Men även andra samhällsorgans insatser såsom bostads- och arbetsförmedling, skyddade arbetsplatser, försäkringskassa, skola, polis, kriminalvård, fackliga och andra frivilliga organisationer måste samordnas med vården.

När det gäller sysselsättning och arbete är det slutsteget till ett normalt liv som är svårast att uppnå. Det visar inte minst AMS projekt Arbete åt

unga handikappade där man lyckades väl med alla handikappgrupper att få fotfäste på arbetsmarknaden, utom för de psykiskt sjuka.

Psykiatriutredningen har avgett ett delbetänkande (SOU 1991:47) På väg. Betänkande är en kartläggning av pågående projekt- och utvecklingsarbeten som riktar sig till psykiskt störda.

3.5 Handikappades rätt och möjligheter till arbete inom EG och i några andra länder

3.5.1 Inledning

Sverige tog den 1 juli 1991 ett avgörande steg mot ett närmare samarbete med Europa genom att lämna in sin ansökan om medlemskap i EG. Detta kommer att påverka det svenska samhället i flera avseenden. Redan ett EES-avtal skulle innebära en närmare anknytning till EG som kan få konsekvenser för bl.a. den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadspolitiken betraktas inom EG i första hand som en nationell angelägenhet. Detta faktum innebär dock inte att den saknar betydelse i EG-samarbetet. Framför allt har vikten av att den sociala utvecklingen sker i takt med den ekonomiska utvecklingen och den inre marknadens framväxt understrukits genom den s.k. sociala dimensionen.

Som uttryck för denna politiska viljeinriktning antogs i slutet av år 1989 EGs sociala stadga, "Den Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare" av elva av EGs tolv medlemsländer.

Stadgan berör främst arbetstagarnas sociala rättigheter men som ett särskilt område pekas på handikappades rätt till konkreta åtgärder i syfte att förbättra integrationen i samhälle och yrkesliv.

EG-kommissionen har också utarbetat ett handlingsprogram för att till den 1 januari 1993 hinna besluta om ett stort antal initiativ som uppföljning av den sociala stadgan.

Det ligger emellertid inte inom ramen för denna utredning annat än att ytterst överskådligt redogöra för EG och handikappfrågorna. För en djupare redogörelse över detta område hänvisas i stället till kap. 20 Handikapputredningens betänkande Handikapp, Velfärd, Rättvisa.

Här har tyngdpunkten lagts på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för handikappade och då främst skyddat arbete inom EG och i några av EGs medlemsländer.

I den mån EGs bestämmelser om bl.a. statsstöd kan strida mot åtgärder inom den svenska arbetsmarknadspolitiken återkommer jag till i kap. 6.

3.5.2 EG och de handikappade

EGs handikappprogram

Med mer än 30 miljoner handikappade i EGs tolv medlemsländer ställdes tidigt krav på förbättrade levnadsförhållanden för denna grupp. De första åtgärderna kom år 1974 och gällde yrkesutbildningen men först i samband med det internationella handikappåret 1981 fördjupades arbetet. En särskild avdelning byggdes upp inom EG-kommissionen som har samordningsansvaret för handikappfrågor och man antog det första handlingsprogrammet, som främst gällde nya hjälpmedel, erfarenhetsutbyte och information.

Det första handlingsprogrammet, som pågick åren 1983 - 1987, har avlösts av ett andra program, HELIOS I, som löper till och med år 1991.

HELIOS 1 har tre huvudområden:

- Social- och politisk integration
- Tekniskt samarbete när det gäller informationsutbyte
- Utveckling av informationssystemet HANDYNET, som är ett datoriserat informationssystem

Huvudansvaret för handikappolitiken ligger på medlemsländerna. EGs handikappolitik är ett komplement till de nationella åtgärderna och har hittills varit inriktad på erfarenhetsutbyte och information.

Som en del av handlingsprogrammet för att följa upp innehållet i den sociala stadgan har kommissionen lagt fram ett direktivförslag (COM (90) 588-final) för att förbättra transportmöjligheterna för handikappade arbetstagare.

Ett tredje handlingsprogram HELIOS II - håller på att utarbetas och skall avse åren 1992 - 1996. Bl.a. så föreslås programmet inriktas på rehabilitering, yrkesutbildning och sysselsättning. En del under detta område kommer att röra formerna för skyddat arbete inom EG och vilka arbeten som genom att utnyttja den nya teknologin kan innebära bättre möjligheter till sysselsättning för handikappade.

Kommissionen har under år 1990 lanserat ett speciellt program - HORIZON - för handikappade personer (och andra personer som har det speciellt svårt i samhället) i syfte att underlätta dessas inträde på arbets-

marknaden - speciellt i sådana regioner och områden inom EG som är mindre utvecklade eller där omstrukturering av näringslivet sker. Detta program finansieras i huvudsak via EGs sociala fond.

3.5.3 Maastrichtinstitutet

European Centre for Work and Society - Maastrichtinstitutet med säte i Nederländerna - är ett fristående icke vinstdrivande forskningsinstitut som bedriver forskning- och seminarieaktiviteter för utbildning och erfarenhetsutbyte inom arbetsliv och arbetsmarknad. En stor del av aktiviteterna sker med stöd från EG. Ett program för handikappades situation på arbetsmarknaden med bl.a. regionala studier av dessas integrering i arbetslivet planeras.

Det statsfinansiella läget i många av EGs medlemsländer har tvingat fram en minskning av statsbidragen till det skyddade arbetet. Det gäller därför att på andra vägar försöka stärka den skyddade verksamhetens ekonomiska situation bl.a. genom ökad affärsmässighet och genom att utveckla nya arbetsmetoder som ställer krav på en bättre arbetsledning, utbildning etc. På Maastrichtinstitutet avser man därför starta ett projekt med denna inriktning under hösten 1991. Projektet utarbetas i samarbete med EG-programmet HORIZON.

EISW - European Initiative for Sheltered Workshops - är ett nätverk för EGs medlemsländer för utbyte av information och utveckla metoder för att finna former för övergången från skyddat arbete till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, framför allt genom att stimulera tekniska innovationer som gör sådana möjliga. Vid ett svenskt medlemskap i EG skulle

representanter för t.ex. den svenska motsvarigheten för skyddat arbete få samma rättigheter att delta i samarbetet inom EG.

3.5.4 Skyddat arbete i Nederländerna

Utvecklingen av skyddat arbete

Nederländerna, med sina 15 miljoner innevånare, har en av de mer omfattande verksamheterna med särskilda arbetsplatser för handikappade i Västeuropa.

Det skyddade arbetet för handikappade i Nederländerna har en lång tradition. Till en början organiserades sådana arbetsplatser av främst olika frivilligorganisationer. Allteftersom antalet anställda i skyddad verksamhet ökade, blev kravet på en lagstiftning på området allt större. Sedan år 1969 finns en särskild lag om skyddat arbete.

Till skillnad från Sverige åligger det kommunerna att anordna sådant arbete. De erhåller ekonomiskt stöd till verksamheten från den holländska staten. Det är också kommunens socialvård som disponerar platserna vid de skyddade verkstäderna.

De skyddade verkstäderna skall verka genom att producera varor och tjänster men under för de handikappade anpassade former. De anställda erhåller lön för sitt arbete.

90 % av tillverkningen vid de nederländska verkstäderna är underleveranser till annan industri. I övrigt finns en rad olika affärsområden representerade allt ifrån montering, förpackning till trädgårdsarbete och administration till högteknologisk produktion.

Omfattningen av skyddat arbete

Sedan år 1969 har verksamheten vuxit mycket snabbt. Orsaken uppges vara att handikappades möjligheter att finna ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden är begränsade liksom är fallet i många andra länder.

Totalt arbetar ca 80 000 handikappade vid 102 företag runt om i Nederländerna. Antalet direkt anställda arbetsledare, tjänstemän m.fl. uppgår till ca 7 500.

Finansieringen av skyddat arbete

Till följd av de alltmer ökande kostnaderna för den skyddade verksamheten och mot bakgrund av ett begränsat samhällsekonomiskt utrymme har den nederländska regeringen vidtagit en rad åtgärder för att få kontroll över kostnadsutvecklingen. Bl.a. har en övre gräns för antalet anställda vid resp. verkstad införts.

En försöksverksamhet med en ändrad ansvarsfördelning i fråga om finansieringen pågår också sedan år 1989. Fram till dess svarade staten ensam för bidraget till verksamheten. Den finansieras numera till 80 % via statsbudgeten och med 20 % av kommunerna. Stödet från det allmänna uppgår till sammanlagt runt 3.200 milj. Hfl. Underskott som uppkommer i verksamheten härutöver skall finansieras genom ökad effektivitet.

Statens roll har också ändrats i samband med försöksverksamheten, från detaljgranskning och inspektion till resultatuppföljning och utvärdering av om arbetsuppgifterna i tillräcklig utsträckning är anpassade till de anställda.

Rätt till skyddat arbete

Rätt till skyddat arbete enligt lagen om skyddat arbete har handikappade personer som av olika skäl har svårt att få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Däremot är inte personer som är arbetslösa av arbetsmarknadsskäl berättigade till en skyddad anställning.

Reglerna för att vara berättigad till en anställning i en skyddad verksamhet liknar i flera avseenden de svenska. Vem som helst som uppfyller kraven för en skyddad anställning har rätt att vid arbetsförmedling söka en sådan. Kraven på arbetsförmåga avviker dock från de svenska förhållandena. De arbetssökande indelas i en A-kategori och en B-kategori.

Till kategori A förs de som kan arbeta minst en tredjedel av vad en anställd i ett företag på den öppna marknaden arbetar.

För att kunna komma i fråga för en anställning i kategori B ställs inte några krav på arbetsförmåga utan den sökande måste kunna upprätthålla ett visst arbetsmönster och inte skapa oro bland övriga arbetstagare. De erhåller lön först efter det att de visat sig kunna klara ett visst arbetsmått. Anställda i denna kategori är framför allt gravt utvecklingsstörda. För kategori B ses arbetet mera som en social funktion.

Det finns inte något som hindrar att en person som börjar som kategori B efter inskolning och yrkesutbildning går över i kategori A.

Övergångar

Med hänsyn till att den allmänna arbetslösheten i Nederländerna legat på nivåer mellan 10 - 15 % har övergångar till den öppna arbetsmarknaden inte varit något mål i sig. Det senaste året har emellertid ett särskilt bidrag

på 10 000 Hfl utgått för att stimulera företagen att arbeta med övergångar från verkstäderna till det övriga arbetslivet.

Det skyddade arbetet ses som en del av både arbetsmarknadspolitiken och handikappolitiken. För att underlätta att handikappade i första hand får arbete på den öppnar arbetsmarknaden innehåller 1986 års handikapplag bestämmelser om kvotering av handikappade anställda. Mellan 3 - 7 procent av de anställda såväl inom privat som offentlig sektor måste vara handikappade. Detta mål skall vara uppfyllt inom en treårsperiod. I annat fall riskerar arbetsgivaren att behöva betala ett bidrag till den allmänna handikappfonden (General Disability Fund).

3.5.5 Skyddat arbete i Storbritannien

Utvecklingen av skyddat arbete

År 1944 infördes i Storbritannien en särskild handikapplag som bl.a. innehåller bestämmelser om skyddat arbete för gravt handikappade. Lagen har ändrats över åren men är fortfarande en av grundstenarna för att skapa sysselsättningsmöjligheter för handikappade. I lagen finns också föreskrifter om kvotering, speciellt anpassade arbeten, yrkes- och vidareutbildning för personer med handikapp.

1980-talet visade att det var möjligt att med ett särskilt samhällsstöd i större utsträckning finna arbeten på den reguljära arbetsmarknaden även för relativt gravt handikappade. Detta kan jämföras med de svenska lönebidragen. Från engelsk sida ser man detta som mycket positivt. Genom att allt fler handikappade finns ute i arbetslivet undviks den diskriminering som en anställning i skyddad verksamhet innebär och utbudet av arbetstillfällen kan

anpassas till individuella önskemål. Fler personer kan också få arbeten genom att overheadkostnaderna är mindre och den regionala och lokala spridningen blir större. Även om det framöver kommer att finnas behov av skyddade verkstäder tror de engelska statsmakterna på en förskjutning från skyddat arbete till anställning med särskilt stöd.

Inför 1990-talet har arbetsmarknadsdepartementet i Storbritannien låtit utföra en studie - Employment and Handicap - över nya angreppssätt och för att undersöka behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och öka möjligheterna till sysselsättning.

De skyddade verkstäderna drivs av olika huvudmän. Redan år 1946 bildades Remploy Ltd som är ett statsunderstött företag och som var förebild för bildandet av Samhall. Härutöver bedriver kommuner och frivilligorganisationer sådan verksamhet.

Studien Employment and Handicap visar att den skyddade verksamheten behöver förändras för att i större utsträckning möta de handikappades krav på meningsfull sysselsättning. Verksamheten behöver också struktureras om för att möta samhällets krav på kostnadseffektivitet i en tid av begränsade resurser.

Omfattningen av skyddat arbete

Runt 20 700 personer med grava handikapp var anställda i skyddad verksamhet i mars 1990.

Drygt 14 000 av dessa fick sin utkomst i Remploy (8 750), i kommunala och frivilligorganisationernas fabriker och verkstäder (5 500). Antalet anställda i den engelska motsvarigheten till Samhalls inbyggda verksamhet

är i stadigt ökande från runt 1 000 personer år 1985 till knappt 6 500 i mars 1990.

Rätt till skyddat arbete

För att vara berättigad till en anställning i skyddat arbete måste en person vara registrerad enligt bestämmelserna i 1944 års handikapplag och då i gruppen för grava handikapp. Anställningen vid Remploy's verkstäder sker genom hänvisning via arbetsförmedlingen. För att få anställning kräver Remploy att man är motiverad för arbete och att man har minst en tredjedels arbetsförmåga. De första tre månaderna betraktas som en provanställning.

Finansieringen

Kostnaderna för den skyddade verksamheten finansieras via statsbudgeten, av kommuner och frivilliga organisationer. Det statliga anslaget var budgetåret 1989/90 101 M£ vilket motsvarar 79 % av kostnaderna för samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade.

Remploy Ltd

Det engelska företaget Remploy Ltd startade redan år 1946 med uppgift att bereda handikappade arbete. Remploy är internationellt sett den organisation eller företag som har de största likheterna med Samhallgruppen.

Remploy har totalt 11 000 anställda, varav 8 750 handikappade, fördelade på 95 verkstäder runt om i England, Skottland och Wales.

Antalet handikappade anställda inom Remploy har i stort sett varit oförändrat under 1980-talet. Den engelska regeringen har i stället inriktat de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för handikappade på bl.a. lönebidragsanställningar i det övriga arbetslivet.

Remloys försäljningsintäkter har sedan början av 1980-talet ökat från ca 400 milj. kr. till dagens dryga en miljard kronor. Det statliga stöder har under 1980-talet kommit att svara för en allt mindre andel av Remloys inkomstkälla. I dag uppgår det statliga stödet till ca 550 milj. kr. att jämföra med åren 1981/82 då det låg på samma nivå som Remloys egna försäljningsintäkter.

Remploy har hittills inte haft övergångarna till arbete på den reguljära arbetsmarknaden som någon särskild målsättning med verksamheten. Det råder också delade meningar inom Remploy av värdet med övergångar för den enskilde. En anställning i en Remploy verkstad innebär också en karriärmöjlighet inom företaget. Företrädare för Remploy menar att en anställning på den öppna marknaden kan beröva en person den självkänsla som byggs upp inom den skyddade verksamheten.

4 Samhall - mål och roll i samhället

Mina förslag i sammanfattning

Trots de arbetsmarknadspolitiska insatserna för handikappade under senare år kommer sannolikt många arbetshandikappade inom överskådlig framtid att vara utestängda från den reguljära arbetsmarknaden. Samhall kommer därför att behövas även under 1990-talet som en av flera åtgärder för att upprätthålla den vägledande principen för svensk sysselsättningspolitik - arbete åt alla.

Samhalls verksamhetsidé skall också framöver vara att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt arbetshandikappade där behoven finns. Platserna i Samhall skall vara förbehållna dem som för sin försörjning inte kan få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och som därför riskerar att ställas vid sidan av arbetsmarknaden.

Samhall kan också komma att spela en viktig roll i ett större rehabiliteringssammanhang genom att på kommersiell basis erbjuda tillfälliga rehabiliteringsplatser åt försäkringskassan, andra arbetsgivare, arbetsförmedlingar/arbetsmarknadsinstitut m.fl. till följd av den omdaning som för närvarande sker i arbetslivet.

Behovet av en framtida utbyggnad av Samhall är till stor del avhängigt situationen på arbetsmarknaden samt utformningen av och tillgången till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsvolymen fastställs

lämpligen vid riksdagens prövning av den sammanhållna arbetsmarknadspolitiken.

Nuvarande rollfördelning mellan AMS och Samhall bör bestå, dels därför att försöksverksamheten med flexibla lönebidrag pågått en förhållandevis kort period och under en högkonjunktur, dels därför att om anslaget fördes över till AMS budget skulle Samhall berövas den ekonomiska basen för ett nödvändigt omstruktureringsarbete.

Ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan AMS och Samhall behöver förtydligas och förbättras främst på regional och lokal nivå genom att

- det gemensamma planeringsarbetet utvecklas främst i samrådsgrupperna vid de enskilda Samhallarbetsplatserna och på regional nivå bl.a. genom att Samhall bereds tillfälle att delta i DYR
- arbetsförmedlingarna även i fortsättningen svarar för rekryteringen till och övergången från Samhall till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden
- Samhall och arbetsförmedlingen upprättar gemensamt individuella rehabiliteringsplaner för att öka den enskildes möjligheter till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Fortsatt metodutveckling genom att förbättra arbetsuppgifterna, arbetsinnehåll, arbetsorganisation, mottagnings- och introduktionsrutiner kan öka de prioriterade gruppernas möjligheter att få en anställning i Samhall. Utvecklingen av nya verksamheter inom tjänsteområdet som alternativ till den tillverkningsindustri som traditionellt dominerat koncernens verksamhet och ett ökat utnyttjande av den moderna tekniken bör kunna skapa mer anpassade arbetsuppgifter åt arbetshandikappade.

4.1 Särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade

4.1.1 Samhall behövs även under 90-talet

Avgörande för den fulla sysselsättningen är att de människor som vill ha ett arbete också skall ges en möjlighet till arbete oberoende av individuella skillnader i förutsättningar och behov av stödsatser. Denna utgångspunkt innebär även att samhället på olika sätt skall medverka till att skapa arbetsmöjligheter för den enskilde.

Samhället förfogar över betydande arbetsmarknadspolitiska resurser för att stödja såväl människor med funktionshinder, i vissa fall unga handikappade, som dem som slagits ut från arbetsmarknaden av olika skäl. De omfattar vägledning, yrkesinriktad rehabilitering, särskilda inskolningsplatser, arbetshjälpmedel åt handikappade, näringshjälp, anställning med lönebidrag, statsbidrag för skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och strukturstöd för byggarbetsmarknaden. Härutöver disponerar arbetsmarknadsverket platserna hos Samhall.

Genom den förenklade anslagsstruktur m.m. vad gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för handikappade som riksdagen beslutade om i mars 1991 har arbetsförmedlingarna fått ökade möjligheter att i valet av åtgärd bättre kunna anpassa denna till den enskildes behov och förutsättningar.

Vidare har riksdagen beslutat att lönebidraget vid anställning av arbetshandikappade skall vara flexibelt, vilket innebär att det inte längre knyts till arbetsgivarkategorier utan i stället bestäms av den arbetshandikappade personens behov och förutsättningar. Samtidigt underströk riksdagen att de nya reglerna inte får tillämpas på ett sådant sätt att

anställningstryggheten riskeras för de handikappade som i dag har en lönebidragsanställning. I den mån förändringen leder till en ökad andel placeringar hos arbetsgivare, som kan erbjuda en övergång till en reguljär anställning utan lönesubventioner från arbetsmarknadsverket, kan det också öka genomströmningen och ge ett bättre resursutnyttjande. Den genomsnittliga kostnaden för lönebidragen väntas också bli lägre, vilket ger en större sysselsättningseffekt av anvisade medel. AMS har också ålagts ett resultatkrav att allt fler skall få arbete med hjälp av lönebidrag (jfr prop. 1990/91:100. bil. 12, AU 12, rskr. 165).

Med hänsyn till det resultat som hittills vunnits genom den försöksverksamhet som bedrivits i ett antal län har AMS i sin anslagsframställning för budgetåret 1991/92 hemställt att regeringen skall utreda om lönebidragssystemet skall kunna utnyttjas även vid Samhall. AMS skulle för detta ändamål helt eller delvis tillföras de medel Samhall förfogar över i dag. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 4.2, där jag behandlar den framtida ansvars- och rollfördelningen mellan AMS och Samhall.

Trots de kraftiga arbetsmarknadspolitiska insatserna för handikappade under senare år har människor med funktionshinder nu liksom förr svårigheter att få fotfäste i det reguljära arbetslivet. Detta bekräftades ytterligare under den överhettning på arbetsmarknaden som rådde under år 1989.

Många arbetshandikappade kommer sannolikt också att inom en överskådlig framtid att vara utestängda från den öppna arbetsmarknaden. Det behov av skyddat arbete i olika former som kommer att finnas även under 1990-talet skall därför ses som ett medel att upprätthålla den vägledande principen för svensk sysselsättningspolitik - arbete åt alla. Samhall kommer därför att behövas även under 1990-talet.

Statsmakterna har uttalat att det är särskilt viktigt att åtgärder för arbetshandikappade förbehålls dessa sökande och därför skiljs från de åtgärder, som kan komma i fråga också för icke handikappade. Åtgärder som enbart har arbetshandikappade som målgrupp bör inte kunna ersättas med åtgärder för andra målgrupper, så att resurserna omfördelas till andra än arbetshandikappade. Jag vill här erinra om att redan vid Samhalls bildande lades fast att det skyddade arbetet inte skulle komma ifråga för personer som är arbetslösa i huvudsak av renodlade arbetsmarknadsskäl.

4.1.2 Samhalls mål och roll i samhället

Samhalls verksamhetsidé är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för arbetshandikappade där behoven finns. Detta skall ske genom produktion av varor och tjänster. I kapitel 2 har jag redovisat min syn på Samhalls verksamhet under de elva år som gått sedan Samhall bildades. Den centrala stiftelsens uppgift att samordna den affärsmässiga delen med de sociala målen till så låga kostnader som möjligt har i stort sett kunnat uppfyllas.

Jag har också i kapitel 3 pekat på en rad internationella och inhemska företeelser som kommer att ställa krav på en fortlöpande och effektiv anpassning till nya förutsättningar.

För att fullt ut förverkliga arbetslinjen i den svenska arbetsmarknadspolitiken bör det även i fortsättningen ankomma på statsmakterna att anordna arbetstillfällen för dem som för sin försörjning inte kan finna arbete på den öppna arbetsmarknaden. Jag har därför inte funnit skäl att föreslå någon ändring av den övergripande målsättningen för det skyddade arbetet inom Samhall. Däremot anser jag att Samhall kan komma att få en

något ändrad roll i framtiden med hänsyn till dels utvecklingen av arbetslivet och befolkningssammansättningen, dels att allt fler gravt handikappade kräver sin rätt till arbete. Jag har därvid bl.a. kunnat konstatera att även om utvecklingen i sig har varit positiv har den höga ambitionsnivån när det gäller rekryteringen från de prioriterade grupperna inte kunnat fullföljas. Orsakerna till detta är flera (jfr avsnitt 2.2.3).

Handikapputredningen föreslår att kommunerna skall ges ansvaret för sysselsättningen vid sidan av arbete genom en kommunal sysselsättningsgaranti. Om handikapputredningens förslag genomförs i denna del kan Samhalls erfarenhet tas till vara på olika sätt. Samhall kan därvidlag få en viktig roll genom att bistå med arbetsuppgifter och rehabiliteringsinsatser. Handikapputredningens förslag att en viss del av Samhalls arbetstillfällen ställs till direkt förfogande för kommunerna kommenterar jag i avsnitt 4.3.2 där jag behandlar arbets- och rollfördelningen mellan AMS och Samhall.

Samhall kan också sättas in i ett större rehabiliteringssystem. I den omdaning som nu sker i arbetslivet för att minska förslitningsskador och utslagningen från arbetsmarknaden kommer Samhall med sin långvariga erfarenhet av praktiskt rehabiliteringsarbete att kunna medverka i detta arbete. Så har ju delvis skett redan nu genom att försäkringskassan under innevarande budgetår får disponera 500 milj. kr. för yrkesinriktad rehabilitering för att bl.a. upphandla rehabiliteringsplatser hos Samhall. Syftet med dessa rehabiliteringsplatser är att arbetsperioden vid Samhall skall vara ett led i en rehabiliteringsprocess och inte leda till en anställning hos Samhall. Denna möjlighet att på kommersiell basis erbjuda andra arbetsgivare, vårdhuvudmän, försäkringskassan och även arbetsförmedlingarna/arbetsmarknadsinstituten tillfälliga rehabiliteringsplatser och kunskapsstöd kring bl.a. rehabilitering kommer sannolikt att bli ett

väsentligt inslag i Samhalls verksamhet. Dessa rehabiliteringsplatser får dock inte inkräkta på Samhalls grundläggande verksamhet utan vara ett komplement och kompetensbidrag till samhällets totala rehabiliteringsinsatser.

4.1.3 Behovet av arbetsplatser inom Samhall

Samhall har i sin översynsrapport "Samhall mot år 2000" angett vissa förskjutningar av de målgrupper som i framtiden bör beredas plats i företagsgruppen.

Följande bedömningar av Samhall bygger dels på en enkät till 110 arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut om behovet av olika arbetsmarknadsåtgärder för arbetshandikappade som genomfördes under budgetåret 1989/90 inom ramen för Samhalls arbetsorganisationsprojekt, dels på en allmän bedömning av utvecklingen på arbetsmarknaden:

- Fler yngre välutbildade personer med svårare funktionshinder och med liten arbetslivserfarenhet.
- Fler äldre, lågutbildade med förslitningsskador. I vilken utsträckning denna grupp kommer att efterfråga Samhall-jobb kommer dock att variera betydligt lokalt/regionalt beroende på den allmänna arbetsmarknadssituationen.
- Fler yngre med svårare funktionshinder som t.ex. psykisk utvecklingsstörning med begränsad yrkesutbildning (ofta till serviceyrken), och

utan arbetslivserfarenhet eller med enbart vistelse i dagcenter som bakgrund.

- Fler yngre socialmedicinskt arbetshandikappade med begränsade arbetslivserfarenheter och dålig skolbakgrund.
- Fler arbetshandikappade personer med tidigare yrkeserfarenheter från tjänstesektorn, såväl den privata som offentliga. I denna grupp kommer att ingå fler äldre tjänstemän, vars utbildning inte längre är gångbar.
- Fler arbetshandikappade med invandrarbakgrund och flyktingar med fysiska/psykiska skador som härrör från krig, förföljelse m.m.

Jag har i och för sig inte något att erinra mot de kategorier som Samhall anger i sina bedömningar om vilka grupper som kan bli potentiella arbetstagare hos Samhall.

Samhall slår också fast att med hänsyn till kända omvärldsfaktorer kommer behovet av antalet arbetstillfällen inom Samhall år 2000 att vara det dubbla mot dagens ca 30 000. Denna beräkning tar hänsyn till förväntade effekter av systemet med flexibla lönebidrag. De faktiska och överblickbara möjligheterna, affärsmässigt, ekonomiskt och organisatoriskt medför emellertid att Samhall skulle kunna klara att ge 35 000 - 40 000 personer anställning år 2000. Handikapputredningen har å sin sida föreslagit en utökning av antalet arbetstillfällen med 6 000 under en tioårsperiod för att bereda de personer som berörs av utredningens förslag större möjligheter till ett fast arbete.

Från flera håll anses andelen anställda i skyddat arbete redan i dag hög. Ansträngningarna bör enligt min mening i större utsträckning inriktas mot

att finna lösningar som leder till att så många som möjligt får ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det nya flexibla lönebidraget har hittills visat på ökade möjligheter att finna individuella lösningar för många handikappade. Skyddat arbete bör därför i första hand vara förbehållet den grupp arbetshandikappade som riskerar att ställas utanför arbetsmarknaden.

De kraftiga satsningar som nu görs för arbetslivets förnyelse för att förbättra arbetsmiljön och därmed produktionen bör också skapa förutsättningar för att flera ur dessa grupper i större utsträckning kan stanna kvar på sin ursprungliga arbetsplats och i framtiden minska behovet av arbetsplatser för dem hos Samhall. Detta bör skapa utrymme för att bereda fler från de prioriterade grupperna en anställning i Samhall.

Behovet av en framtida utbyggnad av Samhall är till stor del avhängigt situationen på den reguljära arbetsmarknaden samt utformningen av och tillgången till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den omdaning som för närvarande sker i arbetslivet och av arbetsmarknadspolitiken mot rehabilitering och kompetensutveckling gör att jag inte kan dela Samhalls uppskattning av antalet arbetstillfällen under 1990-talet. Arbetsvolymen bör därför fastställas vid riksdagens prövning av den sammanhållna arbetsmarknadspolitiken.

4.2 Rollfördelningen mellan AMS och Samhall

4.2.1 Bakgrund

Som en av flera särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade disponerar arbetsmarknadsverket platserna hos Samhall. De arbetshandikappade anvisas plats i Samhall via arbetsförmedlingen och står

således till arbetsmarknadens förfogande. Den nuvarande rollfördelningen mellan AMS och Samhall innebär att AMS svarar för den arbetsmarknadspolitiska behovsbedömningen av skyddat arbete. Det ankommer på Samhall att väga samman det angivna behovet med sina affärsmässiga och organisatoriska förutsättningar att kunna tillgodose efterfrågan på platser, eftersom Samhalls verksamhet finansieras dels genom statliga bidrag, dels genom försäljningsintäkter. Samhall svarar för anslagsframställningen om det skyddade arbetet till regeringen.

AMS har i en rapport den 30 mars 1990 samt i anslagsframställningen inför verkets budget för treårsperioden 1991/92 - 1993/94 föreslagit att regeringen låter utreda om arbetsmarknadsverket delvis eller fullt ut skall få köpa arbetsplatser/rehabiliteringsresurser från Samhall. Det statliga bidraget som i dag går till Samhall skulle enligt förslaget övergå till AMS budget för lönebidrag.

Samhall har i en skrivelse den 28 mars 1991 (dnr 15/91) överlämnat sin bedömning av AMS förslag och samtidigt avvisat detta.

För att få ett så allsidigt underlag som möjligt för mina överväganden i denna fråga har AMS beretts tillfälle att dels lämna synpunkter på Samhalls skäl till att avvisa förslaget, dels vidareutveckla förslaget, vilket skett i en särskild skrivelse den 13 maj 1991 (dnr 23/91).

Samhall har därefter den 5 juni 1991 inkommit med ytterligare synpunkter på AMS förslag om att överta hela eller en del av Samhallanslaget (dnr 27/91). Både AMS och Samhall har i sina yttranden också kommenterat de skäl som var och en anfört för och emot en ändrad rollfördelning mellan dem.

4.2.2 AMS motiv för en ändrad rollfördelning

AMS framhåller att syftet med förslaget om en ändrad rollfördelning är att göra Samhall till en ännu bättre rehabiliteringsaktör där synpunkter, behov och önskemål från den lokala kunden arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut - och därmed den enskilde arbetssökande - får ett större genomslag.

AMS betonar också att det flexibla lönebidraget nu ger arbetsmarknadsverket bättre förutsättningar att hjälpa arbetshandikappade till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Andra faktorer som skapar nya möjligheter för AMS är:

- projektet Arbete åt unga handikappade har utvecklat arbetssätt och metoder för att ta till vara även mycket gravt handikappades resurser
- arbetsgivarnas ökade ansvar för att stödja och rehabilitera dem som redan har en anställning gör att arbetsmarknadsverket kan koncentrera sina insatser till att hjälpa arbetslösa handikappade till arbete
- den tekniska utvecklingen - inte minst den som initierats av AMS i bl.a. TUFFA-projektet - har blivit ett ytterligare stöd för strävandena att ge gravt handikappade ökade valmöjligheter på den reguljära arbetsmarknaden.
- den förbättrade metodiken och den utökade teknikanvändningen inom arbetsmarknadsverket har effektiviserat platsförmedlingen.

AMS framhåller även att för gruppen socialmedicinskt arbetshandikappade är offentligt skyddat arbete (OSA) ett bättre alternativ än Samhall. Kommunernas arbetsuppgifter, främst landskapsvård och reparationsarbeten, är mer lämpliga för stora grupper av socialmedicinskt arbetshandikappade än Samhall.

AMS anser att förslaget kommer att ge ett effektivare resursutnyttjande om anslaget C7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade kunde utökas med hela eller delar av anslaget till Samhall för att upphandla arbetsplatser med flexibla lönesubventioner hos bl.a. Samhall.

En övergång till ett sådant system kan enligt AMS lämpligen inledas med att det eventuella tillskottet av medel som statsmakterna vill avsätta för arbete åt arbetshandikappade tilldelas AMS. De medel som skulle tilldelas arbetsmarknadsverket borde kunna utnyttjas för placering av sökande med grava eller lättare handikapp hos Samhall eller hos andra aktörer/arbetsgivare. Den lönesubvention som arbetsförmedlingen/arbetsmarknadsinstitutionen betalar till Samhall eller annan aktör bör - för att den önskade effektiviseringen skall uppnås - utgå enligt den modell som gäller för det flexibla lönebidraget, dvs. bidragets nivå utgår från den enskildes förutsättningar, behov och grad av funktionsnedsättning.

4.2.3 Samhall avvisar AMS förslag

Samhall avvisar förslaget om att AMS helt eller delvis skall överta Samhalls anslag och anser att den hittillsvarande ansvarsfördelningen bör vidareutvecklas och även råda framöver. Samhall framför vidare att ett övertagande av Samhalls medel på flera avgörande punkter kommer förändra de grundläggande förutsättningarna för Samhallgruppen som

företag och därmed försämra dess möjligheter att bereda arbetshandikappade meningsfullt och utvecklande arbete.

Samhall framhåller att följande konsekvenser talar emot ett genomförande av AMS-förslag:

- Förslaget skulle leda till en återgång till den situation som rådde på 1970-talet och som låg till grund för besluten om Samhalls bildande. Före 1980 disponerade AMS betydande medel för driften av såväl egna verkstäder som bidrag till de kommunala verkstäderna för skyddat arbete.
- Möjligheterna till arbete för svårt handikappade skulle försämras.
- Utvecklingen under 1980-talet visar att nuvarande finansieringssystem har uppenbara fördelar såväl samhällsekonomiskt och affärsmässigt som mänskligt.
- Samhall skulle övergå från företags -till myndighetsform.
- Behovet av affärsorientering och långsiktighet för kundrelationer och investeringar skulle inte längre kunna tillgodoses.
- Möjligheterna att behålla och utveckla en god företagsledningskompetens försämras.
- Behovet av samlad ledning och styrning kan inte tillgodoses i en verksamhet med två huvudmän.

- Kostnaderna för verksamheten skulle öka.
- Incitamenten att arbeta med övergångar till arbete hos andra arbetsgivare skulle minska betydligt.
- Risk för att Samhalljobben används före eller likvärdigt med lönebidrag.

I stället bör, enligt Samhall, krafter nu sättas in för att utveckla och förstärka arbetsmarknadsverkets beställarfunktioner, inkl. uppsökande insatser och ökade ansträngningar för att finna andra arbeten till de anställda som kan och vill lämna Samhall. Samhall å sin sida bör fördjupa förmågan att alltmer anpassa arbetsuppgifterna till individuella förutsättningar samt vidareutvecklas som ett professionellt företag, integrerat med övrigt näringsliv.

Samhall avslutar med att den nuvarande ordningen med Samhall som företag med integration av mål och ansvar för arbetstillfällen och affärer är bättre för svårt handikappade och för statens ekonomi än ett förverkligande till del eller till fullo av AMS förslag.

4.2.4 Oförändrad rollfördelning

Både AMS och Samhall för fram övertygande skäl för och emot en ändrad ansvarsfördelning dem emellan.

Samhällets ambitioner när det gäller såväl tidig och samordnad rehabilitering som arbete åt alla är höga. Ett stort antal arbetshandikappade står emellertid fortfarande utanför arbetsmarknaden.

Målet om full sysselsättning kan i realiteten inte heller anges i form av en bestämd sysselsättnings- eller arbetslöshetsnivå hos befolkningen. Full sysselsättning - arbete åt alla - förutsätter en sund ekonomisk utveckling och är dessutom beroende av samhällets utveckling i stort. Tendensen i andra länder går mot att med stöd av olika lönesubventioner finna arbeten på den reguljära arbetsmarknaden av just detta skäl.

En övergripande målsättning måste därför vara att så många arbetshandikappade som möjligt kan beredas sysselsättning inom ramen för de anslag som statsmakterna anvisar till olika former av lönesubventionerad anställning. Hit räknar jag både de medel som beviljas AMS för särskilda åtgärder för arbetshandikappade och de som tillförs Samhall för det skyddade arbetet.

Prioriteringen av åtgärder för arbetshandikappade innebär

1. Arbete på den reguljära marknaden utan lönestöd. Arbetsplatsanpassningar kan genomföras.
2. Arbete på den reguljära marknaden med lönestöd och eventuell arbetsplatsanpassning.
3. Skyddat arbete.

Denna ordning innebär bl.a. att arbetsmarknadsutbildning prioriteras framför en lönebidragsanställning, om utbildningen bedöms kunna leda till en anställning utan lönesubvention.

AMS har pekat på en rad faktorer som successivt skulle vidga handlingsutrymmet för att öka prioriteringen av dessa åtgärder till förmån för ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Försöksverksamheten med Arbete åt unga handikappade har visat att en nära samverkan och ett systematisk arbetssätt mellan samhällets olika rehabiliteringsaktörer leder till relativt goda resultat. Arbetsmarknadsverket har i de flesta fallen funnit arbetsuppgifter åt unga handikappade på den reguljära arbetsmarknaden genom arbetsplatsanpassningar och flexibla lönebidrag. Verksamheten har vänt sig till ungdomar upp till 30 år med grava funktionsnedsättningar och som tidigare haft sin försörjning genom förtidspension eller sjukbidrag (se vidare AMS rapportserie om metoudveckling inom vägledning och yrkesinriktad rehabilitering, Serie V 1991:1).

Flexibla lönebidrag och ett ökat arbetsgivaransvar för att stödja och rehabilitera dem som redan har en anställning frigör också resurser som kan satsas på att hjälpa arbetslösa handikappade till ett arbete.

Samhall å andra sidan ser AMS förslag som en återgång till de förhållanden som rådde under 1970-talet, då AMS till en betydande del svarade för det skyddade arbetet. Samhall har också ett behov av långsiktighet och kontinuitet i sin verksamhet. Investeringar i maskiner, kompetens, fastigheter m.m. kräver som bekant en viss tid innan de ger en rimlig avkastning. AMS förslag skulle också enligt Samhall innebära osäkerhet både vad avser tillgång på produktionsfaktorer och marknadsförutsättningar. Det skulle vidare leda till förfång för de bäst behövande att få en meningsfull sysselsättning. Detta skulle särskilt drabba de prioriterade grupperna.

Den nydaning som för närvarande sker inom den offentliga sektorn med ökade inslag av konkurrens skulle tala för att åtminstone det tillskott av

medel som riksdagen framöver är beredd att anslå till Samhall i stället borde tillföras arbetsmarknadsverket för att placera sökande med grava eller lättare handikapp hos Samhall eller hos andra aktörer/arbetsgivare. Ett sådant tillskott hade också kunnat användas för en begränsad försöksverksamhet i syfte att ge en fördjupad analys av en alternativ finansieringsmodell vid valet av åtgärder för arbetshandikappade.

Försöksverksamheten med flexibla lönebidrag har emellertid pågått under en förhållandevis för kort period för att kunna ge ett tillräckligt säkert underlag för möjligheterna att bereda fler arbetshandikappade arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Systemet har permanentats först den 1 juli 1991. Erfarenheterna från försöksverksamheten som genomfördes under 1980-talets högkonjunktur tyder på att fler beretts arbete på den öppna arbetsmarknaden men nu duggar varslen om uppsägningar allt tätare och osäkerheten om samma positiva resultat under de kommande åren är stor.

Samhall står inför en omfattande omstrukturering av sin verksamhet för att möta 1990-talets ökade internationella konkurrens och för att även i fortsättningen kunna genomföra verksamhetsidén (jfr även avsnitt 3.1.3). Jag kommer också att i kapitel 5 att föreslå att Samhallgruppen ombildas till aktiebolag. Att då rycka undan den ekonomiska basen för detta nödvändiga arbete vore högst olyckligt. Det skulle enbart som Samhall framför i sin andra skrivelse drabba dem som för närvarande är anställda i Samhall. Den nuvarande rollfördelningen mellan AMS och Samhall bör av dessa skäl bestå.

För de handikappade - särskilt unga handikappade - är emellertid de arbetsmarknadspolitiska insatserna viktiga för att de skall få ett fotfäste på arbetsmarknaden. Det gäller bl.a. möjligheterna till vägledning inför yrkes- och studieval, möjligheten att pröva olika arbetssituationer samt tillgången till hjälpmedel, personlig assistans och psykosocialt stöd.

Många ungdomar med omfattande funktionshinder har också ofta små möjligheter att få praktik och på det sättet skaffa sig erfarenhet av arbetslivet. Arbetsmarknadsverket disponerar för närvarande 1 000 tillfälliga praktikplatser för arbetshandikappade inom ramen för Samhallanslaget.

I det föregående har jag pekat på att ett väsentligt inslag i Samhalls framtida verksamhet sannolikt kommer att bli att på kommersiell basis och som ett led i en rehabiliteringsprocess erbjuda bl.a. försäkringskassan, andra arbetsgivare och arbetsförmedlingar/arbetsmarknadsinstitut, tillfälliga rehabiliteringsplatser.

Det nuvarande anslaget C7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade under tionde huvudtiteln som disponeras av arbetsmarknadsverket medger inte att de anvisade medlen används för detta ändamål. Medel som finns under det konjunkturbaserade anslaget B2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är de resurser arbetsmarknadsverket för närvarande kan använda för otraditionella insatser som t.ex. köp av Samhallresurs. Anslaget B2. gäller dock alla som står till arbetsmarknadens förfogande och är begränsat.

Det finns emellertid ett stort värde i att framför allt unga handikappade får en möjlighet att skaffa sig en yrkeserfarenhet som ökar deras möjligheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

AMS har framfört att en väg för att ta tillvara hela arbetsmarknadens möjligheter att bistå handikappade är att anslaget för särskilda åtgärder för arbetshandikappade skulle få användas för att även upphandla rehabiliteringsplatser hos Samhall. Även jag anser att för att ytterligare stärka de handikappades situation på arbetsmarknaden skulle det vara en fördel om medlen som anvisas för särskilda åtgärder för arbetshandikappade också kunde användas av arbetsförmedlingar/arbetsmarknadsinstitut för upp-

handling av tillfälliga rehabiliteringsplatser. Dessa platser får dock inte inkräkta på Samhalls grundläggande verksamhet.

Mitt ställningstagande att den nuvarande rollfördelningen mellan AMS och Samhall skall bestå medför också att en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning dem emellan och en förbättrad samverkan på främst regional och lokal nivå behöver utvecklas.

4.3 Samverkan mellan AMS och Samhall

4.3.1 Det gemensamma planeringsarbetet kan utvecklas

En förutsättning för en väl fungerande samverkan är att såväl AMS som Samhall fortsätter att utveckla effektiviteten i sina resp. huvuduppgifter samtidigt som samarbetet dem emellan förbättras. På central nivå bör detta som hittills komma till uttryck i gemensamma policydokument som är vägledande för arbetet längre ned i organisationerna. På den regionala/lokala nivån bör systemet med årliga kontrakt spridas ytterligare och ange gemensamma mål, resurser, organisation, uppföljning och former för utvärdering. Härigenom uppkommer såväl tydliga rollfördelningar som realistiska uppfattningar om vilka uppgifter som åvilar vardera parten inom ramen för det nödvändiga samarbetet.

Ytterligare ett forum till förbättrad samverkan mellan olika organ för att förbättra rehabiliteringen och tillgången till arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade kan vara att utnyttja delegationen för yrkesinriktad rehabilitering (DYR) som finns hos länsarbetsnämnderna. Delegationen består av länsarbetsdirektören och representanter för landstinget, kommunerna i länet, kriminalvården, försäkringskassan, arbetsmarknadsutbild-

ningen, arbetsmarknadens parter och handikapporganisationerna. Det är enligt min mening naturligt att även det regionala Samhallföretaget bereds tillfälle att delta i DYR.

Samrådsgrupperna vid Samhalls enskilda arbetsplatser bör även framöver vara det lokala forum i vilket ett utökat samarbete kan äga rum. I dessa grupper ingår företrädare för arbetsförmedlingen, Samhall och de fackliga organisationerna. Mot bakgrund av försäkringskassans nya samordnande roll inom rehabiliteringsområdet är det rimligt att försäkringskassornas och samrådsgruppernas verksamhet integreras. Inte minst blir arbetet med rehabiliteringsutredningar/utvecklingsplaner särskilt betydelsefulla i detta arbete.

Även Handikapputredningens förslag om att försäkringskassorna skall följa upp de individuella habiliterings- och rehabiliteringsplanerna, vad avser sysselsättning och arbete för de personer som omfattas av handikapputredningen personkrets stärker behovet av en integration mellan försäkringskassan och samrådsgrupperna.

Det finns ytterligare en fördel med ett sådant arrangemang. Mörkertalet, dvs. hur många personer som inte är föremål för någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd är också stort. Handikapputredningens undersökning visade ju att antalet personer som saknade daglig sysselsättning är anmärkningsvärt högt (jfr avsnitt 3.4.1). Många av dessa personer är inte kända vare sig av arbetsförmedlingen eller de landstingsdrivna omsorgerna för de psykiskt utvecklingsstörda eller inom den psykiatriska vården och kan inte heller hänföras till Handikapputredningens personkrets. Vi vet också att den grupp människor vi nu talar om i flertalet fall uppbär sjukpension eller förtidspension. Det är således även i dessa fall försäkringskassan som har den bästa överblicken.

Detta formaliserade samarbete bör dock inte hindra att det sker en direktkontakt mellan de olika rehabiliteringsaktörerna i enskilda ärenden.

Samhall och AMS har ett särskilt ansvar att förbättra sin samverkan. Inom de områden jag berör i det följande pågår redan i dag i flera avseenden ett sådant arbete som syftar till kvalitetsförbättringar i verksamheten. Det föreligger dock skillnader i olika delfrågor och i nivåer på samarbete mellan regionala företag/länsarbetsnämnder och Samhallarbetsplatser/arbetsförmedlingar.

Bedömningen av den långsiktiga geografiska fördelningen och förslag om nivå för antalet arbetstillfällen inom Samhall bör även i framtiden ankomma på AMS. Samhalls uppgift i denna övergripande och långsiktiga process blir att väga samman behoven AMS anger med de affärsmässiga och organisatoriska förutsättningarna för att kunna planera förändringar i verksamheten på lång resp. kort sikt.

4.3.2 Den geografiska fördelningen kan ändras

Samhalls arbetsplatser är betydelsefulla inslag i orters och regioners infrastruktur. Därigenom får Samhalls arbetsplatser även en regionalpolitisk betydelse. Med hänsyn till de strukturförändringar som alltid sker i vårt samhälle kommer naturligtvis även förläggningen av Samhalls arbetsplatser att påverkas. Det är därför viktigt att erinra om att syftet med Samhalls verksamhet är att bereda arbetshandikappade meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns.

Strukturförändringarna kommer också att påverka tilldelningen av antalet arbetstillfällen mellan län och inom län eftersom det skyddade arbetet skall förläggas där behoven finns. Andra arbetsmarknadspolitiska och/eller

regionalpolitiska insatser skall således sättas in i stället för att upprätthålla sysselsättningen på orter där andra skäl än ett behov av arbete för arbetshandikappade föreligger.

Genom ett långsiktigt planeringsarbete vad avser Samhalls geografiska struktur skapas en god grund för ett fortsatt gemensamt planeringsarbete på regional och lokal nivå.

4.3.3 Rekryteringen till Samhall bör även i fortsättningen ske via arbetsförmedlingen

Rekryteringen till Samhall är en grannlaga uppgift. Det är därvid angeläget att arbetsförmedlingen tillsammans med andra ansvariga myndigheter bedriver en uppsökande verksamhet så att personer som tillhör målgruppen för Samhallarbete blir anmälda som arbetssökande och ges det stöd som behövs för att kunna få ett arbete.

Väl fungerande rutiner kan underlätta detta. Det är viktigt att den enskilde är väl förberedd inför sitt arbete på Samhall och medveten om att detta ingår som ett led i en rehabiliteringsprocess, där målet är att senare lämna Samhall för ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Samhall bör också ha en effektiv och rullande personalplanering. Det är denna som möjliggör att arbetsförmedlingarna kan förbereda arbetssökande för ett arbete inom Samhall. Denna personalplanering bör även beakta förutsättningarna för övergångar.

Rekryteringen av arbetshandikappade till Samhall bör även framöver ske genom arbetsförmedlingarna, som anvisar en anställning i Samhall. Arbetsförmedlingen är tillsammans med arbetsmarknadsinstitutet de som sannolikt har den bästa överblicken över den lokala arbetsmarknaden och

som har en rad arbetsmarknadspolitiska instrument till sitt förfogande. En anvisning till ett arbete i Samhall blir härigenom "rätt" åtgärd utifrån såväl den arbetssökandes förutsättningar som den näraliggande arbetsmarknaden.

Handikapputredningen har föreslagit att rekryteringsvägarna till Samhall skall utvidgas genom att en viss andel av arbetstillfällena vid Samhall ställs till direkt förfogande för kommunerna. Detta ligger i linje med utredningens förslag om kommunernas ansvar för sysselsättning av svårt handikappade, den s.k. sysselsättningsgarantin. Övergången från sysselsättningsaktivitet till ett arbete inom Samhall skulle därigenom kunna ske som ett led i en av kommunen uppgjord rehabiliteringsplan, varigenom fler svårt handikappade via Samhall skulle kunna gå ut på den öppna arbetsmarknaden.

Handikapputredningens förslag bryter den hittillsvarande principen om att det endast är arbetsförmedlingen som kan anvisa en anställning hos Samhall. Förslaget har förtjänster men en risk med att utvidga rekryteringsvägarna är att det för enskilda personer kan finnas lämpligare alternativ som förblir oprövade om rekryteringen sker direkt till Samhall. Ytterligare en aspekt är att en sådan ordning skulle strida mot de vägledande principerna om normalisering och integrering som är centrala begrepp för insatserna på handikappområdet. Eftersom förslaget för närvarande remissbehandlas avstår jag från ytterligare kommentarer.

4.3.4 Individuell utvecklingsplan

Rehabiliteringsprocessen för de anställda vid Samhall kan delas in i tre steg - förberedelser inför anställning i Samhall, individuell utveckling genom arbete med stöd- och anpassningsåtgärder samt förberedelser inför

anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Individuella utvecklingsplaner är ett hjälpmedel i detta arbete.

Detta rehabiliteringsperspektiv ställer krav på att den individuella utvecklingen baseras på en genomtänkt rehabiliteringsplan. Sådana planer skall enligt min mening konsekvent upprättas när alternativet Samhall har bedömts som den lämpligaste arbetsmarknadspolitiska åtgärden.

Rehabiliteringsplanen bör bl.a. innehålla en nulägesbeskrivning och målen med anställningen på både kort och lång sikt. Det kan exempelvis vara en övergång inom en relativt snar period, att bryta en långstidsjukskrivning, vara en del i en social anpassning eller att målet i sig är ett arbete i Samhall. Medlen för att nå dessa mål bör redovisas i själva planen. Särskilt viktigt är det att de planer som upprättas är realistiska och uppföljningsbara.

En konkret och handlingsorienterad individuell rehabiliteringsplan underlättar bl.a. möjligheterna att även lägga märke till mindre förbättringar och därmed den fortsatta rehabiliteringen. Det är särskilt betydelsefullt vid rehabilitering av personer med psykiska funktionshinder. Självfallet måste de individuella rehabiliteringsplanerna upprättas tillsammans med den enskilde och formuleras på ett sådant sätt att de bidrar till delaktighet och inte leder till en dålig arbetssituation och stress.

Vid själva anställningstillfället är det angeläget att behoven av erforderliga stödinsatser preciseras. De kan exempelvis omfatta särskild handledning, teknisk anpassning, samverkan med bl.a. kommunernas socialtjänst och den psykiatriska vården, kamratstöd och socialt nätverk.

De nya reglerna om rehabilitering och rehabiliteringsersättning förstärker bl.a. arbetsgivarnas ansvar inom detta område. Arbetsgivaren skall numera utreda behovet av rehabiliteringsåtgärder för de anställda. De individuella

utvecklingsplanerna inom Samhall skall därför vara av en sådan kvalitet att de även uppfyller kraven för en rehabiliteringsutredning.

Under anställningsperioden är det arbetsledningen hos Samhall som har ansvaret för att den individuella rehabiliteringsplanen integreras med arbetsuppgifter, utbildnings- och övriga utvecklingsinsatser på den enskilda Samhallarbetsplatsen. Därvidlag är personliga utvecklingssamtal ett betydelsefullt instrument. För att säkerställa kontinuitet krävs att arbetsförmedlingen följer den enskildes utveckling på arbetsplatsen. Detta för att kunna bedöma när det är lämpligt för den enskilde att kunna övergå till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

4.3.5 Övergångar - än mer betydelsefullt

Ett mål med Samhalls verksamhet är att förbereda de anställda för en övergång till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Möjligheten att genomföra detta påverkas givetvis av det allmänna konjunkturläget, Samhalls egna insatser för att påverka utfallet samt av de resurser som arbetsförmedlingarna avsätter för detta målområde.

Den grundläggande principen bör vara att alla som vill och kan få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall erbjudas detta.

Samhall bör därför regelbundet uppmuntra alla anställda som vill och kan få ett arbete att anmäla sig som ombytessökande till arbetsförmedlingen. Det innebär ett tydligare sätt att visa vilka och hur många Samhallanställda som arbetsförmedlingen behöver avsätta resurser för i sitt arbete. Ansvaret för de arbetsförberedande och motivationshöjande insatserna bör även framdeles åvila Samhall.

En väg för att vidmakthålla nivån på övergångar även under en lågkonjunktur är att arbetsförmedlingen använder de flexibla lönebidragen som en del i strategin för övergångar. På motsvarande sätt kan Samhall utnyttja sina kundkontakter för att upparbeta potentiella arbetsmöjligheter i andra företag. Detta underlättas genom att de anställda i ökad utsträckning får arbeta med kundkontakter.

Detta "förarbete" hos Samhall bör underlätta arbetsförmedlingarnas uppsökande arbete hos arbetsgivare för att ge arbetshandikappade arbete på den reguljära arbetsmarknaden, med eller utan flexibelt lönebidrag.

4.3.6 Fortsatt metodutveckling

I avsnitt 2.2.3 har jag redovisat olika hinder för att fler ur de prioriterade grupperna skall kunna beredas anställning i Samhall. Samstämmigheten mellan olika handikappgrupper är stor när det gäller faktorer som påverkar dessa gruppers möjligheter till ett Samhallarbete, som t.ex. bristande kunskap hos verkstadsledningen om handikappet, målkonflikten mellan lönsamhet och rehabilitering, svårigheter att finna lämpliga arbetsuppgifter etc.

Kravet på att kunna arbeta minst halvtid utestänger också många arbetshandikappade från en anställning i Samhall, framför allt från de prioriterade grupperna. Själva handikappet kan således medföra att flera utestängs från anställning i Samhall genom den nedre gräns för arbetsförmåga som för närvarande gäller.

Förslagen till förbättringar är dock åtskilliga. Bl.a. så understryks behovet av ett utökat och förbättrat samarbete mellan arbetsförmedling, omsorgsverksamheten och Samhall. Mellanformer mellan dagcenterverk-

samhet och Samhall måste utvecklas och det bör inte finnas så strikta gränser som nu mellan dessa båda verksamheter. En generöst tilltagen inskolning, pryöplatser och ett mer varierat utbud av arbetsuppgifter är andra förslag. Den inbyggda verksamheten och service och tjänster förs ofta fram som ett lämpligt alternativ för såväl psykiskt utvecklingsstörda som psykiskt sjuka.

Behovet av sysselsättningsformer före en Samhallanställning blir också alltmer tydligt. Inte minst handikapporganisationerna pekar på att det finns ett rehabiliteringsgap mellan ett liv i passivitet inom t.ex. psykiatri och ett liv i arbete. Dessa frågor ligger emellertid inte inom ramen för denna utredning.

Mot bakgrund av de rehabiliteringseffekter och i övrigt positiva verkningar som följer av att en person som inte deltagit i arbetslivet eller enbart deltagit i terapiarbete ges möjlighet att förvärvsarbeta skulle en väg att öka antalet anställda i Samhall från dessa grupper vara att sänka kravet på att kunna arbeta minst fyra timmar. För den enskilde har det en rehabiliterande effekt som på sikt kan innebära en fast förankring i Samhall eller en övergång till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden samtidigt som det fyller ett gap mellan den institutionaliserade arbetsträningen eller dagcenterverksamheten och kommunernas socialtjänst.

Det kan emellertid finnas en risk med en sådan åtgärd, nämligen att en anställning i Samhall skulle bli liktydig med den sysselsättning som bedrivs bl.a. vid dagcenter.

Ett annat sätt är att utveckla metoder som gör det möjligt att i större utsträckning kunna ta emot handikappade från de prioriterade grupperna. Det är därför angeläget att det vid Samhalls arbetsplatser görs kontinuerliga ansträngningar för att förbättra arbetsuppgifternas innehåll, arbetsorganisation, mottagnings- och introduktionsrutiner. Det är också viktigt att bl.a.

arbetsledarna erhåller en sådan utbildning att de är beredda att möta och hantera olika handikappgruppers särart. Detta kommer sannolikt att öka förutsättningarna att kunna ta emot fler gravt handikappade. En stor del av detta framåtsyftande arbete bör ske i nära samarbete med arbetsförmedlingarna.

En fortsatt metodutveckling ser jag därför som en bättre väg att öka rekryteringen från de prioriterade grupperna än att sänka kravet på att kunna arbeta ett visst antal timmar.

4.4 Samhall behöver ändra affärsinriktning

4.4.1 Industriproduktionen behöver minskas

I "Samhall mot år 2000" konstaterar styrelsen att den strukturomvandling av det svenska näringslivet som kommer att bli nödvändig till följd av ändrade omvärldsförhållanden också kommer att ställa andra krav på Samhall än de som ställdes under 1980-talet. Jag delar denna uppfattning.

Allt fler arbetshandikappade har vidare en yrkesbakgrund eller utbildning som gör att de ställer andra krav på sysselsättning än Samhall med sin nuvarande verksamhet kan erbjuda. Det gäller framför allt unga handikappade.

Samhalls framtida affärsinriktning kommer därför med nödvändighet att behöva anpassa sig till den internationella konkurrensen, varvid den egna organisationens förmåga att klara den nya konkurrenssituationen behöver utvecklas. I takt med att efterfrågemönstret ändras, tekniken utvecklas och nya industriländer växer fram krävs en förnyelse av såväl produktutbud som produktionsteknik. Möjligheterna till koncerngemensam affärsutveck-

ling inom Samhall bör enligt min mening stärkas för att möta de nya villkoren. Såvitt jag kan bedöma måste Samhall fortsätta och inom vissa områden öka takten i sitt omstruktureringsarbete för att även i framtiden kunna producera efterfrågade varor och tjänster inom lönsamma affärsområden. Detta får dock inte ske med åsidosättande av de sociala och arbetsmarknadspolitiska målen.

De studiebesök utredningen har gjort bl.a. i Nederländerna och Storbritannien visar att samma omstruktureringsarbete av den skyddade verksamheten pågår i dessa länder.

Det finns enligt min mening inte heller något motsatsförhållande mellan goda affärer och en god personalutveckling. Avgörande för en framgångsrik affärsverksamhet är kunskaper om kundbas, marknad, produktion m.m. För att även på sikt kunna skapa meningsfulla och utvecklande arbeten är det nödvändigt att affärsverksamheten utvecklas på ett gynnsamt sätt och arbetsuppgifterna anpassas till de arbetshandikappade. En positiv affärsutveckling ger utrymme för nödvändiga investeringar i personal, nya marknader, maskiner och inventarier. Merparten av Samhalls framtida förbättringar ligger således inte i att varje enskild person skall arbeta i allt snabbare tempo utan att Samhall utnyttjar sina organisatoriska möjligheter på ett effektivare sätt. En organisation som anpassar sig efter olika förutsättningar har större möjligheter att genomföra sina ambitioner än den som inte följer med i utvecklingen. Samhall bör därför under 1990-talet inrymma olika organisatoriska lösningar. Jag återkommer till denna fråga i kapitel 5.

4.4.2 Tjänsteproduktion kan ge nya möjligheter

På flera för Sverige viktiga industriella avsnitt sker för närvarande en direkt integration mellan varu- och tjänsteproduktion. Det samtidiga beroendet mellan varor och tjänster växer. De pågående förändringarna kan sägas leda till ett "tjänsteindustriellt" samhälle, där varor och tjänster alltmer sammanförs i produktion av integrerade system. Sverige anses rent allmänt ha en potential att bygga upp tjänsteproduktion i utlandet. Bakgrunden är att tjänster är svåra att transportera och lagra. Begrepp som flexibilitet, närhet till kunden, helhetslösningar med skraddarsydda tjänster och produkter är i stället vägledande. På tjänsteområdet kvarstår dessutom många handelshinder i form av nationella regleringar. Sådana hinder kan bl.a. upphöra genom fullföljandet av den europeiska marknaden. Omvänt borde dock gälla att utländska företag som vill sälja på den svenska marknaden med hänsyn till de regler som vi har borde vara intresserade av att etablera sig i Sverige och därmed öppna möjligheter även för Samhall. Vägen via Sverige kan också vara en "inträdesbiljett" till EGs inre marknad.

Samhall har under senare år påbörjat utvecklingen av nya verksamheter inom tjänsteområdet som alternativ till den inriktning på tillverkningsindustri som traditionellt dominerat koncernens verksamhet. Samhall bör härigenom i större utsträckning kunna ta tillvara de kunskaper och färdigheter som finns hos den ökande gruppen yngre och välutbildade personer med funktionshinder. Viss tjänsteproduktion är också särskilt lämplig för t.ex. psykiskt utvecklingsstörda. Genom en sådan inriktning och genom att i större utsträckning utnyttja den moderna tekniken skulle såväl Samhall som andra arbetsgivare kunna skapa mer anpassade arbetsuppgifter åt arbetshandikappade.

5 Samhall - stiftelse eller aktiebolag?

Mina förslag i sammanfattning

Den centrala stiftelsen och de 24 regionala stiftelserna ombildas till aktiebolag fr.o.m. den 1 juli 1992.

Samhall AB blir moderbolag i den nya organisationen och de regionala företagen dotterbolag i syfte att stärka koncernstrukturen i Samhallgruppen.

Den nuvarande regionala indelningen bör vara basen för verksamheten även under 1990-talet. Samhalls koncernstyrelse bör emellertid ha friheten att fastställa den inre organisationen och anpassa den till förändrade förutsättningar för att kunna bli effektiv och framgångsrik. Sådana förändringar bör fortlöpande redovisas till regeringen i planer för framtida strategier.

Koncernstyrelsen skall förutom arbetstagarrepresentanter enligt lag bestå av nio ledamöter och tre suppleanter med närvarorätt. Regeringen utser styrelsen och styrelseordföranden bland dem i särskild ordning. I övrigt tillämpas aktiebolagslagens bestämmelser i Samhall AB.

De regionala dotterbolagens styrelser skall förutom arbetstagarrepresentanter enligt lag bestå av sju ledamöter och tre suppleanter med närvarorätt. Regeringen utser efter nominering av landstinget tre ledamöter inkl. styrelsens ordföranden jämte en suppleant. Aktieägaren i de regionala bolagen, dvs. Samhall AB, utser övriga fyra ledamöter jämte två suppleanter.

För styrelser i dotterbolag som bildas för andra ändamål än att bereda arbetshandikappade meningsfullt och utvecklande arbete tillämpas aktiebolagslagens bestämmelser.

Antalet revisorer bör i likhet med nuvarande förhållande vara tre, jämte suppleanter och utses av bolagsstämman.

I dotterbolagen bör likaledes tre revisorer jämte suppleanter utses av bolagsstämman. Till revisor i dotterbolag bör i likhet med nuvarande förhållanden en av moderbolagets revisorer utses.

5.1 Stiftelsen Samhall

5.1.1 Valet av stiftelseform för Samhall

Vid bildandet av Samhall var det väsentligt att bryta ut den skyddade sysselsättningen ur den offentliga förvaltningsadministrationen och i stället driva verksamheten i friare företagsformer. Valet stod mellan aktiebolag och stiftelse.

Fördelen med dessa båda företagsformer är att författningar och föreskrifter, som gäller myndigheter och som kan vara till nackdel för det affärsmässiga, inte är tillämpliga på offentligt ägda bolag eller stiftelser.

Det gäller t.ex. bestämmelser om upphandling, försäljning och förvaltning av egendom samt offentlighet och sekretess i fråga om affärshandlingar.

Aktiebolagsformen ansågs emellertid, med hänsyn till aktiebolagslagens regler om bl.a. tvångslikvidation, endast passa för verksamhet som syftar till full kostnadstäckning eller överskott. Det förhållandet att arbetsvårdsföretagen ställde krav på betydande kapitaltillskott var därför ett avgörande motiv för att välja stiftelseformen. För stiftelseformen talade också det förhållandet att skyddat arbete inte bedrivs i lönsamhetssyfte utan för att tillgodose de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Några remissinstanser förordade dock aktiebolagsformen. Deras motiv var bl.a. att det för stiftelser saknas enhetliga förvaltningsbestämmelser liknande dem som finns för aktiebolag. Detta skulle minska möjligheterna till samhällelig kontroll och insyn över verksamheten. Behovet av demokratisk förankring och medinflytande från arbetsmarknadens parter bedömdes dock väl kunna tillgodoses genom särskilda bestämmelser i de urkunder som skulle reglera de regionala stiftelsernas verksamhet. Aktiebolagslagens bestämmelser om förvaltning, redovisning och insyn blev i detta avseende vägledande för utformningen av stiftelsernas stadgar.

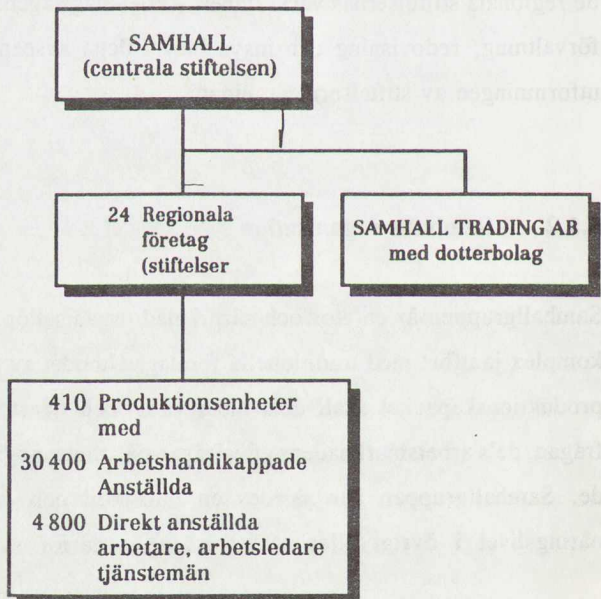
5.1.2 Samhalls organisation

Samhallgruppen är en stor och särpräglad organisation. Verksamheten är komplex jämfört med traditionella företag. Utbudet av arbetstillfällen och produktionskapacitet skall dels möta varu- och tjänstemarknadens efterfrågan, dels arbetsmarknadens efterfrågan på arbetsuppgifter åt handikappade. Samhallgruppen har således en unik roll och en jämförelse med näringslivet i övrigt eller affärsverken är därför svår att göra. Den

arbetsmarknadspolitiska uppgiften skall kombineras med en konkurrensutsatt affärsverksamhet.

Den centrala stiftelsens uppgift är ju att få till stånd en över landet enhetlig utformning av det skyddade arbetet och samordna verksamhetens affärsmässiga del så att verksamhetens sociala mål kan uppfyllas till så låga kostnader som möjligt. Den centrala stiftelsen har också gentemot staten det övergripande ansvaret för verksamheten och spelar inom gruppen rollen av ett moderbolag inom en koncern. Samhalls verksamhet är primärt arbetsmarknadspolitiskt motiverad och den affärsmässiga delen har hittills varit ett medel att uppnå de sociala målen. Den centrala stiftelsen skall ha tillsyn över de regionala stiftelserna och samordna deras verksamhet. De regionala stiftelserna har emellertid egen verkställande direktör (VD) och egen styrelse. Jämför även slutet av detta avsnitt.

SAMHALLGRUPPEN



Samhall har som jag nämnt i kapitel 2 varit föremål för flera översynsutredningar utan att detta medfört någon grundläggande förändring i verksamheten när det gäller styrning och organisation, dels i förhållande till regering och riksdag, dels vad gäller den interna strukturen.

Samhalls verksamhet har under de drygt elva år företagsgruppen funnits utvecklas i riktning mot en modern koncern, oaktat att gruppen i associationsrättslig mening inte omfattas av aktiebolagslagens koncernregler.

Stiftelserna inom Samhallgruppen är juridiskt och ekonomiskt sett självständiga rättssubjekt. De är inte några statliga myndigheter och kan ej heller jämföras med de affärsdrivande verken. De utgör således inte någon del av den juridiskt och ekonomiskt sammanhållna statliga förvaltningen. Offentlighetsprincipen är inte tillämplig på företagsgruppens skriftliga handlingar. Även arbetsrättsligt är Samhall en del av den privata sektorn och inte den offentliga.

Trots att Samhallgruppen består av självständiga rättssubjekt är gruppen ett statligt arbetsmarknadspolitiskt instrument. Det statliga och politiska inflytandet över verksamheten är därför stort.

Regeringens möjligheter att utöva sitt inflytande över verksamheten vilar dels på privaträttslig grund genom att regeringen utser styrelse och verkställande direktören i den centrala Samhallstiftelsen, dels på offentligrättslig grund genom att regeringen föreslår storleken på den statliga merkostnadsersättningen jämte bidraget till fastighetsförvaltningen och genom den lagstiftning som reglerar Samhalls regionala verksamhet. Jag vill här erinra om att beslut i dessa frågor kräver riksdagens medverkan.

I syfte att stärka ägarinflytandet över de regionala stiftelserna, särskilt med tanke på samordningsbehoven, gjordes år 1983 en del ändringar i

lednings- och styrfunktionerna i gruppen (jfr prop. 1982/83:149, AU 25, rskr. 348).

Enligt lagen (1979:47) och förordningen (1979:48) om regionala stiftelser för skyddat arbete är dessa skyldiga att följa de övergripande beslut som fattas av moderstiftelsen i frågor som rör planering, budgetering och ekonomi samt personal- och rehabiliteringspolitik. Som ett ytterligare styrmedel har den centrala stiftelsen befogenheter att lämna de regionala stiftelserna anvisningar i deras verksamhet.

De starka kopplingar mellan den centrala stiftelsen och de regionala stiftelserna med direktivrätt, rätt att utse verkställande direktör och efter nominering flertalet styrelseledamöter m.m. gör att man kan ifrågasätta om de regionala stiftelserna i en viss mening är fristående juridiska subjekt. Den centrala stiftelsens inflytande har förstärkts samtidigt som marknadens betydelse ökat.

5.1.3 Reformarbetet inom den statliga sektorn påverkar Samhall

Samhall, som förvaltar en viktig del av samhällets arbetsmarknadspolitik, arbetar på marknader där inslagen av konkurrens blir allt större. Samtidigt sker en internationalisering av det svenska näringslivet som kräver en allt större anpassning till de internationella spelreglerna.

Det är också angeläget att den statliga förvaltningen anpassas till nya förutsättningar och behov i takt med ändrade förhållanden i samhället och i linje med den resultatorienterade styrning som utvecklas. Regeringen har såväl i skrivelsen 1990/91:50 till riksdagen om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna som i 1991 års budgetproposition bil. 2 presenterat ett omfattande åtgärdsprogram för att

stabilisera den svenska ekonomin, förbättra ekonomins funktionssätt och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. I skrivelsen anfördes bl.a. att ett viktigt inslag i arbetet med att skapa bättre tillväxtmöjligheter är att effektivisera den statliga förmögenhetsförvaltningen. Till de förändringar som är aktuella redan nu hör bl.a. översynen av stiftelsen Samhall. Även den statliga affärsverksamheten är föremål för översyn. Utvecklingen av statens affärsdrivande verksamhet inriktas på att i ökad utsträckning omvandla dessa verk till aktiebolag (jfr prop. 1990/91:87).

Som ett led i utvecklingen av den offentliga sektorn har riksrevisionsverket (RRV) bl.a. kartlagt statliga stiftelser, dvs. sådana där staten är stiftare, antingen ensam eller tillsammans med annan part, och föreslagit riktlinjer för användningen av stiftelseformen för statlig verksamhet. Hit hör Samhall. Stiftelseformen bör enligt riksrevisionsverket inte användas för verksamhet som är av så pass central betydelse för staten att man vill stå ensam som huvudman, ha det huvudsakliga finansieringsansvaret samt ha stora möjligheter till insyn och direktstyrning. Myndighetsformen är det naturliga valet för denna typ av verksamhet. I vissa fall kan bolagsformen övervägas, t.ex. när det är fråga om konkurrensutsatt näringsverksamhet (jfr även RRV 1989:422 Stiftelser för statlig verksamhet).

Regeringen har med anledning av verkets rapport i prop. 1990/91:100, bil. 2 lagt fast vissa principer som innebär en restriktiv hållning till statlig verksamhet i stiftelseform och som i allt väsentligt stämmer överens med riksrevisionsverkets förslag till riktlinjer för statlig verksamhet stiftelseform.

5.1.4 En ny lag om stiftelser

Inom justitiedepartementet pågår ett arbete med en stiftelselag för en civilrättslig reglering av stiftelseväsendet. En lagrådsremiss i ämnet kan väntas inom en mycket snar framtid. Enligt vad jag erfarit kommer förslagen i remissen att i allt väsentligt bygga på de förslag som återfinns i promemorian (Ds Ju 1987:14) Stiftelser.

Promemorians förslag till stiftelselag är i detta sammanhang av särskilt intresse i två avseenden. Det ena är förslaget om en särskild stiftelseform (s.k. anslagsstiftelser) för stiftelser som bildas av staten ensam eller tillsammans med annan stiftare. Det andra är förslaget om likvidation av stiftelser som utövar näringsverksamhet. Det senare förslaget innebär i sak att en stiftelse som utövar näringsverksamhet är skyldig att träda i likvidation om värdet av stiftelsens tillgångar är lägre än summan av stiftelsens skulder. Reglerna har i övrigt utformats i nära anslutning till bestämmelserna om likvidation i 13 kap. aktiebolagslagen. Enligt promemorieförslaget är de emellertid inte avsedda att vara tillämpliga på anslagsstiftelser.

Enligt vad jag erfarit kan lagrådsremissen komma att innehålla ett förslag med den innebörden att en anslagsstiftelse som inrättats genom lag inte skall omfattas av stiftelselagens tillämpningsområde. För Samhalls vidkommande skulle konsekvensen av en sådan regel bli att stiftelselagen skulle bli tillämplig på den centrala stiftelsen, men inte på de regionala stiftelserna.

5.2 Samhalls framtida associationsform

5.2.1 Inledning

Samhall har i en skrivelse den 23 augusti 1990 till arbetsmarknadsdepartementet föreslagit att regeringen skyndsamt utreder företagsgruppens juridiska företagsform och framhållit att stiftelseformen numera av flera skäl framstår som mindre fördelaktig än aktiebolagsformen utifrån den totala verksamhetens behov. Inte minst gäller det från ansvarssynpunkt i kommersiella sammanhang. Samhall framhåller vidare att ändringen i företagsbeskattningen kommer att göra det ofördelaktigare att bedriva omfattande rörelse i stiftelseform.

Även riksdagen har i anslutning till behandlingen av anslaget Bidrag till Stiftelsen Samhall för budgetåret 1991/92 med hänvisning till RRVs rapport och det pågående lagstiftningsarbetet i fråga om stiftelser, uttalat att detta beslutsunderlag kommer att ge utredaren god vägledning vid överväganden om Samhalls framtida organisationsform (jfr bet. 1990/91:AU 12).

5.2.2 Bolagsformen tar till vara Samhalls möjligheter

Samhallföretagen är i allmänhet verksamma inom flera branscher och arbetar på marknader där både den nationella och internationella konkurrensen har ökat starkt sedan Samhalls tillkomst. En ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheten är också angelägen. Detta försvåras av den organisationsstruktur som 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 genomförandet 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, dvs. 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 verksamhetens associationsform. Däremot påverkas givetvis sättet att styra verksamheten. Jag har tidigare berört det sätt på vilket statens nuvarande inflytande utövas i stiftelsen (jfr avsnitt 5.1.2).

Aktiebolag är ju självständiga rättssubjekt vilkas verksamhet regleras främst i aktiebolagslagen. Jag anser emellertid att det även i framtiden kommer att finnas stora möjligheter att utöva ett aktivt inflytande från ägarens sida även i fråga om bolag.

5.2.3 Tvångslikvidation enligt aktiebolagslagen

Kvarstår då inte problemet med aktiebolagslagens bestämmelser om tvångslikvidation som var ett tungt vägande skäl för valet av stiftelseformen när Samhall bildades? Bestämmelserna i aktiebolagslagen har sedermera skärpts genom lagen 1983:453 så att en kontrollbalansräkning numera skall upprättas så snart det egna kapitalet misstänks understiga hälften av det registrerade kapitalet.

Samhall har för egen del i skrivelsen den 23 augusti 1990 anfört att erfarenheterna av de utbetalningsrutiner som används för den statliga merkostnadsersättningen visar att det inte finns risk för att likvidationsbe-

stämmelserna skulle ge upphov till tillämpningsproblem om Samhallgruppen skulle ombildas till aktiebolag. I själva verket torde det enligt senare uppgift från Samhall vara det årliga statliga bidraget till stiftelsen som garanterar att likvidationssvårigheter inte kommer att uppstå.

I motsats till de förhållanden som nu råder kommer den nya lagen om stiftelser, förutom allmänna regler, sannolikt att innehålla bestämmelser om likvidationsförfarande för stiftelser som bedriver näringsverksamhet (jfr avsnitt 5.1.4).

Jag anser därför inte att denna fråga längre har avgörande betydelse för valet av Samhalls framtida associationsform.

5.2.4 Bolagsformen en fördel i beskattningshänseende

I det första steget av skattereformen sänktes den statliga inkomstskatten för de flesta företagsformer från 52 till 40 % (prop. 1989/90:50, SkU 10, rskr. 96). För familjestiftelser uppgår skattesatsen alltså till 52 %. Bolagsskatten har numera sänkts till 30 % (jfr. prop. 1990/91:54, SkU 10, rskr. 106). Rätten att göra avsättning till lagerreserv och resultatutjämningsfond har vidare tagits bort. En särskild skatteutjämningsreserv (SURV) har införts för aktiebolag men inte för stiftelser och baseras på företagens beskattade egna kapital (K-surv). Avdrag för avsättning medges med högst 30 %. För företag med litet eget kapital medges en alternativ reserveringsmöjlighet på maximalt 15 % av lönesumman (L-surv).

Allmännyttiga stiftelser, ideella föreningar m.fl. gynnades i det tidigare systemet genom att de var skattebefriade för vissa inkomster. För att åstadkomma att dessa subjekt får samma ställning i det nya systemet föreslog utredningen om reformerad företagsbeskattning (URF) att man i

förekommande fall skulle få fördela inkomsten på en skattepliktig och en skattefri del. Vilken lösning som skall väljas på sikt övervägs av stiftelse- och föreningsskattekommittén (Fi 1988:03) som för närvarande utreder beskattningsreglerna för stiftelser och ideella föreningar (dir. 1988:6).

Enligt det samråd jag har haft med kommittén förefaller det inte troligt att det blir några väsentliga förändringar i skattskyldigheten för bl.a. stiftelser.

Att bibehålla stiftelseformen för Samhall skulle därför innebära att det särskilda kapitaltillskott Samhall erhåller redan nu som skattekompensation för de ändrade reglerna för avsättning till lagerreserv och resultatutvecklingsfond kommer såvitt jag kan bedöma, att även i framtiden finansieras via statsbudgeten. Den eftersläpningseffekt som följer av nuvarande taxeringsregler kommer att påverka statsbudgeten under fyra år innan ett räkenskapsårs skatt slutligen reglerats. De gynnsammare beskattningsreglerna för aktiebolag skulle även ur denna synvinkel vara att föredra.

5.2.5 Samhall bör ombildas till aktiebolag

När Samhall bildades angavs flera skäl som hinder mot att välja aktiebolagsformen för verksamheten, bl.a. aktiebolagens regler om tvångslikvidation och kraven på betydande kapitaltillskott. Det ansågs inte heller förenligt med verksamhetens inriktning att bedriva den i former som liknande näringslivet.

Utvecklingen har gått dithän att en bolagisering av den statliga affärsverksamheten som även har till uppgift att ta hänsyn till sociala och regionala mål, blir allt vanligare för att effektivisera den statliga förmögenhetsförvaltningen.

Dessutom kommer regeringen hösten 1991 att till riksdagen lägga ett förslag till en helt ny lag om stiftelser som bl.a. kommer att innehålla bestämmelser om tvångslikvidation för stiftelser som utövar näringsverksamhet.

Skattereformen har också fått konsekvenser för stiftelser och därmed jämställda. De gynnsammare beskattningsreglerna för aktiebolag, är inte bara till fördel för Samhall, utan innebär också att den eftersläpning i statsbudgeten som uppstår genom det särskilda kapitaltillskottet för skattekompensation bortfaller.

Även om jag återkommer till frågan om riksdagens och regeringens möjligheter till insyn i och inflytande över Samhall om företagsgruppen ombildas till aktiebolag fanns det några remissinstanser som redan då Samhall bildades, ansåg att detta skulle garanteras bättre om aktiebolagsformen då hade valts.

Det finns också en ekonomisk aspekt på bolagsformen. Genom att inte kunna utnyttja den koncernpotential som en övergång till aktiebolag skulle medföra uppstår strukturella merkostnader för verksamheten.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag att såväl den centrala stiftelsen som de 24 regionala stiftelserna ombildas till aktiebolag. Övergången till aktiebolag bör ske den 1 juli 1992. Jag återkommer i kapitel 6 med motivering till de bestämmelser jag avser föreslå skall ingå i bolagsordningarna m.m.

5.3 Samhalls inre organisation

5.3.1 Nuvarande struktur

De översyner av Samhalls verksamhet och organisation som gjorts under åren har resulterat i olika förslag till lösningar utan att detta lett till några påtagliga förändringar.

Tidigare har frågan dels om s.k. produktbolag, dels om en sammanläggning av de 24 länsstiftelserna till ett färre antal regionala stiftelser varit föremål för utredning (jfr Ds A 1983:6 Samhällsföretagsgruppens framtida organisation m.m.).

Produktbolagen syftade till att skapa klarare ansvarsförhållanden genom att samla ansvaret för produktion och marknadsföring i en och samma organisatoriska enhet. Tanken på produktbolag förefaller ha vuxit fram ur två erfarenheter. Dels att en helt nödvändig produktions- och marknads-mässig samverkan mellan de regionala stiftelserna haft svårt att växa fram på frivillighetens väg. Dels att de samarbetsformer som kunde tillämpas inom ramen för gällande intentioner och lagstiftning visade på svårigheter när det gäller att uppnå önskad effektivitet. Förslaget genomfördes dock inte och jag har kunnat konstatera att problemen kvarstår.

Jag har i avsnitt 3.1 pekat på att svensk industri numera påverkas mycket snabbare av förändringar i vår omvärld än tidigare. Genom att Samhall arbetar i en konkurrensutsatt miljö uppstår ett behov av att kunna vidta strukturförändringar för att kunna anpassa verksamheten till utbud och efterfrågan. Det är också tveksamt om en verksamhet som under konkurrenstryck agerar på den kommersiella marknaden skall ha en organisation som är enhetlig över hela landet.

5.3.2 En ny organisationsstruktur

Valet står mellan att behålla den nuvarande uppbyggnaden eller att organisera Samhall med utgångspunkt från vad som är mest ändamålsenligt i olika situationer.

Samhall har i sin översynsutredning "Samhall mot år 2000" förordat en pluralistisk organisationsstruktur som innebär

- dotterbolag organiserade utifrån regionala strukturer. Det är därvid angeläget att inte ha fler regionala företag än vad som motiveras utifrån effektivitetsskäl,
- dotterbolag som är koncerngemensamma affärsföretag med ett samlat ansvar för personal och affärer för samtliga arbetsplatser inom ett affärsområde/segment där det uppnås skalfördelar. Sådana dotterbolag skall inrättas när detta är mer effektivt än att ha verksamheten i regionala bolag,
- dotterbolag som förstärker samverkansformerna mellan olika Samhallföretag för t.ex. försäljning, produktutveckling, produktionsteknik eller personalutbildning samt
- delägda bolag med externa företag som t.ex. joint venture för teknikutveckling, utlandsförsäljning m.m.

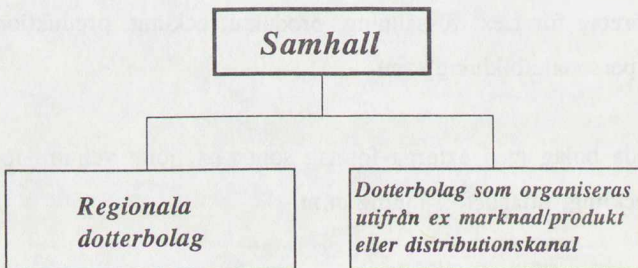
Alltsedan förslaget om att inrätta produktbolag fördes fram i början av 1980-talet har kritik av framför allt två slag riktats mot att ändra den nuvarande organisationsstrukturen.

För det första anses det inte förenligt att med bibehållna höga arbetsmarknadspolitiska och sociala mål bedriva verksamhet för arbetshandikappade i likartade organisationslösningar som näringslivet väljer. För det

andra befaras att produktion, affärsmässighet och effektivitet kommer att bli mål i sig, som medför att arbetstakten på de enskilda arbetsplatserna kommer att drivas upp till ett sådant tempo att det negativt påverkar de arbetshandikappades möjligheter till rehabilitering.

Jag vill här erinra om att ett av de väsentligaste motiven bakom Samhallgruppens bildande var att åstadkomma en effektivare branschmässig samordning av verksamheten, i syfte att främja en positiv utveckling av både sysselsättning och handikappades delaktighet i samhällsbyggandet. De strukturförändringar som nu är påkallade inom företagsgruppen liksom för den gemensamma sektorn och näringslivet i övrigt ställer enligt min mening stora krav på organisationens anpassningsförmåga och flexibilitet. All erfarenhet visar på att strukturförändringar förutsätter omfattande organisationsförändringar för att bli effektiva.

Samhalls framtida organisationsstruktur



Med hänsyn till Samhalls framtida affärsstruktur anser jag att den regionala organisationen skall vara basen för verksamheten även under 1990-talet. En viss reducering av antalet regionala företag kan dock bli nödvändig av effektivitetsskäl. Det är också angeläget att den nya Samhallkoncernen i en

framtid får en sådan organisation att koncernstyrelsen - efter det att riksdag och regering via beslut om riktlinjer och bolagsordning och i ekonomiska villkor har gett de grundläggande förutsättningarna för verksamheten - kan bli effektiv och framgångsrik. Samhall bör därför ha frihet att fastställa den inre organisationen och exempelvis kunna inrätta koncerngemensamma affärsföretag t.ex. gemensamma säljbolag, branschföretag etc. Den pluralistiska ansats Samhallgruppen föreslagit i sin översynsrapport kan därvid tjäna som modell.

I avsnitt 5.4.1 visar jag på vägar hur ägarinflytandet kan utövas även vid en bolagisering av Samhall. Jag utgår därför ifrån att en eventuell reduktion av antalet regionala bolag är en sådan åtgärd som kommer att ingå som en naturlig del i de planer för framtida strategier som styrelse och koncernledning enligt mitt förslag skall åläggas att fortlöpande redovisa för regeringen.

5.4 Samhall AB

5.4.1 Riksdagens och regeringens framtida styrning och insyn

Riksdagen

I avsnitt 5.1.2 har jag redogjort för det nuvarande statliga och politiska inflytandet över Samhall. Med hänsyn till att Samhall även i framtiden skall vara ett arbetsmarknadspolitiskt instrument finansierat via statsbudgeten är det angeläget att detta inflytande bibehålls när Samhall ombildas till aktiebolag.

Den nya formen för styrning av den statliga verksamheten som riksdagen godkänt innebär att myndigheter och därmed jämställda inordnats i ett treårigt cykliskt mönster så att varje myndighet normalt blir föremål för en fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år. Samhall har i avvaktan på denna utredning inte ingått i detta system. Prövningen skall vid de tillfällena vara starkt resultatorienterad och också innefatta de regelverk, transfereringar m.m. som myndigheterna administrerar. Riktlinjerna för att utveckla styrningen av den statliga verksamheten utvecklades först i verksledningsspropositionen år 1987 och därefter genom riksdagens ställningstagande till kompletteringspropositionen år 1988. Genom den nya budgetprocessen kommer riksdagen och regeringen inte enbart att anvisa resurser utan också att ange önskad inriktning och förväntat resultat för den närmaste treårsperioden, s.k. resultatstyrning. (Jfr prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226 och prop. 1987/88:150, bil. 1, FiU 30, rskr. 394.)

I betänkandet (SOU 1990:83) Ny budgetproposition av budgetspropositionsutredningen föreslår utredningen bl.a. att riksdagen, som ett inslag i den nya treårsrytmen, bör bedriva ett mer utvecklat och intensivare uppföljnings- och utvärderingsarbete, främst genom sina utskott.

Nyorienteringen i den statliga budgetprocessen innebär att riksdagen och regeringen i mindre utsträckning skall detaljstyra, och i större utsträckning styra genom mål, ekonomiska ramar och villkor och krav på resultat. Samtidigt skärps kraven på uppföljning och utvärdering.

Riksdagsledamöter har även rätt att närvara vid bolagsstämmor i bolag som ägs direkt av staten till i princip minst 50 % och i anslutning här till ställa frågor. Denna rätt har tillkommit för att förbättra riksdagens insyn i de statliga företagen. Insynsformen är inte författningsmässigt reglerad

utan har i kraft av regeringens ägarinflytande föreskrivits i bolagsordningen för berörda företag.

Enligt min mening kommer detta att garantera att det politiska inflytandet över Samhall kommer att vara fortsatt stort framöver.

Regeringen

Regeringen har i första hand ägaransvaret för de statliga aktiebolagen. Regeringens funktion som beredande och verkställande organ av riksdagens beslut innebär att regeringen medverkar vid både fastställandet av de allmänna riktlinjerna för bolagens verksamhet och finansieringen av den. Redan nu är villkoren för att Samhall skall få disponera medlen som anvisas i budgeten införda i regleringsbrevet. Samma förhållanden gäller även för sådana aktiebolag som har en garanti från statsmakternas sida om ett visst ekonomiskt bidrag i utbyte mot vissa prestationer. I denna del medför en ombildning av Samhall till aktiebolag således inte någon skillnad mot nuvarande förhållanden. Man kan också överväga att i fråga om bolag, stiftelser m.fl. som fullgör uppgifter av sådan karaktär att riksdagen och regeringen bör ha insyn i och inflytande över verksamhetens inriktning att träffa flerårsavtal som också anger förutsättningarna för att bidraget skall erhållas.

Förutom att den nya budgetprocessen ställer ökade krav på regeringen vid budgetpropositionens utformning kommer också den pågående bolagiseringsprocessen inom en rad statliga områden att ställa krav på regeringskansliet att utveckla ägarroll och styrmetoder.

Aktiebolagsformen innebär också att en större tyngd kommer att läggas vid uppföljning och analys av resultat och måluppfyllelse än tidigare.

Den formella styrningen av de bolag där staten helt eller delvis äger aktierna utövas av regeringen på bolagsstämman. Genom val av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser om verksamhetsinriktning m.m. kan statens representanter utöva ett indirekt inflytande över bolagets verksamhet. Ägarinflytandet kan också utövas genom att styrelse och koncernledning åläggs att lägga fast en företagspolicy och upprätta planer för framtida strategier, som fortlöpande redovisas till regeringen.

5.4.2 Ledningsfunktionen inom Samhallgruppen

Koncernstyrelsen

Enligt aktiebolagslagen är det styrelsen som inför ägarna har ett odelat ansvar för verksamheten. Detta ansvar innebär också att Samhalls koncernstyrelse skall svara för att bolaget följer de riktlinjer som statsmakterna fastställer för verksamheten i koncernen.

Sammansättningen av Samhalls styrelse har varit föremål för flera förändringar under 1980-talet. Den nuvarande gäller från den 1 juli 1989 och består av tre riksdagsledamöter, en företrädare för regeringskansliet, en arbetsmarknadsstyrelsen, en Landstingsförbundet, en handikapprörelsen, två de anställdas huvudorganisationer, två näringslivet och en oberoende styrelseordförande. Förutom de tolv ordinarie ledamöterna finns elva personliga suppleanter. Regeringen utser samtliga - ordförande och vice ordförande i särskild ordning - för högst tre år. Den nuvarande mandattiden löper ut den 30 juni 1992.

Genom denna ändring ökade näringslivets representation och handikapprörelsen kom att få en plats i styrelsen. Behovet av att ha en från myndigheter och organisationer fristående person som styrelseordförande har understrukits genom valet av den nuvarande ordföranden, som kommer från näringslivet. För att ge utrymme åt detta utan att styrelsen behövde utökas reducerades antalet riksdagsledamöter till tre och Landstingsförbundet fick en plats.

Samhall har i sin översynsrapport "Samhall mot år 2000" avstått från att lägga några förslag vad gäller koncernstyrelsen med hänsyn till att det är en ägarens uppgift. Samhall framhåller emellertid att den förändring som genomfördes för snart två år sedan är ändamålsenlig oaktat styrelsens storlek. Samhall ifrågasätter dock ordningen med personliga suppleanter.

En vägledande princip för övriga statliga bolag är att styrelserna skall vara små för att vara effektiva, vanligen högst tio personer. Styrelseledamöterna utses för sin kompetens att driva ett företag eller för att de på annat sätt kan bidra till att verksamheten utvecklas. Personliga suppleanter utses i allmänhet inte men kan i vissa fall vara nödvändigt. Antalet begränsas i dessa fall till ett absolut minimum. Det ligger inte heller något allmänt intresse i att eftersträva representativitet för olika grupper i samhället.

Samma förhållande bör gälla för Samhalls framtida koncernstyrelse för att ge arbetsformer som säkerställer kontinuitet och engagemang. Antalet ledamöter bör därför begränsas till nio och antalet suppleanter till tre.

Genom att Samhall ombildas till aktiebolag kommer lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda att bli tillämplig. Det innebär att tre representanter för de fackliga organisationerna skall beredas plats i styrelsen. De har enligt samma lag rätt att utse suppleanter. Eftersom stiftelser inte omfattas av denna lag företräder de nuvarande

fackliga representanterna i styrelsen huvudorganisationerna TCO och LO enligt den fördelning av platserna i styrelsen som lades fast när Samhall bildades (jfr prop. 1977/78:30).

Samhalls framtida koncernstyrelse skulle således komma att bestå av sammanlagt tolv ordinarie ledamöter och högst sex suppleanter med hänsyn tagen till arbetstagarnas rätt till styrelserepresentation.

Styrelseordföranden kommer att inta en central roll såväl i kontakter utanför som inom koncernen. Han eller hon bör därför utses av regeringen i särskild ordning.

Styrelsens sammansättning

Staten kommer att bli ensam ägare av aktierna i Samhall AB. Koncernstyrelsen i sin helhet bör därför utses av regeringen. Jag anser också att regeringen bör vara fri att avgöra styrelsens sammansättning.

Styrelsen bör enligt min mening sättas samman med personer med erfarenhet från personal-/organisationsutveckling, affärsstrategiska frågor, arbetsmarknadspolitik och andra berörda samhällsområden som t.ex. landstingsvärlden och handikapporganisationerna.

Den nya statliga budgetprocessen förutsätter att riksdagens styrning av den statliga verksamheten i fortsättningen skall präglas av långsiktighet och fastställande av mål och som när det gäller Samhall, arbetsmarknadspolitiken. Jag vill därför ifrågasätta om riksdagen i formell mening skall beredas plats i Samhalls styrelse i förhållande till den parlamentariska situationen. Givetvis kan enskilda riksdagsledamöter även i fortsättningen utses till ledamot i Samhalls styrelse.

Det finns emellertid ett klart värde i att viktiga samhällsområden är företrädade i styrelsen och känner sitt ansvar för och kan bidra till att utveckla Samhalls verksamhetsidé. Om regeringen väljer att tillämpa ett nomineringsförfarande enligt den praxis som utvecklats kan den nuvarande sammansättningen och fördelningen därvid tjäna som förebild för den framtida koncernstyrelsen. Regeringen bör också vara fri att avgöra fördelningen av suppleantplatserna så att ett ändamålsenligt styrelsearbete blir möjligt. Det innebär enligt min mening att suppleanterna inte bör vara personliga och att de skall ha närvarorätt vid koncernstyrelsens sammanträden.

För egen del kan jag se fem ledamöter inkl. styrelseordföranden från staten (ägaren) och näringslivet. Det ligger dock ett värde i att som komplement till det statliga inflytandet bereda olika företrädare för stora samhällsgrupper plats i koncernstyrelsen. Återstående fyra ledamöter bör därför utses bland sådana organisationer som jag nämnt i det föregående. Suppleantplatserna bör utnyttjas för att tillgodose det ytterligare behov av information och insyn som kan förekomma.

Bortsett från att regeringen i särskild ordning i stället för bolagsstämman skall utse styrelse och ordförande bör aktiebolagslagens bestämmelser om mandattid för och upphörande av styrelseuppdraget, styrelsens ansvarsfrihet m.m. tillämpas. Det innebär att mandattiden för ledamöterna bör löpa från bolagsstämma till bolagsstämma om inte annat anges i bolagsordningen.

Verkställande direktör

Enligt aktiebolagslagen är det styrelsens uppgift att tillsätta verkställande direktör. Med hänsyn till mina överväganden om riksdagens och regering-

ens möjligheter till styrning och insyn i bolaget förutsätter jag dock att samråd sker med regeringen i denna fråga.

5.4.3 De regionala dotterbolagens styrelser

Styrelsen i dotterbolagen

I översynsrapporten föreslår Samhall att moderföretagets styrelse får befogenhet att utse samtliga ledamöter i styrelserna i de regionala företagen på motsvarande sätt som sker i andra företagsgrupper. Samhall anser att den allsidiga sammansättning de regionala styrelserna nu har och som är en styrka, även i framtiden skall garanteras genom en speciallagstiftning. Antalet ledamöter i styrelserna liksom antalet personliga suppleanter bör däremot minskas.

För närvarande gäller att av styrelsens elva ledamöter utser landstingen fem inkl. ordförande jämte suppleanter, medan den centrala stiftelsen efter nominering från AMS, de regionala fackliga huvudorganisationerna, näringslivet och Samhall utser de övriga jämte suppleanter och verkställande direktör. Denna ordning som varit i kraft sedan den 1 juli 1983, har bl.a. tillkommit för att tillgodose det personsamband som är nödvändigt för att skapa förutsättningar för smidiga insynsmöjligheter i de regionala stiftelserna och snabbhet i informationsutbyte och beslutsfattande. Därutöver finns två fackliga representanter för de anställda adjungerade till styrelsen.

Nuvarande styrelsesammansättning i de regionala stiftelserna är historiskt betingad så till vida att Samhall bildades genom att den statliga och landstingskommunala verksamheten för landets arbetsvård slogs samman

i 24 regionala stiftelser. Fram till år 1983 var också kostnadsansvaret för verksamheten delat mellan staten och landstingen. Sammansättningen kan även ses som ett uttryck för att man velat skapa insyn i verksamheten från en bred intressekrets.

Det finns skäl, bl.a. socialpolitiska och den historiska anknytningen till landstingen, som talar för att denna ordning skulle kunna bestå i den framtida Samhallkoncernen. Men med hänsyn till den vägledande principen att styrelserna inte bör vara för stora för att effektivt kunna utföra sitt uppdrag och som varit grunden för mina ställningstaganden i fråga om koncernstyrelsens storlek samt för att tillgodose kravet på ett ökat ägarinflytande anser jag en förändring nödvändig. T.ex. bör landstingens representation i dotterbolagens styrelser kunna minska något utan negativa konsekvenser från inflytandesynpunkt.

Jag föreslår därför att antalet ledamöter i dotterbolagens styrelser begränsas till sju och antalet suppleanter till tre. Suppleanterna bör inte vara personliga, utan som jag framfört i fråga om suppleantplatserna i koncernstyrelsen, utnyttjas för att garantera olika intresseorganisationers möjlighet till information och insyn. De bör också ha närvarorätt vid styrelsesammanträdena i dotterbolagen.

Genom att även de regionala stiftelserna ombildas till aktiebolag kommer lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda att bli tillämplig. Det innebär att tre representanter för de fackliga organisationerna skall beredas ordinarie plats i styrelsen i minst 17 av de regionala företagen och i resterande sju två ordinarie styrelseledamöter. De fackliga organisationerna har också rätt att utse suppleanter för sina företrädare.

Styrelserna i de framtida regionala dotterbolagen inom Samhallkoncernen kommer således att bestå av högst tio ordinarie ledamöter och högst sex suppleanter med hänsyn till de anställdas rätt till styrelserepresentation.

Normalfallet i en koncernstruktur är att moderföretaget fastställer företagsorganisation och dotterbolagsstyrelser, vilket också Samhall påpekat. I det föregående har jag förordat att koncernstyrelsen skall ha frihet att förfoga över den inre organisationen. Det borde därför vara naturligt att ägaren i de regionala dotterbolagen, dvs. Samhall AB, utser styrelserna i dessa bolag. Men med hänsyn till det historiska sambandet med landstingen och det stora samhällsintresse som finns i Samhall, bl.a. genom att en betydande del av verksamheten finansieras via statsbudgeten, föreslår jag dock att avsteg görs från denna princip.

Styrelsens roll och befogenheter såväl i koncernstyrelsen som i dotterbolagen skiljer sig delvis från det som är gängse i ett uteslutande kommersiellt verksamt aktiebolag genom att riktlinjerna för verksamheten läggs fast av statsmakterna.

Regeringen bör därför efter nominering av landstinget i resp. län utse tre av de sju styrelseledamöterna och en av dem till styrelseordförande i samtliga regionala dotterbolag jämte en av de tre suppleanterna. Anmälan av valet skall liksom i fråga om koncernstyrelsen ske vid den årliga bolagsstämman. Mandattiden anpassas efter aktiebolagslagens bestämmelser. Samhall AB utser övriga fyra ledamöter och två suppleanter.

Genom att låta Samhall AB i de nya regionala dotterbolagen utse majoriteten av styrelsens ledamöter bibehålls det samband mellan den centrala styrelsen och de regionala styrelserna som tillkom redan år 1983 i den nuvarande stiftelseorganisationen.

Härigenom kan koncernstyrelsen - efter det att riksdag och regering via bolagsordning, avtal och beslut om ekonomiska villkor gett de grundläggande förutsättningarna för verksamheten - ta det ansvar för verksamheten som åligger den enligt aktiebolagslagen. Rollfördelningen mellan

riksdag och regering å ena sidan och koncernstyrelsen å andra sidan blir därigenom klarare än nu.

Det är en fördel om de övriga ledamöterna kan hämtas från olika sektorer av det svenska samhället. Även styrelserna i dotterbolagen bör därför sättas samman med personer med erfarenhet från personal-/organisationsutveckling, affärsstrategiska frågor och berörda samhällsområden. Jag vill också understryka vikten av att styrelserna i de nybildade dotterbolagen återspeglar de olika intressen som kommer att finnas företrädade i moderbolagets styrelse, men med en regional och lokal anknytning. Jag föreslår därför att koncernstyrelsen får utse ledamöterna efter ett nomineringsförfarande liknande det som tillämpas i dag. Samtidigt är det viktigt att de återstående styrelseplatserna utnyttjas för att stärka personsambandet mellan moderföretag och dotterbolag.

Ett nomineringsförfarande av nuvarande modell bör i framtiden kunna garantera dels att inte såväl regering som Samhall AB utser samma ledamöter, dels att den framtida sammansättningen av dotterbolagens styrelser i allt väsentligt motsvarar fördelningen av platserna i styrelserna i de nuvarande regionala stiftelserna.

5.4.4 Styrelser i säljbolag m.m.

För styrelser i dotterbolag som bildas för andra ändamål än att bereda arbetshandikappade arbete, t.ex. gemensamma säljbolag som Samhall Trading AB, Samhall Office, Samhall Teko m.fl. bör aktiebolagslagens bestämmelser gälla.

5.4.5 Revision och övrig kontroll

Formell reglering

Några generella krav på redovisning och revision för stiftelser finns inte bortsett från bokföringslagens regler. Revision av statlig verksamhet som bedrivs i form av stiftelser regleras normalt i stiftelsernas stadgar. I praktiken sker revisionen i tillämpliga delar efter förebild av vad som gäller för aktiebolag. Frågan om att bevilja ansvarsfrihet för styrelse, verkställande direktör o.d. regleras således i den centrala stiftelsens stadgar (dnr AL 5894/86) resp. lagen om regionala stiftelser för skyddat arbete.

Stiftelserna kännetecknas av att de saknar ägare i egentlig mening. Detta i sin tur betyder att revisorerna i normalfallet inte gör några uttalanden om ansvarsfrihet eftersom detta inte krävs av stadgarna. Det organ för ägarintressena som bolagsstämman utgör i ett aktiebolag saknar motsvarighet i stiftelser. Årsredovisningar och revisionsberättelser från stiftelserna lämnas därför regelmässigt till regeringen eller därtill av regeringen bemyndigad myndighet samt i förekommande fall till andra huvudmän i stiftelserna.

Formerna för beviljande av ansvarsfrihet för styrelse, verkställande direktör o.d. hos den centrala stiftelsen behandlas i dess stadgar. Där anges att ansvarsfrihet beviljas genom beslut av regeringen.

Revision av statlig verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform regleras av samma lagstiftning som gäller för enskilt ägda aktiebolag, dvs. av aktiebolagslagen. Lagstiftningen har kompletterats med rekommendationer från Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR. Rekommendationerna utgör tolkningar av god praxis på revisionsområdet. Revisionsuppdraget omfattar granskning av bolagets årsredovisning, räkenskaper samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. Revisor i moderbolag skall också granska koncernredovisningen och övriga koncernförhållanden. Dotterbolagen har upplysningsplikt gentemot moderbolagets revisor. Normalt utses minst en av moderbolagets revisorer också till revisor i dotterbolagen. Revisorerna har tystnadsplikt i förhållande till enskilda aktieägare, styrelseledamöter och utomstående. De har därför inga befogenheter att rapportera direkt till regeringen.

Revisorsfunktionen i Samhall

Revisorer i aktiebolag utses av bolagsstämman men kan också till en del utses på annat sätt om det anges i bolagsordningen.

I de statliga bolagen utser bolagsstämman i de allra flesta fallen mellan två och fem revisorer. Alla bolagen har minst en auktoriserad revisor och i ungefär hälften av bolagen ingår dessutom minst en icke auktoriserad revisor. Några särskilda föreskrifter eller befogenheter finns inte när det gäller att företräda statens intressen. I bolag, där staten är minoritetsdelägare, har den ofta i konsortialavtal tillförsäkrat sig rätten att nominera

egna revisorer att väljas på bolagsstämman. För alla de på särskilt sätt utsedda revisorerna gäller att deras uppgifter och ansvar regleras av aktiebolagslagen.

Revisorerna väljs normalt av bolagsstämman för tid och till antal som anges i bolagsordningen. I bolagsordningen kan också stadgas att en eller flera revisorer skall tillsättas av annan än bolagsstämman. Som regel skall minst en av bolagets revisorer vara auktoriserad.

De tre revisorer som enligt den centrala stiftelsens stadgar skall granska styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och årsredovisning utses av regeringen, varav en av dem efter förslag av de fackliga organisationer som företräder de arbetshandikappade anställda vid de regionala stiftelserna. Även för revisorerna utses personliga suppleanter. En av stiftelsens revisorer skall också ingå bland de revisorer som granskar de bolag där den centrala stiftelsen är moderbolag.

Härutöver kan riksrevisionsverket med stöd av lagen (1987:519) om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser genomföra särskilda revisionsprojekt rörande Samhalls måluppfyllelse, effektivitet m.m. Revision av de regionala stiftelsernas verksamhet, antalet revisorer och bestämmelser om hur de utses regleras i lagen om regionala stiftelser för skyddat arbete.

För granskning av varje regional stiftelse skall det finnas tre revisorer varav landstinget utser en och den centrala stiftelsen två. På samma sätt utses motsvarande antal suppleanter. En av de stiftelsen utsedda revisorerna skall på samma sätt som gäller för den centrala stiftelsen utses efter förslag av den fackliga organisation som företräder det största antalet arbetshandikappade anställda. Riksrevisionsverket har rätt att även granska de regionala stiftelsernas verksamhet.

Ombildningen av den centrala stiftelsen och de regionala stiftelserna till aktiebolag innebär enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen att revisor utses av bolagsstämman. I bolagsordningen kan dock bestämmas att en eller flera, dock inte alla, skall tillsättas av annan än bolagsstämman. Detta skulle kunna öka statens möjligheter till insyn. Ytterligare ett skäl som kan tala för att regeringen även skall utse några av revisorerna i de nybildade aktiebolagen är det avsteg från bestämmelserna i aktiebolagslagen i fråga om utseende av styrelserna jag tidigare har föreslagit.

Regeringen har emellertid som utövare av statens funktioner som ägare eller huvudman i bolag och stiftelser mer eller mindre direkt insyn i företagen genom utsedda ombud vid bolagsstämmor, styrelseledamöter och revisorer. Dessa utgörs till en del av departementstjänstemän. Inom ramen för särskilda utvärderingar o.d. och den årliga budgetprocessen ges vidare olika slag av insyn liksom genom informella direkta kontakter mellan företrädare för regeringen eller regeringskansliet och ledningarna för företagen.

Revisorerna bör därför utses av bolagsstämman. Aktiebolagslagen kräver kvalificerad revision i större aktiebolag. Härmed avses att i sådana bolag skall minst en av revisorerna vara auktoriserad eller godkänd (10 kap. 3 §). I stället för dessa kan ett auktoriserat revisionsbolag fullgöra uppgiften (10 kap. 2 § tredje stycket). Kvalificerad revision kommer i princip att gälla för de stiftelser som nu ombildas till aktiebolag.

Såvitt jag kan bedöma är det nuvarande antalet revisorer, dvs. tre, väl anpassat till det som gäller för statliga bolag i övrigt. Även om aktiebolagslagen inte ställer krav på att suppleanter skall utses föreslår jag av praktiska skäl, t.ex. för att inte behöva inkalla extra bolagsstämma för att utse ersättare, motsvarande antal suppleanter.

Möjligheterna till information är en grundläggande förutsättning för koncernrevisionen. Det är därför lämpligt att det personsamband som för närvarande finns mellan revisorerna i den centrala stiftelsen och revisorsfunktionen i de regionala stiftelserna också består i den framtida Samhallkoncernen. På motsvarande sätt som inom andra koncerner bör därför till revisor i dotterbolagen utses minst en av moderföretagets revisorer.

6 Övergång från stiftelse till aktiebolag, finansieringsprinciper m.m.

Mina bedömningar och förslag i sammanfattning

Detta kapitel innehåller förutom motivering till bestämmelserna i förslagen till bolagsordning för såväl Samhall AB som de regionala dotterbolagen såväl bedömning av vissa skattemässiga konsekvenser som förslag i fråga om finansiering m.m.

Stämpelskatten för aktierna i såväl moderbolag som i dotterbolag i Samhallgruppen kan uppskattas till mellan 23 - 27 milj. kr. och för fastigheterna till 60 milj. kr. Riksrevisionsverket resp. kammarkollegiet och i sista hand regeringen kan efter ansökan medge nedsättning eller befrielse av sådana skatter.

En ny bidragskonstruktion för medelstillsdelningen till Samhall införs. Den innebär att de två posterna för dels driftbidraget till Samhall, dels till fastigheterna slås samman till ett belopp. Samhall skall i framtiden prestera en lägsta nivå på antalet arbetade timmar. Överskott kan användas för att skapa fler arbeten för arbetshandikappade eller för att

minska det statliga bidragsbehovet. Ett resultatkrav på ett lägsta antal övergångar kopplas också till bidraget.

Räkenskapsåret för såväl Samhall AB som de regionala dotterbolagen läggs om till kalenderår under förutsättning att de problem en sådan ordning medför, bl.a. i samarbetet med AMS, kan lösas och riksdagens bedömning av den sammanhållna arbetsmarknadspolitiken inte försvåras.

Det statliga bidraget till Samhall bedömer jag inte komma i konflikt med EGs konkurrensregler och bestämmelser om statliga stödåtgärder.

6.1 Ombildning till aktiebolag

6.1.1 Förutsättningar för en bolagisering av Samhall

Inledning

En ombildning av den centrala stiftelsen och de 24 regionala stiftelserna till aktiebolag och koncern med ett moderbolag och 24 dotterbolag medför en rad formella åtgärder liksom skattemässiga och redovisningsmässiga konsekvenser.

Till de formella åtgärderna hör upplösning av stiftelserna, förslag till bolagsordning som skall bifogas stiftelseurkunderna för vart och ett av de nya aktiebolagen.

Tillstånd att upplösa den centrala stiftelsen liksom att upphäva förordningen om regionala stiftelser för skyddat arbete ankommer på

regeringen. Upphävande av lagen om regionala stiftelser kräver riksdagens medverkan. Jämför författningsförslag 2 och 3.

Samhall har bland de förslag som överlämnats till utredningen föreslagit att en övergång till aktiebolagsformen bör kompletteras med en särskild lagstiftning som reglerar Samhallkoncernens verksamhet. Samhall har även inkommit med en skiss till hur en sådan lag skulle kunna utformas.

Förslaget innehåller i allt väsentligt sådana bestämmelser som normalt regleras i en bolagsordning för ett aktiebolag.

Lag och/eller bolagsordning?

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) kan en förvaltningsuppgift överlämnas till t.ex. bolag, förening eller stiftelse. Innebär uppgiften även myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd i lag. Redan när Samhall bildades ansågs inte kravet på lagform enligt 11 kap. 6 § RF nödvändigt. Staten stod som ensam stiftelsebildare av den centrala stiftelsen och regeringen beslutade om dess inrättande och fastställde stadgarna. Inte heller lagstiftningen som reglerar bildandet av de regionala stiftelserna skedde med stöd av nämnda lagrum utan med stöd av 8 kap. 5 § RF. Här var staten tillsammans med landstingen stiftelsebildare. Bestämmelserna i 8 kap. 5 § RF anger bl.a. att föreskrifter om kommunernas befogenheter och om deras åligganden skall meddelas i lag.

Någon myndighetsutövning ansågs således inte vid det tillfället kopplad till den förvaltningsuppgift som anförtröddes Samhall. Detta förhållande kan inte anses ändrat genom att Samhall nu ombildas till aktiebolag.

Aktiebolagslagens (ABL) bestämmelser om bl.a. formkrav för bolagsordningen kan väl tillgodose behovet av att utöver de obligatoriska be-

stämmelserna som enligt 2 kap. 4 § ABL skall finnas angivna i bolagsordningen, införa särskilda bestämmelser vad gäller Samhalls verksamhet. Sådana bestämmelser får emellertid inte stå i strid mot aktiebolagslagen eller annan lag eller författning. En särskild lagstiftning för Samhallgruppen kan därför inte anses påkallad.

Däremot kan det vara lämpligt att för att garantera riksdagens och regeringens insyn i och inflytande över verksamhetens inriktning att träffa ett flerårsavtal med Samhall AB som komplement till de villkor som anges för det statliga bidraget.

6.1.2 Bolagsordning m.m. för Samhall AB och de regionala dotterbolagen

Stiftelseurkund

Aktiebolag kan enligt 2 kap. 1 § ABL bildas av en eller flera stiftare. Formkraven för den obligatoriska stiftelseurkunden återfinns i 3 § samma kapitel. En sådan skall upprättas för vart och ett av de tilltänkta aktiebolagen. Stiftelseurkunden skall förutom förslag till bolagsordning också ange teckningskurs på aktie, teckningstid, kallelse till konstituerande stämma, kvalificerad bolagsbildning, apportbestämmelser m.m. De två sistnämnda är aktuella med hänsyn till att aktierna i Samhall AB skall betalas med apportegendom.

Jag har här velat erinra om formen för bildande av aktiebolag, men avger inte något förslag på hur en sådan urkund kan utformas.

Bolagsordningen

Jag har i avsnitt 5.4.1 erinrat om de olika möjligheter som finns att även i framtiden garantera det statliga och politiska inflytandet över Samhall. I avsnitt 6.2.1 kommer jag att föreslå en ändrad bidragskonstruktion som syftar till att bättre svara mot nyorienteringen i den statliga budgetprocessen. Det statliga inflytandet kan också utövas indirekt genom val av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen införa särskilda bestämmelser om verksamhetsinriktning och begränsningar i styrelsens befogenheter.

Bolagsordning skall ju fogas till stiftelseurkunden. Till de obligatoriska uppgifterna hör bolagets firma, den ort där styrelsen skall ha sitt säte, föremålet för bolagets verksamhet, aktiekapitalet, aktiernas nominella belopp, antalet eller lägsta och högsta antalet styrelseledamöter och revisorer samt styrelsesuppleanter, sättet för sammankallande av bolagsstämma, vilka ärenden som skall förekomma på ordinarie stämma och vilken tid bolagets räkenskapsår skall omfatta (2 kap. 4 § ABL).

En övergång till aktiebolagsformen bör sannolikt inte föranleda någon annan förändring av företagets firma än att aktiebolag läggs till det nuvarande namnet. Jag har i avsnitt 5.3.2 utgått från att den regionala organisationen skall vara basen för verksamheten även under 1990-talet. Med anledning härav har jag valt att upprätta dels ett förslag till bolagsordning för det framtida Samhall AB, dels ett förslag som avser de regionala dotterbolagen, där de närmare uppgifterna för varje enskilt bolag får anges i samband med bildandet av aktiebolaget. Båda förslagen redovisas under rubriken författningsförslag som 4 och 5. Bolagsordning för bolag som bildas för andra ändamål än att ge arbete åt handikappade bör beslutas av konstituerande bolagsstämma.

I det följande kommenterar jag de bestämmelser i bolagsordningen som avviker från det som är brukligt i aktiebolag och de ytterligare bestämmelser som jag anser nödvändiga för en fortsatt god styrning och insyn från statsmakterna.

Bolagsordningen för Samhall AB

§ 3

Föremålet för bolagets verksamhet skall i bolagsordningen anges till sin art. Skall bolaget bedriva ekonomisk verksamhet är det ett krav. En viss specificering av de rörelsegrenar bolaget skall verka inom är således nödvändig. Bestämmelsen har tillkommit för att begränsa styrelsens möjligheter att göra genomgripande ändringar av verksamhetens art utan att iakttä proceduren för bolagsändring.

I ett bolag som Samhall vars föremål för verksamheten i första hand är att bereda meningsfulla och utvecklande arbeten åt arbetshandikappade genom produktion av varor och tjänster kompliceras möjligheterna att ange inom vilka rörelsegrenar bolaget skall bedriva sin verksamhet.

Samhallgruppen arbetar för närvarande i ett 20-tal olika affärsområden som totalt omfattar ett 100-tal affärssegment. Den affärsdrivande verksamheten kan också sägas vara sekundär till verksamhetens art.

Samhalls uppgift är ju också i första hand att på den öppna marknaden finna lämpliga arbetsuppgifter åt sina arbetstagare, oavsett vilken rörelsegren det handlar om. Just i detta fall bör således styrelsen ha stor frihet att göra förändringar i verksamhetens art.

Jag har därför avstått från att i föremålsparagrafen ange de affärsområden Samhall för närvarande arbetar inom. Ytterst är det en fråga för patent- och registreringsverket.

§ 6

Även om staten blir ensam ägare av aktierna i Samhall AB och sannolikheten för att de skall avyttras i det närmaste obefintlig har jag ändå ansett det vara befogat att ta in en bestämmelse om utlånningsförbehåll och förvärvskontroll.

§ 7

Av aktiebolagslagen följer att det är styrelsen som utser verkställande direktör om bolagets aktiekapital eller maximikapital uppgår till minst en miljon kronor (8 kap. 3 §).

För att undgå oklarheter på den punkten har jag ändå valt att ta in en bestämmelse härom i bolagsordningen.

§ 8

Styrelsen i aktiebolag utses vanligen av bolagsstämman om inte denna rättighet genom föreskrifter i bolagsordningen överförs på annan än bolagsstämman. Jag har i avsnitt 5.4.2 angett skälen till varför jag föreslagit att regeringen och inte bolagsstämman skall utse styrelseledamöter inkl. styrelsens ordförande och suppleanter.

§ 12

För ytterligare redogörelse av övergången till kalenderårsvisa räkenskapsår, se avsnitt 6.2.2.

§ 14

En förutsättning för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämmor i bolag som ägs direkt av staten till i princip minst 50 % och i anslutning härtill ställa frågor är att denna rätt skrivs in i bolagsordningen.

§ 18

För att undvika osäkerhet om vem tillgångarna skall tillfalla vid en eventuell upplösning av bolaget har en bestämmelse tagits in om att dessa skall tillfalla staten.

§ 19

Beslut om ändring av bolagsordningen fattas i normalfallet av bolagsstämman enligt 9 kap. 14 § ABL, utom i fall av bristande betalning av aktier vid kontant emission. Samma lagrum andra stycket innehåller emellertid bestämmelser om att det i bolagsordningen kan tas in en föreskrift som innebär att för en ändring i bolagsordningen skall äga giltighet krävas utomståendes medgivande.

Av skäl som jag anført i avsnitt 5.4.1 om bl.a. regeringens framtida styrning och insyn och de avvikelser jag har föreslagit för utseende av styrelseledamöter m.m. följer att bolagsordningen inte bör kunna ändras

utan regeringens godkännande. Även riksdagen bör fortlöpande hållas informerad om sådana ändringar.

Bolagsordning för dotterbolagen

Bolagsordningen för dotterbolagen innehåller i likhet med förslaget till bolagsordning för Samhall AB ett antal föreskrifter utöver det som är vanligen förekommande i koncernbildningar.

§ 3

När det gäller de enskilda bolagsordningarna för de regionala dotterbolagen kan det finnas skäl att i föremålsbestämmelsen närmare specificera verksamhetens art. Detta anser jag dock vara en uppgift för Samhalls koncernledning att avgöra.

§ 6

Även i dotterbolagens bolagsordning bör en bestämmelse om utlänningsförbehåll och förvärvskontroll tas in.

§ 7

Av skäl som jag anfört under motsvarande bestämmelse i förslaget till bolagsordning för Samhall AB bör även i dotterbolagens bolagsordningar tas in en bestämmelse om att det är styrelsen som utser den verkställande direktören.

§ 8

Av skäl som jag anført i avsnitt 5.4.3 bör regeringen utse tre styrelseledamöter inkl. styrelsens ordförande och en suppleant. Ägaren, dvs. Samhall AB, utser de övriga fyra ledamöterna jämte två suppleanter.

§ 9

Syftet med att en av moderbolagets revisorer även skall utses till revisor i dotterbolag är att ge moderbolagets kontrollorgan kännedom om dotterföretagens förhållanden för att kunna bedöma moderbolagets och koncernens resultat, ställning och förhållanden i övrigt. En sådan ordning finns redan i Samhallgruppen. Jag har ändå ansett det befogat att ta in en bestämmelse härom i bolagsordningen.

§ 11

En övergång av kalenderårsvisa räkenskapsår för Samhall AB innebär att även dotterbolagens räkenskapsår behöver läggas om.

§ 15

Moderbolaget Samhall AB kommer i den koncernstruktur som bildas att bli ägare till aktierna i de regionala dotterbolagen. Därav följer att vid en upplösning av ett regionalt dotterföretag skall företagets tillgångar tillfalla moderbolaget.

§ 16

Inte heller bolagsordningen för de regionala dotterbolagen bör kunna ändras utan utomståendes medgivande, i detta fall koncernstyrelsens i Samhall AB. På detta sätt säkerställs styrelsens möjligheter till insyn i de regionala dotterföretagen.

6.1.3 Ekonomiska konsekvenser vid övergången till aktiebolag

Inledning

Utöver de rent formella åtgärderna såsom stiftelseurkund, förslag till bolagsordning, registrering hos patent- och registreringsverket m.m., vid ombildning av de centrala stiftelserna och de 24 regionala stiftelserna till aktiebolag uppstår också ekonomiska konsekvenser vid övergången och i omedelbar anslutning till denna.

Bland de frågor som är aktuella återfinns inkomstbeskattning, stämpelskatt på aktier och fastigheter. Samhalls bokslut för räkenskapsåret 1990/91 kommer inte att ha ställts samman innan mitt uppdrag skall vara slutfört. Vinner mina förslag gehör om att de nuvarande stiftelserna i Samhall skall ombildas till aktiebolag den 1 juli 1992 skall de skattemässiga och redovisningsmässiga konsekvenserna baseras på det bokslut som avser räkenskapsåret 1991/92. Det bör därför ankomma på Samhall att närmare ange underlaget för de olika skatteslagen. I det följande behandlar jag vissa principiella frågor som hänger samman med bolagiseringen av Samhall.

Stämpelskatt på aktier

Samhall har uppgett att aktiekapitalet i Samhall AB kan komma att ligga mellan 300 till 500 milj. kr. För de regionala dotterbolagen kommer aktiekapitalet enligt uppgift från Samhall sannolikt att variera mellan 1 milj. kr till 7 milj. kr. Enligt lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier utgår vid bildandet av aktiebolag stämpelskatt med 2 % på aktiernas nominella belopp. Samma förhållande gäller om samtliga aktier helt eller delvis betalas genom apportegendom, vilket kommer att bli fallet vid bolagisering- en av Samhall. Stämpelskatt erläggs oavsett om staten eller annan är bildare av aktiebolaget.

Stämpelskatten för staten som bildare av Samhall AB skulle med utgångspunkt från den nedre och övre gränsen för det uppskattade aktiekapitalet komma att uppgå till mellan 6 och 10 milj. kr. Stämpelskatten för dotterbolagen skulle vid ett genomsnittligt aktiekapital på 3,5 milj. kr. komma att sammanlagt uppgå till knappt 17 milj. kr.

Föreligger synnerliga skäl kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, i detta fall riksskatteverket, enligt lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, 9 kap. 4 §, medge nedsättning av eller befrielse från skatt.

Stämpelskatt på fastigheter

I samband med att Samhall ombildas till aktiebolag kommer de fastigheter som i dag ägs av den centrala stiftelsen att överlåtas till Samhall AB.

Vid överlåtelse av fastigheter utgår enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter stämpelskatt med 3 % på

köpeskillingen alternativt på fastigheternas taxeringsvärde om detta är högre. Samhalls fastigheter är endast delvis åsatta ett taxeringsvärde, varför en särskild värdering även måste göras av fastigheterna. Av redogörelsen över Samhalls fastigheter i kapitel 2 framgår att fastighetsbeståndet beräknas till ett återanskaffningsvärde på runt 5 miljarder kronor. Marknadsvärdet har däremot uppskattats till ca 2 miljarder kronor. Eftersom fastigheterna i flertalet fall inte är åsatta något taxeringsvärde har det av Samhall angivna marknadsvärdet använts som grund för beräkningen av stämpelskatten. Den skulle med denna utgångspunkt komma att uppgå till ca 60 milj. kr.

Enligt 42 § samma lag kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, i detta fall kammarkollegiet, medge nedsättning av eller befrielse från sådan skatt.

Samhall har låtit Bohlins revisionsbyrå göra en genomgång av de skatemässiga och redovisningsmässiga konsekvenserna av en ombildning till aktiebolag. Detta underlag har under hand tillställts utredningen. I fråga om stämpelskatten på fastigheter anför revisionsbyrån att för att undgå ett mycket omfattande värderingsarbete som blir nödvändigt med hänsyn till avsaknaden av taxeringsvärden bör befrielse från stämpelskatt eftersträvas.

6.2 Finansieringsprinciper m.m.

6.2.1 En ny bidragskonstruktion

Nuvarande bidragskonstruktion

Den nuvarande bidragskonstruktionen utgår från de finansieringsprinciper som utarbetades av NOSA-kommittén (Nya organisationskommittén för skyddat arbete). Finansieringen av den löpande verksamheten skulle enligt dessa ske genom intäkter och genom ett statligt driftbidrag för att täcka uppkommet underskott (jfr prop. 1978/79:139). Detta driftbidrag relaterades till lönesumman, inkl. lönebikostnader, för de arbetshandikappade, benämnt bidragsprocent och under senare år resultatprocent. Utan att behöva reducera antalet bidragsberättigade arbetade timmar har riksdagen kunnat ställa krav på Samhall att effektivisera verksamheten genom att sänka resultatprocentnivån.

Den nuvarande konstruktionen tar emellertid inte hänsyn till effekterna av marginalintäkter och marginalkostnader när antalet bidragsberättigade arbetstimmar ändras. Ett exempel på en sådan marginaleffekt är att Samhalls resultatprocent förbättras, dvs. minskar, när antalet arbetade timmar ökar.

Konstruktionen av driftbidraget innebär att Samhalls verksamhet mäts och styrs på ett schablonmässigt sätt, som inte har någon motsvarighet i annan verksamhet. Det sker dels från riksdag och regering gentemot Samhalls styrelse, dels i Samhalls interna styrning.

Samhall har hittills i allt för liten utsträckning använt sig av etablerade företagsekonomiska mått, som exempelvis resultat-, balans- och marknads-mått för den interna styrningen. Korrekta impulser för att nå ett bättre ekonomiskt resultat kan därför utebli. Dåliga affärer och svag affärsutveckling kan t.ex. döljas genom en ökning av antalet arbetade timmar. Resultatprocenten "avslöjar" inte detta. Det gör däremot etablerade företagsekonomiska mått.

Kostnadsutvecklingen styrs också genom den s.k. timramen som medför mycket "stopp" och "start" i rekryteringsprocessen. Det är flera faktorer som påverkar antalet arbetade timmar såsom antalet anställda, antalet deltidsarbetande, antalet övergångar, antalet studieledigheter, närvaroutvecklingen, antalet arbetsdagar per år, m.m. Dessutom beror antalet arbetade timmar per år av när under året dessa händelser inträffar. En studieledighet som inträffar i september påverkar av naturliga skäl antalet arbetstimmar i mindre utsträckning än om den inträffar i april.

Samhall har därför i sin översynsrapport föreslagit att timramen skall få över- resp. underskridas med 2 %.

Den nuvarande ordningen med att Samhall anvisas medel för dels drift, dels fastighetsfonden kan också ifrågasättas. Samhalls ekonomiska resultat bedöms också enbart utifrån resultatprocenten.

Fastigheterna och arbetsmiljön har nu den standarden att posterna för drift och lokaler bör läggas samman till ett belopp för hela verksamheten. Däremot är det fortfarande angeläget att dessa frågor hanteras på ett sådant sätt att överblick och samlad beslutskapacitet säkerställer de reala tillgångarnas värde och tillväxt.

En ny bidragskonstruktion

Jag anser nu tiden vara mogen att, i enlighet med den nyorientering för riksdagens och regeringens styrning av den statliga verksamheten, ändra konstruktionen av bidraget till Samhall. Vidare skall det sättas tydliga mål, ekonomiska ramar och villkor samt ställas krav på resultat av Samhalls verksamhet.

Ekonomisk effektivitet redovisas främst i kronor och bör även gälla för Samhalls verksamhet. Härigenom kan man precisera ekonomiska val. Styrning och ledning underlättas också om verksamhetens ekonomiska prestationer uttrycks i kronor och ej i resultatprocent. Detta blir inte minst viktigt inför en övergång till aktiebolag.

Bidraget till Samhall har hittills beräknats efter en procentsats av den faktiska lönesumman, inkl. lönebikostnader, för arbetshandikappade. Förändringen av bidragsbeloppen har stämt väl överens med förändringarna i konsumentprisindex under motsvarande period. Detta skulle i och för sig tala för att fortsätta med den nuvarande principen. Jag anser dock att medel till Samhalls verksamhet årligen skall uppräknas enligt den pris- och löneomräkning som normalt sker med utgifter i statens budget för att få en bättre kontroll över kostnadsutvecklingen.

Det finns olika sätt att beräkna arbetsvolymen på. Alternativ till timmar kan vara antalet arbetshandikappade eller helårsanställda eller antal helårsarbeten (kontrakterad tid exkl. semester). De är emellertid sämre mått härpå genom att de innehåller andra faktorer än sådana som rör arbetsvolymen. T.ex. kan antalet helårsanställda förväxlas med antalet helårsarbeten. Antalet arbetade timmar, inkl. sådana timmar som Samhall skall betala sjuklön för, bör därför även framöver vara underlaget för Samhalls arbetsvolym. Utgångspunkten för en sådan beräkning bör lämpligen vara timantalet och driftbidragen för budgetåret 1991/92.

Den nuvarande högstbestämningen av antalet arbetade timmar bör dock ersättas med en lägsta nivå vad avser det antal arbetstimmar som Samhall skall prestera. Med hänsyn till det ojämna timutnyttjandet, orderstock m.m. vill jag samtidigt understryka vikten av att Samhall ges en möjlighet att omfördela arbetstimmar mellan åren. För att minst uppnå det mål som riksdagens fastställt bör omfördelningen av de anvisade medlen mellan år

kunna avse en period om tre år och betecknas som ett reservationsanslag med denna innebörd. Genom att kräva en viss minsta arbetsvolym kan man eliminera en del av de svårigheter i nuvarande styrning jag redogjort för tidigare, samtidigt som man kan betona Samhalls uppgift att utföra så många arbetade timmar som möjligt för arbetshandikappade inom ramen för de ekonomiska resurser riksdagen anvisar. Effektiviseringar av Samhalls verksamhet kan därmed antingen användas för att skapa fler arbeten för arbetshandikappade eller för att minska det statliga driftbidraget.

Utifrån arbetslinjens och rehabiliteringspolitikens perspektiv är övergångar en betydelsefull indikator på resultatet av Samhalls verksamhet. Övergångarna är ett indirekt mått på Samhalls rehabiliteringsförmåga och understryker samtidigt betydelsen av att Samhall är ett rehabiliteringsföretag. Av dessa skäl bör även antalet övergångar vara ett framtida resultatkrav från riksdagen.

6.2.2 Omläggning till kalenderårsvisa medelsanvisningar

Samhall har i sin översynsrapport aktualiserat frågan om ett ändrat räkenskapsår. Detta sammanfaller för närvarande med det statliga budgetåret. Enligt Samhall har denna ordning ogynnsamma konsekvenser för koncernens verksamhet i olika avseenden. Samhall har därför i en skrivelse den 27 mars 1991 till den särskilde utredaren hemställt att frågan prövas i anslutning till översynen av Samhall.

En sådan ändring skulle innebära att de statliga medlen till Samhall anvisades per kalenderår och inte per budgetår. Tidpunkten för att inge anslagsframställningen skulle dock inte ändras utan enligt Samhall vara

densamma som nu, dvs. den 1 september, men med den skillnaden att den skall behandlas i tilläggsbudget I på hösten samma år och avse det verksamhetsår som börjar året efter. Enligt ett förslag i betänkandet (1990:83) Ny budgetproposition av budgetpropositionsutredningen bör en höstproposition till riksdagen i första hand ta sikte på sådana beslut som skall äga giltighet från det kommande kalenderåret.

Skälen till den föreslagna förändringen är flera. Många av de avtal som ingås med utomstående knyts till kalenderåret. En övergång till kalenderår som räkenskapsår förenklar administrationen och innebär säkrare prognoser och bokslut. Även ur planeringssynpunkt skulle det vara en fördel.

De affärsdrivande verken och Sveriges Radio AB tillämpar numera kalenderår som räkenskapsår. Jag ser därför inte något hinder mot att en sådan ordning tillämpas även på Samhall.

En övergång till kalenderårsvisa räkenskapsår är emellertid inte helt problemfri. T.ex. så behöver arbetsmarknadsverket förändra sina rutiner när det gäller bl.a. behovsbedömning av antalet platser i den skyddade verksamheten m.m.

Omläggningen till kalenderår får inte heller innebära att Samhall rycks ur den sammanhållna arbetsmarknadspolitiken så att riksdagens bedömning därmed försvåras.

6.2.3 Påverkar EGs regler om statsstöd m.m. driftbidraget till Samhall?

Inledning

Tanken bakom skapandet av EGs inre marknad är att den europeiska industrins konkurrenskraft skall stärkas genom tillgången till en gränsfri marknad på vilket det skall råda en fri konkurrens. Den inre marknaden som i stor utsträckning innebär att protektionistiska hinder av olika slag avskaffas, medför att krav ställs på en rättvis konkurrenspolitik som inte tillåter t.ex. snedvridande statligt företagsstöd. Trots detta använder sig medlemsländerna inom EG liksom på andra håll av ett brett spektrum av allmänna, regionala och sektorsvisa stödformer inom många områden.

I skenet av de pågående EES-förhandlingarna, och den svenska ansökan om medlemskap i EG är frågan om bl.a. det statliga driftbidraget till Samhall kan komma i konflikt med EGs regler om statliga stödåtgärder aktuell.

EGs regler om statliga stödåtgärder

Grundläggande relevanta EG-regler på stödområdet är artiklarna 90, 92 och 93 i Romfördraget och artiklarna 4, 54 och 95 i Parisfördraget. Därtill kommer rådsdirektiv och ett antal meddelanden och riktlinjer som utfärdats av kommissionen.

Artikel 92:1 Romfördraget innehåller ett generellt förbud mot statliga stödåtgärder som förvanskar eller hotar att förvanska konkurrensen inom EG. I undantagsfall får dock selektivt stöd förekomma (artikel 92:2), det

gäller främst stöd av social natur, till ekonomiskt eftersatta områden och sektorstöd till särskilt utsatta näringsgrenar eller för att avhjälpa skador orsakade av naturkatastrofer eller andra extraordinära händelser. Artikel 93 skiljer mellan redan existerande stödåtgärder och nya stödåtgärder.

Kommissionen granskar fortlöpande existerande stödåtgärder för att se om de är förenliga med art. 92.

Som ett led i strävandena mot en fri inre marknad med lika konkurrensvillkor, har en allmän skärpning av kommissionens övervakning av utgivet statligt stöd i medlemsländerna kunnat konstateras under senare år i riktning mot allt restriktivare förhållningssätt till sådana åtgärder. Det gäller särskilt stöd oavsett ändamål till företag i de rikare delarna i EG. Medlemsländerna är också skyldiga att notifiera nya stödåtgärder till kommissionen.

Finner kommissionen att statligt stöd i något avseende påverkar samhandeln mellan länderna negativt och äventyrar det fria flödet av varor direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan kommissionen besluta att de skall avskaffas eller ändras. I sista hand är det EG-domstolen som avgör en sådan fråga.

Statliga stödåtgärder som enbart påverkar konkurrensförhållandena inom en medlemsstat provas emellertid enligt den nationella lagstiftningen.

Samhall en del även av det svenska näringslivet

Samhall är förutom en del av sammanhållna svenska arbetsmarknadspolitiken även en del av det svenska näringslivet.

Samhall har för egen del uppgivit att verksamheten redan år 1985 varit utsatt för kommissionens granskning. Frågan då rörde om prissättningen på

Samhalls varor var sådana att den stod i strid med Romfördragets bestämmelser (art. 25) om dumpad import. Samhall ingick inte bland de företag, vars produkter (träskor) drabbades av en särskild antidumpnings-tull från EGs sida.

I en inom arbetsmarknadsdepartementet utarbetad rapport (Ds 1990:8) om Svensk arbetsmarknadspolitik och västeuropeiska integrationen konstateras att det enda bidraget inom arbetsmarknadspolitiken som kan karakteriseras som ett sådant statligt stöd som kan ha en snedvridande effekt på samhandeln är driftbidraget till Samhall. Enligt rapporten rör det sig emellertid om ett bidrag som berör arbetshandikappade och som skall ersätta nedsatt produktionsförmåga.

Som framgår i avsnitt 3.5 förekommer skyddat arbete under former liknande Samhalls och som drivs med varierande statligt stöd även i EGs medlemsländer.

Enligt samtal som utredningen haft såväl med den svenska EG-delegationen som företrädare för den nederländska och brittiska skyddade verksamheten har man ännu så länge inte behövt begära undantag från konkurrensreglerna hos kommissionen. Verksamheten har ju också funnits i resp. länder långt före medlemskapet i EG.

Men med hänsyn till den restriktiva hållning till olika statliga stödåtgärder, framför allt när det gäller omprövning av redan existerande stödåtgärder, från kommissionens sida kan det inte uteslutas helt att verksamheten kan ifrågasättas ur konkurrenssynpunkt. Samtidigt är det emellertid viktigt att komma ihåg att det statliga stödet i detta fall har som syfte att tillgodose en rättvis fördelning av välfärden. Det kan därför inte avskaffas utan negativa konsekvenser för vissa utsatta grupper.

Jag utgår därför från att de förhållanden som gällt för den skyddade verksamheten i såväl Nederländerna som Storbritannien vid inträdet i EG också skall gälla för stödet till Samhall vid en närmare anknypning till EG.

Särskilda yttranden

Av sakkunniga Birgitta Böhlin

Betänkandet ger en relativt nyanserad bild av Samhalls utveckling under 1980-talet. På några punkter är beskrivningen dock inte helt rättvisande. Till exempel gäller detta rekryteringen, där två grupper lyfts fram på bekostnad av övriga grupper när det gäller fördelningen av arbetstillfällen inom den av riksdagen beslutade ramen.

De förslag till förändringar som läggs fram överensstämmer i viktiga delar med den bedömning Samhall gjort i utredningen "Samhall mot år 2000". Detta ger förutsättningar för en fortsatt positiv utveckling av koncernen. På tre punkter känner jag mig emellertid föränlåten att lämna ett särskilt yttrande, nämligen

- behovet av särskild lagstiftning
- utseende av regionala styrelser
- modell för tilldelning av merkostnadsersättning

Lag om Samhall

Hittills har Samhalls uppgift och vissa övergripande regler för verksamhetens bedrivande angivits i en särskild lagstiftning för företagsgruppen

(SFS 1979:47 med vissa senare ändringar). När Samhalls koncernstyrelse tidigare hos regeringen väckt frågan om ändrad företagsform från stiftelse till aktiebolag förutsattes att speciallagstiftning även fortsättningsvis skulle finnas för Samhall vid sidan av de regler aktiebolagslagen anger.

Det är positivt att utredaren nu föreslår en övergång till aktiebolag, men jag saknar förslag till en speciallag anpassad till den nya företagsformen. Enligt min mening bör Samhalls verksamhetsidé och ansvar på den svenska arbetsmarknaden och i näringslivet även framgent tryggas genom en speciallag. Utredarens förslag innebär att verksamheten fortsättningsvis enbart skulle regleras i en bolagsordning som fastställs av regeringen och därmed kan ändras utan riksdagens hörande. En sådan lösning, jämfört med lagstiftning, ger en lägre dignitet och sämre förutsättningar för trygghet och kontinuitet i den politiska styrningen gentemot koncernens 35 000 anställda och utomstående intressenter. Det har varit ett uttalat intresse från Samhalls fackliga organisationer, ledning och viktiga intressenter som exempelvis handikapprörelsen att vid en övergång till aktiebolag garantera verksamhetsidén i lag. Vissa intressenter är t.ex. rädda för att affärsmässiga och regionalpolitiska frågor kan riskera att ta överhand i förhållande till verksamhetsidén om det enda som i lag regleras kring Samhall är vad aktiebolagslagen anger. En speciallag ger också möjlighet att som hittills reglera sekretessen gällande enskilda arbetshandikappades förhållanden, vilket gäller för andra samarbetsorgan som till Samhall överlämnar personliga handlingar. Såsom Samhall tidigare framhållit till regeringen (1990-08-23) kräver regeringsformen, kap. 11 § 6, att övergång till bolag eller stiftelse med förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning måste ske med stöd av lag. Samhalls uppgift att bl.a. fastställa budget för företagen inom gruppen och därmed fördela de omfattande statliga medel

som anslås i merkostnadsersättning har hittills tolkats som en sådan myndighetsutövning (jämför nuvarande lag för Samhall, § 1).

Mot denna bakgrund förordar jag att en modifierad speciallag om Samhall som kompletterar aktiebolagslagens bestämmelser och tar upp verksamhetsidén, medelsfördelning och sekretess. Ett förslag till sådan lag har utarbetats inom Samhall.

Utseende av regionala styrelser

Utredaren föreslår att regeringen får rätt att utse tre av sju styrelseledamöter i de regionala bolagens styrelser efter nominering av landstingen samt en av dessa tre som ordförande.

Detta innebär, eftersom lagen om styrelserepresentation blir tillämplig, att Samhall inte har majoritet i de nya styrelserna. Beroende på bolagets storlek blir relationen 4 till 5 eller 6. Samtidigt följer utredaren aktiebolagslagen och föreslår ett verkställande direktören utses av den regionala styrelsen.

Den föreslagna konstruktionen innebär att besvärande avsteg från vad utredningen annars föreslår i form av ett fullt ansvar hos moderföretaget för den samlade Samhall-verksamheten i landet gentemot regering/riksdag. Ansvar i företagens ledningsorgan blir oklar. Det kan uppfattas att ägaren inte har fullt förtroende för sin egen koncernstyrelse, något som i sin tur kan påverka rekryteringen till denna. Det skiljer sig klart från vad som gäller inom andra statliga koncerner och även från utvecklingen inom myndighetssfären där den centrala myndigheten utser styrelseledamöter i regionala organ. För Samhall leder det t.o.m. till att moderföretagets

styrelse får en otydligare och svagare ställning än för närvarande, då man utser majoriteten av styrelsen och VD samt har den s.k. anvisningsrätten.

Med utgångspunkt från de krav på omstruktureringar koncernen står inför under sin andra tioårsperiod och som utredaren bejakar, framstår det som särskilt olyckligt. För att klara detta krävs en sammanhållen koncern med tydliga ansvarsförhållanden och klara lojaliteter.

Jag förordar därför att dotterbolagens styrelser, med undantag för arbetstagarrepresentanterna, framdeles utses av Samhalls koncernstyrelse. Detta utesluter givetvis inte att sammansättningen kan regleras i enlighet med vad utredaren föreslår och som också förutsatts i rapporten "Samhall mot år 2000".

Modell för tilldelning av merkostnadersättning

Utredaren har valt att presentera ett alternativ till nuvarande merkostnadersättning. Härvid bör noteras att det i den offentliga debatten inte har framförts någon kritik mot det sätt på vilket Samhall hittills finansierats. Inte heller har ägaren framfört några erinringar i propositioner och riksdagsbeslut.

Någon utvärdering av nuvarande modell har inte gjorts, varken i anslutning till förslaget eller på annat håll i betänkandet. Inte heller har utredaren visat på några andra motiv för att motivera en förändring. Utredaren har också direkt fel när han menar att vi i alltför liten utsträckning använt oss av etablerade företagsekonomiska mått i den interna styrningen och att resultatprocenten inte är ett effektivitetsmått. Vad som talar för att bibehålla nuvarande modell finns utvecklat i rapporten "Samhall mot år 2000", kap. 4.13.

När det gäller verksamhet som finansieras av staten har Samhall hittills varit en föregångare genom att ha en inbyggd resultatmätare som kan ge en bild av effektivitetsutvecklingen i form av resultatprocenten. Denna försvinner med ett fast anslag som årligen räknas upp för att kompensera för löneutvecklingen och/eller volymförändringar.

När formerna för medelstilldelningen skall bedömas är det viktigt att utgå ifrån den verksamhetsidé och de mål Samhall har att arbeta med och att Samhall är till för de svårast arbetshandikappade. Nuvarande modell inbjuder inte till att rekrytera arbetshandikappade med hög prestationsförmåga och/eller låg sjukfrånvaro. Incitament saknas också att rekrytera flera direktanställda. Det inbyggda "inflationsskyddet" ger dels anställningstrygghet för de arbetshandikappade, dels enkelhet i att mäta resultatförändringar över tiden oavsett förskjutningar i affärsinriktning. Risken med utredarens modell för att lönepolitiken blir en fråga för riksdagen i samband med att man årligen prövar anslagsuppräknningen måste också beaktas även om givetvis förhandlingarna sköts av arbetsmarknadens parter.

Utredaren pekar själv på att den automatiska indexkompensationen inte utnyttjats för att blåsa upp löneutvecklingen, det egentligen enda motivet att ifrågasätta nuvarande system.

Inom Samhallkoncernen har resultatprocenten ett ytterligare värde. Den har under 1980-talet utgjort en sporre i resultatförbättringssammanhang både på koncernnivå och vid jämförelse av den ekonomiska utvecklingen på företagsnivå och även inom företagen. I "Samhall mot år 2000" görs bedömningen att det borde gå att nå en resultatprocent om 95-98 %. Den "kultur" som byggs upp kring resultatprocenten har således ett värde i sig.

Mot den här bakgrunden har jag svårt att inse behoven av en ändrad konstruktion av merkostnadsersättningen utan förordar att resultatprocenten bibehålles med möjlighet för Samhall att reglera timramen med ± 2 %

ärligen. Vill ägaren förändra de ekonomiska resultatkraven på Samhall är det lämpligare att variera resultatprocenten.

Av ledamoten i referensgruppen Per-Ivan Andersson

Jag delar utredarens bedömningar och förslag förutom på två punkter.

Dotterbolagens styrelser

Enligt min mening bör moderbolagets styrelse utse hela styrelsen för dotterbolaget. Regeringen skall enligt förslaget utse moderbolagets styrelse varför moderbolagets styrelse med förtroende borde få utse dotterbolagens styrelser. Den föreslagna ordningen medför otydlighet i koncernens styrfunktion.

Jag stöder utredarens förslag beträffande nomineringsförfarandet. Landsting och organisationer skall ha rätten att nominera lämpliga personer till styrelserna.

Bolagsordningen, 19 §

Enligt min mening bör denna paragraf skrivas:

"Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av regeringen. Bolagsordningens 3, 14, 17 och 18 §§ kan ej ändras utan riksdagens medgivande".

De paragrafer som rör bolagets huvudsakliga ändamålsinriktning bör inte kunna ändras utan riksdagens medgivande.

Av ledamoten i referensgruppen Christer Dahl

Dotterbolagens styrelser

Ur företagsledningsperspektiv finner jag det mer ändamålsenligt att dotterbolagens styrelser utses helt och hållet av ägaren, dvs i detta fall moderbolaget Samhall. Detta ger en klarare ansvarsfördelning inom koncernen och främjar en effektivare styrning av verksamheten. Regeringen utövar sin ägarroll genom att utse ordföranden och ledamöter i moderbolaget Samhalls styrelse.

Med det förslag som utredningen skisserar får vi en variant som saknar motsvarighet i andra aktiebolag.

Det är enligt min mening risk för att styrelserna med den i utredningen föreslagna kopplingen till "två huvudmän" ej blir det ledningsorgan, som på ett entydigt och klart sätt ansvarar för de resultat som skall uppnås. Dotterbolagen är operativa redskap för att genomföra konkreta åtgärder i syfte att förverkliga de mål moderbolaget ytterst är ansvarigt för gentemot regeringen.

Att moderbolaget utser ledamöterna i styrelsen strider ingalunda mot att det i dotterbolagens styrelser skall vara företrädare för skilda samhällsintressen. Moderbolagets styrelse är entydigt ansvarig för att detta blir fallet. Genom att de är utsedda av moderbolaget blir det emellertid en rakare linje och koncernmässig samordning underlättas.

Bolagsordningen för dotterbolag inom Samhall bör därför enligt min mening i § 8 få en lydelse som anger att ledamöterna utses av moderbolagets styrelse.

Modell för merkostnadsersättning

Den nuvarande modellen för beräkning och angivande av merkostnadsersättning till Samhall, bygger på att merkostnadsersättningen beräknas som en procentsats av lönekostnaderna för anställda arbetshandikappade.

Den är enligt min mening överlägsen andra redovisade förslag genom att den i ett och samma mått sammanväger både ett arbetsmarknadspolitiskt och ekonomiskt mål.

Hela verksamheten inom Samhall går ut på att bereda arbetshandikappade ett arbete. Lönekostnaden för dessa är därför den mest fasta kostnaden som existerar. Det ter sig därför synnerligen naturligt att koppla merkostnadsersättningen till denna post. Genom koppling till lönebildningen i övrigt på arbetsmarknaden fås ett inflationsoberoende mått på effektiviteten i verksamheten. Detta mått har varit ett av de få resultatmål som tillämpats inom statsbudgeten. Det vore därför ologiskt att nu överge denna modell, när ambitionerna snarare är att öka inslaget av resultatmått.

Att resultatmåttet anges som en procent av en viss bas ansluter väl till andra effektivitetsmått, t.ex. det inom företagsekonomin tillämpade räntabilitetsmåttet.

Det har dessutom i hela företagsgruppen etablerats ett medvetande om detta mått och strävan har varit att successivt sänka resultatprocenten till 100 och under det. Att nu ta bort detta måttal riskerar att äventyra en viktig motivationsfaktor.

De effekter som kan inträffa på grund av att lönekostnaderna för anställda förändras, t.ex. genom ändrad lagstiftning eller avtal mellan arbetsmarknadens parter, kan identifieras och kalkyleras. Detta kan då beaktas vid angivandet av procenttalets storlek. Modellen som sådan behöver inte ändras.

Det är vidare naturligt att det i den interna styrningen av verksamheten tillämpas ett flertal andra mått för att följa resultatutvecklingen såväl i strikt företagsekonomiskt hänseende som personalutvecklingsmässigt. Verksamheten redovisas dessutom i alla avseende på sedvanligt sätt i årsredovisning, med resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys enligt de krav som finns i lag och utvecklad praxis.

För styrning av Samhalls verksamhet med samtidigt beaktande av flera målvariabler har den tillämpade modellen visat sig väl ägnad att främja både ekonomisk och arbetsmarknadspolitisk resultatförbättring.

Rekryteringsvägar

Utredningen framhåller att rekryteringen till Samhall även i fortsättningen bör ske uteslutande via arbetsförmedlingen. Utredningen avstår härvid från att närmare överväga handikapputredningens förslag om att ställa en viss andel av Samhalls arbetstillfällen till förfogande för kommunerna.

Enligt min mening skulle ett genomförande av handikapputredningens förslag förbättra möjligheterna till arbete för svårt handikappade. På detta sätt skulle en del av Samhalls arbetstillfällen verkligen förbehållas grupper med svåra handikapp. Samarbetet mellan Samhall och de kommunala huvudmännen skulle därigenom komma att förstärkas och den enskildes

övergång från sysselsättningsverksamhet till arbete inom Samhall underlättas.

Av ledamoten i referensgruppen Bernhard Gustafsson

Jag har under flera år haft förmånen att medverka som näringslivsrepresentant i Samhallgruppens utveckling genom olika styrelseuppdrag och även engagemang som rådgivare i några större utvecklingsprojekt. Jag har därvid blivit imponerad av den snabba kompetensutveckling som skett på alla nivåer inom Samhallgruppen i riktning mot ett allt större affärsmässigt kunnande. Detta har lett till att Samhallgruppen numera utgör en uppskattad samarbetspartner till andra svenska industriföretag. Tack vare ambitiösa satsningar på bl.a. personalutveckling och intern utbildning har Samhallgruppen - utan att den arbetsmarknadspolitiska verksamhetsidén åsidosatts - blivit en fullt integrerad och helt accepterad del av det svenska näringslivet.

I ett viktigt avseende har jag haft orsak att inta en mer reserverad hållning. Jag har sett en del exempel på att styrelser i de regionala företagen kan försvåra möjligheterna att tillräckligt snabbt få till stånd en koncernövergripande uppslutning kring gemensamma affärsutvecklingssatsningar och företagekonomiska prioriteringar. Att moderföretaget Samhall enligt nuvarande ordning utser 6 av 11 ordinarie ledamöterna varav endast 2 efter fritt eget val, har enligt vad jag tyckt mig märka gett upphov till viss osäkerhet om rollfördelningen inom Samhallgruppen. Detta har enligt min uppfattning hämmat framväxten av en förtroendefull koncernanda, liksom fullt ansvarstagande och motivation för koncerngemensamma projekt bland gruppens chefer. I vissa fall anser jag att detta har bidragit till att

projekt som syftat till att ta tillvara Samhallgruppens samlade affärsmässiga kompetens, t.ex. genom utnyttjande av skalfördelar, har gått alltför trögt och långsamt att genomföra. Denna osäkerhets- och tröghetstendens på ledningsnivån har varit mer märkbar som hinder än de särskilda hänsynstaganden och anpassningsåtgärder som erfordrats med tanke på arbetshandikappen hos personalen.

Det är mot bakgrund av dessa erfarenheter som jag beklagar att utredningen valt att i stor utsträckning bygga vidare på det nuvarande olämpliga systemet med dubbelkommando vid utseendet av de regionala styrelseledamöterna. Enligt utredningens förslag skall de regionala företagens styrelser bestå av 7 ordinarie styrelseledamöter, förutom de arbetstagarledamöter som de anställdas fackliga organisationer kommer att utse med stöd av styrelserepresentationslagen. Av de 7 ordinarie ledamöterna föreslås att 3 skall utses direkt av regeringen och resterande 4 av koncernstyrelsen på bolagsstämman. Om man räknar in de fackliga arbetstagarledamöterna, innebär detta att moderbolagets ägarinflytande kan komma i minoritet i styrelsen.

Att en del styrelseledamöter i ett aktiebolag utses på annat sätt än genom val av bolagsstämman är i och för sig förenligt med aktiebolagslagen. Denna möjlighet har emellertid öppnats med tanke på utomstående organisationer och liknande. Att i princip en och samma ägare förbehåller sig rätt att utse vissa styrelseledamöter på bolagsstämman och vissa andra styrelseledamöter direkt, dvs vid sidan av bolagsstämman, är något nytt som jag aldrig tidigare träffat på under min långa tjänstgöringstid på företagsledande befattningar inom övrigt svenskt näringsliv.

Skillnaden mellan Samhalls koncernstyrelse och regeringen blir nämligen enligt min mening i detta sammanhang fiktiv, eftersom det är fråga om statligt helägda bolag. Även de regionala styrelseledamöter som är utsedda

av koncernstyrelsen kommer självfallet att uppfatta regeringen som den högsta exekutiva företrädaren för ägaren staten. De kommer alltså i lika hög grad som de av regeringen direkt utsedda ledamöterna vara inställda på att följa regeringens direktiv och söka förverkliga dess intentioner beträffande Samhallkoncernens verksamhet.

Att den statliga ägaren utser styrelseledamöter på två olika beslutsnivåer kommer därför i praktiken främst att innebära att ledamöterna uppfattas ha olika status. Det finns risk för att styrelsen uppfattas bestå av en stort A- och B-lag. Detta befordrar inte det kollegiala samarbete som är nödvändigt för ett effektivt styrelsearbete. Det strider också mot principen att alla styrelseledamöter har samma rättsliga ställning och att deras inflytande på styrelsearbetet enbart beror på deras personliga egenskaper och kunnande och på den sakliga tyngden i de synpunkter och argument som de framför på styrelsesammanträdena.

Att regeringen enligt utredningens förslag förbehåller sig rätten att utse en del av styrelseledamöterna direkt - och alltså inte via moderbolaget som regeringen ändå har ett 100-procentigt ägarinflytande över - kan dessutom på vissa håll komma att uppfattas som en slags desavuering av koncernledningen. Detta bidrar inte till att minska den tendens till rollförvirring i komplicerade utvecklingsfrågor som jag ibland tyckt mig ha iakttagit inom Samhallgruppen.

Av dessa skäl kan jag inte biträda utredningens förslag om förfarandet för utseende av styrelserna i de regionala företagen.

Jag förordar för min del att koncernledningen på normalt sätt får utse samtliga styrelseledamöter och styrelsesuppleanter i de regionala företagen med undantag av de arbetstagarledamöter som utses av de fackliga organisationerna.

Av ledamoten i referensgruppen Anne-Marie Qvarfort

Regeringens Samhallsutredare har haft uppdraget att pröva AMS förslag om att det statliga bidrag som går till Samhall helt eller delvis skall övergå till AMS anslag Särskilda åtgärder för arbetshandikappade för köp av arbetsplatser/rehabiliteringsresurser från Samhall.

Jag anser i likhet med utredaren att arbetshandikappades situation på arbetsmarknaden skulle stärkas om de medel som anvisas AMV för särskilda åtgärder för arbetshandikappade också kan användas av af/Ami för upphandling av tillfälliga rehabiliteringsplatser hos Samhall.

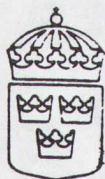
Jag delar också utredarens mening att ansträngningarna i större utsträckning bör inriktas på att finna lösningar som leder till att så många arbetshandikappade som möjligt får ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Af/Ami måste emellertid ges alla möjligheter att arbeta individinriktat och anpassa lösningen för den enskilde till dennes förutsättningar och den lokala arbetsmarknaden vid det aktuella tillfället. AMS förslag om att Samhalls anslag helt eller delvis skulle föras över till AMVs anslag för upphandling av lämpliga rehabiliteringsresurser grundar sig på ett sådant synsätt och behov.

Utredaren har emellertid avfört AMS ursprungliga förslag med motivet att det vore olyckligt att rycka undan den ekonomiska basen för Samhall inför en omfattande strukturförändring och en ombildning till aktiebolag. Att helt ändra finansieringsväg inför dessa omfattande förändringar anser även jag vara olämpligt.

Jag anser dock att utredaren borde föreslagit en begränsad försöksverksamhet i t.ex. två län där t.ex. 10 % av Samhalls anslag skulle kunna överföras till AMV i syfte att ge af/Ami möjlighet till ett marginellt ekonomiskt styrmedel av den regionala Samhallresursen.

Försöket skulle kunnat begränsas så att den ekonomiska basen för Samhall inte rycktes undan i samband med övergången till aktiebolag. Den strukturförändring som Samhall står inför skulle dessutom delvis kunnat få en mer kundanpassad och efterfrågestyrd inriktning dvs. prövad utifrån de arbetshandikappades förutsättningar och önskemål samt ett tydligare genomslag av arbetsmarknadspolitiska perspektiv.

Kommittédirektiv

Bilaga 1

Dir. 1990:73

Översyn av Samhall

Beslut vid regeringssammanträde 1990-11-22

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Sahlin, anför

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av Samhall. Utredaren skall beskriva hur de ursprungliga sociala, arbetsmarknadspolitiska och ekonomiska målsättningarna för företagsgruppen hittills har kunnat uppfyllas samt belysa olika omvärldsfaktorerers påverkan på Samhallgruppen framför allt ur ett framtida perspektiv. Mot denna bakgrund skall utredaren överväga om det finns skäl att precisera eller i några avseenden ändra Samhalls mål och roll i samhället och om det finns anledning att ändra organisationsform för företagsgruppen.

Samhallgruppen

Samhallgruppen – tidigare Samhällsföretag – är en stiftelseorganisation som skall ge meningsfullt och utvecklande arbete åt handikappade. Detta skall ske genom produktion av varor och tjänster. Lokalisering och dimensionering av arbetsplatserna sker i samråd med arbetsmarknadsverket. Arbetsförmedlingen disponerar de av riksdag och regering fastställda arbetstillfällena hos företagsgruppen och anvisar de arbetshandikappade som är i behov av arbete inom gruppen. Fr.o.m. budgetåret 1990/91 kan Samhall även erbjuda försäkringskassor, företag och förvaltningar expert- och yrkesinriktad rehabilitering inkl. platser för arbetsträning. Verksamheten skall bedrivas effektivt och med iakttagande av affärsmässiga principer.

Samhall bildades den 1 januari 1980. De dåvarande, mestadels landstingsdrivna verkstäderna för skyddat arbete, slogs samman med arbetsmarknadsverkets kontörsarbetscentraler och industriella beredskapsarbeten samt vissa former av hemarbete i en ny organisation.

Huvudmotivet för den nya organisationens bildande var, dels att utjämna tillgången på skyddat arbete efter behoven över landet och för olika handikappgrupper, dels att ge meningsfulla och utvecklande arbeten, dels begränsa kostnaderna för verksamheten genom koncernmässig samordning och en i övrigt ökad affärsmässighet i verksamheten.

Företagsgruppen omfattar den centrala Stiftelsen Samhall och 24 regionala/länsvisa stiftelser. Till företagsgruppen hör också en mindre aktiebolagsrättslig koncern av såväl svenska som utländska marknadsföringsbolag. Gruppen har ca 340 egna verkstäder med f.n. ca 35 000 anställda, varav ca 30 400 är arbetshandikappade anställda.

Samhalls mål

Samhalls verksamhet har flera övergripande mål, som delvis förstärker varandra, delvis kan komma i konflikt med varandra.

Verksamheten skall värna om arbetshandikappade människors rätt till ett avlönat arbete och ge de anställda möjlighet att utvecklas i arbetet och förbättra sin arbetsförmåga. Den anställde skall på sikt kunna gå över till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Men samtidigt understryks i förarbetena (prop. 1977/78:30, s. 79) att det för gravt handikappade många gånger kan innebära en hög grad av rehabilitering att kunna klara ett arbete inom Samhall.

Arbetsplatserna skall i görlig mån anpassas till de handikappades behov i fråga om lokalernas utformning, arbetsorganisation, produktionsuppläggning, arbetsledning, teknisk arbetsanpassning m.m. Olika särbehov skall tillgodoses genom t.ex. ökad differentiering av arbetsuppgifter och olika stödinsatser. Frågan om verkstädernas lokalisering har även betydelse. Ett annat viktigt mål är att ge fler gravt arbetshandikappade möjlighet till en produktiv insats och egen försörjning.

I de ekonomiska målen ligger att de som arbetar i verksamheten skall producera efterfrågade varor och tjänster och därigenom bidra till utvecklingen av vårt lands samlade välbefinnande. Vidare skall verksamheten bedrivas på effektivast möjliga sätt. Den splittring av den skyddade verksamheten på flera olika huvudmän, som fanns före år 1980 medförde att affärsmässigheten och effektiviteten var dålig. Den nya samlade organisationen bedömdes kunna ge stora samordningsfördelar. Anskaffning av material, tillverkning och marknadsföring av produkterna bedömdes kunna ske mer professionellt.

Ekonomiska fördelar bedömdes också kunna uppnås genom en mer rationell fördelning av produktion och arbetsuppgifter verkstäderna emellan. Samtidigt begränsas möjligheterna att göra sådana rationaliseringar av att

arbetstagarna behöver ha tillgång till ett varierat utbud av arbetsuppgifter. Även den länsvisa företagsindelingen innebär en viss begränsning av möjligheterna till en rationell produktionsfördelning inom ett affärsområde.

Omvärldsfaktorer

Samhallgruppens verksamhet påverkas starkt av olika förhållanden i omvärlden. Den ökande internationaliseringen med tillkomsten av nya marknader och handelsblock är en sådan omvärldsfaktor. Förändringar på arbetsmarknaden med en minskande tillverkningssektor och en expanderande tjänstesektor är en annan påverkansfaktor av betydelse för en sådan utpräglad industrigrupp som Samhall med stor andel legotillverkning. Dessa förhållanden har redan inneburit förändringar av företagsgruppens verksamhet och kommer att påverka också den fortsatta utvecklingen.

Företagsgruppen har under senare år ökat s.k. inbyggd verksamhet och entreprenader. Den innebär att anställda hos Samhallgruppen utför arbete hos andra arbetsgivare med arbetsledning från Samhall. Samhall har angivit att man kommer att utveckla denna verksamhet ytterligare.

Arbetsmarknadspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden får betydelse för behovet av arbetstillfällen hos Samhall. Också befolkningssammansättningen med en ökad andel äldre människor i befolkningen och ett stort antal invandrare och flyktingar kommer att ställa nya krav på Samhall.

Socialpolitiska strävanden att avveckla institutionsboende för exempelvis psykiskt utvecklingsstörda och psykiskt sjuka innebär ytterligare krav på företagsgruppen.

Fr.o.m. innevarande år har Samhallgruppen också börjat erbjuda experttjänster inom området yrkesinriktad rehabilitering och arbetsanpassning till företag och förvaltningar, som behöver sådan sakkunskap. Detta innebär en delvis ny roll för Samhall.

Mot bakgrund av de snabba förändringarna i omvärlden under senare tid och de utredningar som f.n. pågår och som i större eller mindre utsträckning tangerar Samhalls verksamhetsområde har Samhall i augusti månad i år startat en översynsutredning "Samhall mot år 2000".

Organisationsform för Samhallgruppen

Vid Samhalls tillkomst diskuterades frågan om företagsgruppen skulle drivas i aktiebolags- eller stiftelseform. Valet föll på stiftelseformen, såvitt avser basorganisationen. Avgörande för detta val var, så som det då bedömdes, risken att komma i konflikt med aktiebolagslagens likvidationsbestämmelser. De nuvarande reglerna för den statliga ersättning som utgår till Sam-

hall innebär inte några sådana formella hinder mot att företagsgruppens verksamhet skulle kunna bedrivas i aktiebolagsform.

Samhall har i skrivelse den 23 augusti 1990 föreslagit att regeringen skyndsamt utreder företagsgruppens juridiska företagsform och framhållit att stiftelseformen numera av flera skäl framstår som mindre fördelaktig än aktiebolagsformen utifrån den totala verksamhetens behov. Inte minst gäller det från ansvarssynpunkt i kommersiella sammanhang. Samhall framhåller vidare att ändringen i företagsbeskattningen kommer att göra det ofördelaktigare att bedriva omfattande rörelse i stiftelseform.

I detta sammanhang bör också nämnas att arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i en rapport den 30 mars 1990 samt i anslagsframställningen inför verkets treårsbudget för budgetåren 1991/92–1993/94 föreslagit att arbetsmarknadsverket delvis eller fullt ut skall få köpa arbetsplatser/rehabiliteringsresurser från Samhall. Bidraget som i dag går till Samhall skulle enligt förslaget övergå till AMS' budget för lönebidrag. I en rapport till regeringen den 31 augusti 1990 har riksrevisionsverket prövat stiftelseformens lämplighet för olika statliga organ och därvid funnit att staten bör undvika att bilda helstatliga stiftelser för sin verksamhet samt att exempelvis Samhall, som består av 25 stiftelser bör ombildas till bolag. Vidare har Handikappförbundens Centralkommitté kommit in med en skrivelse.

Uppdraget

Jag föreslår att en särskild utredare tillsätts för att göra en översyn av Samhall.

Utredaren skall undersöka hur de övergripande målsättningarna enligt ovan för Samhallgruppens verksamhet som lades fast i prop. 1977/78:30 har kunnat uppfyllas och förenas samt också bedöma dessa utifrån ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

Därefter skall utredaren med utgångspunkt från dels hur Samhall hittills har kunnat uppfylla och förena sina mål dels de krav som framledes kan komma att ställas på Samhalls verksamhet med hänsyn till olika omvärldsfaktorer, göra en bedömning om det finns skäl att i några avseenden förändra eller precisera Samhalls mål och roll i samhället. I denna fråga skall utredaren hålla kontakt med och beakta vad som framkommer i den översynsutredning, "Samhall mot år 2000" som för närvarande pågår inom Samhall och som beräknas vara avslutad i mars 1991.

Utredaren skall vidare med beaktande av tidigare nämnda skrivelser från Samhall och AMS, överväga behovet av eventuell förändring av organisationsformen för företagsgruppen. Skulle utredaren finna att företagsgruppens organisationsform bör ändras skall ett fullständigt förslag lämnas.

I sitt arbete skall utredaren ha ett nära samarbete med Samhall och inte behandla sådana frågor som ligger inom ramen för Samhalls koncernstyrelses ansvarsområde.

Ramar för utredningens arbete

Frågan om beskattning av stiftelser utreds f.n. av stiftelse- och förenings-skattekommittén (Fi 1988:03). Vidare har 1989 års Handikapputredning (S 1988:53) att bl.a. behandla sysselsättningsfrågor för funktionshindrade. Utredaren bör vid behov samråda med dessa båda utredningar.

För utredningen skall direktiven (dir 1984:5) för samtliga kommittéer och särskilda utredare gälla angående utredningens förslag och konsekvenser samt vad regeringen föreskrivit om beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43).

Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 1991.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen be-myndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av Stiftelsen Samhall

att besluta om sakkunniga, referensgrupper, experter och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

*Bilaga 2***Samhall mot år 2000**

SAMMANFATTNING

Bakgrund - inledning

Samhall mot år 2000 är en översyn av hittills gällande utvecklingslinjer och strategier för Samhallkoncernen. Syftet är att ge en vision av vart koncernen bör sträva och strategier för att nå dit. Behoven av förändringar i roll och spelregler för koncernen till följd härav konkretiseras. Samtidigt görs i rapporten en tillbakablick över koncernens hittillsvarande verksamhet och måluppfyllelse 1980 - 1990.

Översynen utgår från en omvärldsanalys som behandlar såväl den kommersiella sidan med hot och möjligheter i Sverige och internationellt som samhällsförändringar och behovet av arbetstillfällen för handikappade (kap. 2).

En annan utgångspunkt är en beskrivning av den hittillsvarande utvecklingen och måluppfyllelsen, framför allt i förhållande till ägarens - riksdagen och andra intressenters förväntningar. Detta tas upp i kap. 3 där även en nulägesanalys av koncernen och en bedömning av potentialen till ytterligare förbättringar redovisas. I ett särskilt delavsnitt (kap. 2.11) görs också en internationell jämförelse av insatser för arbete åt handikappade.

Med utgångspunkt från omvärldsbeskrivningen och nulägesanalysen preciseras sedan i kap. 4 koncernens roll och uppgifter för 90-talet, utvecklingsmål och strategier. Vidare redovisas de konsekvenser detta får för organisation, resurser och ekonomiskt resultat. Det är viktigt att understryka att dessa siffror och resultatmål skall ses mer som en vision mot år 2000 än som precisa mål. Framtiden rymmer alltid en hög grad av osäkerhet. Detta kan inte minst konstateras i den stund (mars 1991) som

denna rapport skrivs med krisen i Persiska viken, turbulenta händelser i Baltikum och högt svenskt kostnadsläge med tendenser till högre svensk arbetslöshet. De snabba och många gånger oförutsägbara omvärldsförändringarna gör det emellertid väl så viktigt att klargöra vad Samhall kan och skall göra.

I slutet av kap. 4 sammanfattas rapportens förslag. Avsikten är att förslag som kräver beslut av ägaren överlämnas till regeringen för ställningstagande, medan de övriga förslagen bli föremål för beslut och verkställighet inom koncernen. Hela rapporten kommer också att överlämnas till den av regeringen särskilt tillsatte utredaren för översyn av vissa frågor rörande Samhall för att kunna utgöra en utgångspunkt för dennes slutsatser om Samhall.

Rapporten har, före beslut av koncernstyrelsen och förhandling i koncern-MB, beretts av en särskild projektstyrelse med stöd av en bred referensgrupp med företrädare från en rad viktiga intressenter (se bilaga I sid 4-5). Under arbetets gång har synpunkter inhämtats vid konferenser med koncernens ordföranden och VD:ar.

De strategier för framtida utveckling som tas upp i rapporten, kommer att förankras bland koncernens ledningsorgan och sedan vidare hos alla 35 000 anställda för att få gemensam kraft i målinriktningen för 90-talet.

Kapitel 2

OMVÄRLDSBESKRIVNING

Allmän och internationell bakgrund (avsnitt 2.1 - 2.5)

Samhallskoncernen arbetar såväl i en politisk/administrativ som i en kommersiell miljö. Samhalls verksamhetsidé, att skapa meningsfullt och utvecklande arbete till arbetshandikappade där behoven finns, är formulerad utifrån politiska och samhällsekonomiska mål. Verksamhetens medel (organisation och genomförande) är starkt influerad av metoder och instrument hämtade både från den politiska/administrativa och den kommersiella miljön.

Med hänsyn till detta krävs att Samhall i vardagen behärskar de båda miljöerna och att omvärldsanalyser tar fasta på förändringar i de båda miljöerna. Denna unikit, att Samhall har legitimitet i såväl den politiska som kommersiella miljön, är en fördel som inte minst bör tillvaratas i affärsutvecklingssammanhang.

Händelserna i Östeuropa hösten 1989, i baltstaterna 1991 och utvecklingen i Mellersta Östern 1990/91 ger betydande effekter på många samhällsområden, vilket gör framtiden extra svårbedömbär.

Det sker idag ett omfattande internationellt arbetsbyte. Länder som Hong Kong, Sydkorea, Singapore och Taiwan övertar alltmer av den industriella produktionen. I dessa länder finns en växande arbetskraftsstyrka och väsentligt lägre relativa lönekostnader, vilket innebär en stor konkurrensfördel för de arbetskraftintensiva produktionsområdena. De nämnda länderna med grannstater har idag en mycket stor förmåga att producera produkter med bra kvalitet och design och hög teknologi till mycket konkurrenskraftiga priser.

På den europeiska närmarknaden kommer USA, Japan och tredje världen (de s k NIC-länderna) att agera mer kraftfullt än någonsin tidigare. Samtidigt som detta sker blir europeiska exportföretag allt mer internationella och erbjuder mer och mer av systemlösningar på den internationella marknaden.

Beslutsprocessen, vad avser köp av insatsvaror/tjänster, sker alltmer i en miljö med internationella överväganden. Beslut om köp av europeiska insatsvaror/tjänster kommer att ske utanför Europa. Det geografiska avståndet mellan köpare och säljare i underleverantörsledet kommer således att öka. Samtidigt med denna utvecklingstrend skall dock inte betydelsen av närhet till samarbetspartners och marknader underskattas.

De svenska företagen lämnar den gamla ordningen med råvarubaserad och produktions/produktorienterad industrialism för en marknads/kundbaserad affärs- och organisationsutveckling. Skalfördelar i den övergripande strukturen kombineras med att alltmer skräddarsys i den enskilda produkten/tjänsten. Detta i strategiska allianser blir framgångskriterierna i morgondagens agerande för de svenska gränslösa företagen.

Kostnadseffektivitet blir än mer nödvändigt. De företag som inte har förutsättningarna till export kommer att få ett minskat handlingsutrymme. Konkurrenskraften kan endast bibehållas genom att reducera kostnaderna. Två huvudlinjer kan därvid urskiljas, dels företagens inre kostnadssänkande åtgärder, dels strukturella åtgärder i antingen vertikala eller horisontella samarbetsformer.

Sammantaget kommer den svenska industrin, och framför allt de exportinriktade företagen, framöver troligen att bli än mer betydelsefulla för Sveriges ekonomi, utveckla en högre effektivitet och bli väsentligen mycket mer integrerade i den internationella ekonomin. Samtidigt kommer de att sysselsätta klart färre anställda i Sverige. Ett exempel på det senare är att nästan samtliga expansionsinvesteringar idag sker utomlands.

Strukturiomvandlingen i Sverige (avsnitt 2.6)

De allmänna förutsättningarna till affärsmässig utveckling bestäms i stor utsträckning av struktumvandlingen i samhället. Genom att dels vara följsam i förhållande till den, dels leta efter marknadsmöjligheter på struktumvandlingens framsida, så bidrar företag aktivt till samhällets totala och nödvändiga omdaning.

Struktumvandlingen kommer att fortsätta i samma förändringstakt som tidigare. Det är en successiv process, som leder till att andelen sysselsatta inom industriell verksamhet kommer att minska i Sverige och andelen inom service- och tjänstesektorerna kommer att öka. Idag är 33 % av arbetskraften verksam inom industriell verksamhet och 67 % inom tjänstesektorn. Prognosen för år 2000 pekar på en fördelning 27/73, alltså en fortsatt betoning av tjänstesektorn.

En stor del andel av tillväxten i service och tjänster är hänförligt till de strukturförändringar som industriföretagen genomgår. Genom att industriföretagen väljer att koncentrera sig mot sin kärnaffär ökar samtidigt utrymmet för andra att specialisera sig och sälja insatstjänster.

Motsvarande strukturförändringar sker inom den offentliga sektorn, varför det totala utrymmet för specialisering ökar inom området service och tjänster.

Tillvaratagandet av mänskliga resurser (avsnitt 2.7)

Dagens och morgondagens generation har andra krav på arbetet än de som gick ut i arbetslivet för 10 - 20 år sedan. Det som värderas är inte bara anställningstrygghet utan också ansvar, utveckling, medbestämmande och självständighet. Företag som medvetet försöker utveckla sin arbetsorganisation skaffar sig såväl en uppenbar konkurrensfördel om morgondagens

arbetskraft, som bättre möjligheter till genomförandet av verksamhets-/affärsidén.

Fler arbetshandikappade (avsnitt 2.8)

En rad olika faktorer talar för att antalet arbetshandikappade med behov av särskilda stödinsatser kommer att fortsätta öka under 1990-talet.

- a) Den nu dämpade *efterfrågan* på arbetskraft kan leda till ett minskat intresse för att se arbetshandikappade som en resurs och del av arbetskraften.
- b) *Utbudet av arbetsuppgifter förändras*. Samhället får en ökad specialisering, enklare arbetsuppgifter försvinner, rationalisering och mer arbetsintensiv produktion flyttar i ökad utsträckning utomlands. Sammantaget minskar detta arbetsmöjligheterna för arbetshandikappade såväl i näringslivet som i den offentliga sektorn.
- c) När det gäller *sammansättningen av arbetskraften* kommer ungdomskullarna att minska samtidigt som antalet personer i åldrarna 45 - 64 kommer att öka på arbetsmarknaden. En osäkerhetsfaktor i arbetskraftprognosen är hur invandringen kommer att utvecklas.
- d) *Arbetsmarknadspolitikens roll och inriktning*. Under 1980-talets senare hälft betonades arbetslinjen. I skenet av obalanserna i den svenska ekonomin under inledningen av 1990-talet har arbetslöshetens och arbetsmarknadspolitikens betydelse för inflationsbekämpningen kommit att uppmärksammas mer än tidigare i den politiska debatten.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna för arbetshandikappade skall i första hand inriktas mot att skapa arbete i det reguljära arbetslivet, där bl a lönebidraget är ett viktigt instrument.

De ökade kraven på utbildning och kompetens förväntas ge de interna arbetsmarknaderna en ökad betydelse. Samtidigt kan detta medföra ökade svårigheter för de grupper, t.ex. arbetshandikappade, som skall komma in i arbetslivet.

- e) *En bättre arbetsmiljö* - Sammantaget kan nu aktuella och planerade åtgärder på arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet förväntas bidra till att under 1990-talet utveckla en god arbetsmiljö i vid mening. Detta skulle i så fall innebära att utslagningen från arbetslivet kan stoppas upp och leda till en bättre situation för de arbetshandikappade som har ett arbete. Det finns dock uppenbara risker för att utvecklingen med ett ökat arbetsgivaransvar för rehabilitering, ev sjuklön och differentierade arbetsgivaravgifter samtidigt leder till att *arbetshandikappade* kommer att möta *nya hinder* när det gäller att ta sig in i arbetslivet. Arbetsgivare kommer i ökad grad att värna om sina redan anställda och samtidigt bli ytterst försiktiga och prövande vid nyanställningar. Detta kommer utan att drabba de grupper som står utanför arbetslivet.
- f) *Handikappolitiska ambitioner* - Principerna om full delaktighet och jämlikhet har under 1980-talet också varit vägledande för en del fortsatta reformer på handikappområdet. Under senare år har dock debatten om samhällets insatser inom olika områden kommit att präglas av krav på förnyelse, återhållsamhet, effektivisering, målstyrning och decentralisering etc. Under 1990-talet kan en del av dessa krav förväntas omsättas i förändringar och nytänkande inom flera av samhällets sektorer. I denna

utveckling kommer inte de handikappolitiska frågorna att automatiskt får en framskjuten position. Fortfarande finns betydande klyftor mellan handikappade och icke handikappade i möjligheterna till arbete och sysselsättning.

Under 1990-talet kan också en fortsatt avinstitutionalisering liksom en fortsatt utveckling av medicinsk och social rehabilitering förväntas skapa behov av arbete för handikappade som hittills står helt utanför arbetslivet. Användningen av ny teknik och nya möjligheter till arbetsanpassning skapar också bättre förutsättningar för arbete åt handikappade, vilka tidigare inte alls kommit i åtanke för arbete. Detta gäller främst grupper bland psykiskt utvecklingsstörda, psykiskt sjuka, flerhandikappade och missbrukare. Samtidigt är detta grupper som drabbas särskilt hårt av de växande kraven på kompetens och flexibilitet i arbetslivet.

- g) *Fler handikappade invandrare?* Dessa grupper kommer troligen att öka under 1990-talet dels genom strukturförändringarna i arbetslivet, dels genom en fortsatt stort antal flyktingar.

Offentliga sektorns omdaning (avsnitt 2.9)

Det är orimligt att anta att stora delar av det som idag utförs i monopolliknande miljö kommer att utföras under konkurrens. Härvid kan förväntas konkurrens mellan olika offentliga verksamheter, konkurrens mellan offentliga och privata verksamheter samt konkurrens mellan privata verksamheter.

Under 1990-talet kommer den offentliga sektorns förnyelse bl a att beröra följande frågor: rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän,

den offentliga sektorns strukturella uppbyggnad och vilka kärnaffärer den skall koncentrera sig på.

För att klara detta krävs att de s k beställar- och producentrollerna utvecklas. När detta sker kommer det att bli ett ökat utrymme för alternativa produktionsformer och olika lösningar. Entreprenader och upphandlingar kommer därvidlag att få framträdande roller.

Miljö och etikfrågorna hamnar i fokus (avsnitt 2.10)

De etiska frågorna blir betydelsefulla vad avser det interna förhållnings-sättet, agerandet i affärsmiljön och framsyntheten i miljöarbetet. Etiken formuleras inte inifrån en organisation utan bestäms av externa samhällskrafter. Det råder inte alltid heller harmoni mellan vad som är lagstiftarens mening och samhällskrafternas uppfattning.

Troligen är det så, att engagemanget i miljöfrågor kommer att nå full genomslagskraft under 1990-talet. Konsumenten kommer att i ökad omfattning efterfråga produkter som framställs med miljöacceptabla metoder, och som innehåller material som före, under och även efter användningen har den minsta menliga påverkan på miljön.

Arbete åt arbetshandikappade ur ett internationellt perspektiv (avsnitt 2.11)

Under 1980-talet ökade medvetenheten om handikappades behov och rättigheter till arbete runt om i världen. En rad särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för handikappade har utvecklats i form av lagstiftningsåtgärder, yrkesinriktad rehabilitering, lönebidragsanställningar, särskilda arbetstillfällen m m. Den svenska arbetsmarknadspolitiken är unik

så tillvida att den rymmer flertalet av dessa olika åtgärder för handikappade. I de flesta andra länder återfinner man någon eller några av åtgärderna.

Sammantaget kan konstateras att man i många länder sedan långt tillbaka under 1900-talet anordnat särskilda arbetstillfällen för handikappade i mer eller mindre industriella och välorganiserade former. Skyddat arbete för handikappade förekommer också som begrepp och företeelse världen över.

I många länder har rests ökade krav på ekonomisk effektivitet för det skyddade arbetet. Detta har lett till ett utbrett internationellt intresse för att utveckla såväl företagsledningsmetoder och kompetens som affärsmässighet och den ofta dåligt utvecklade marknadsföringen. Härvid har man på många håll också börjat se över möjligheterna till att genom olika samordnade insatser nå ett bättre resursutnyttjande. Samhalls utveckling har i detta sammanhang väckt ett mycket stort intresse. Samhall har också givits en ledande ställning i den internationella organisationen - IPWH.

Handikapporganisationerna m fl intressenter i flera länder har engagerat sig för att det skyddade arbetet skall ges en ökad status och betraktas som riktigt arbete. Det finns idag också tydliga internationella tendenser till att det skyddade arbete i ökad utsträckning betraktas som en del av arbetsmarknadspolitiken. Under 1990-talet kan det i det internationella perspektivet särskilt de allmänt ökade ambitionerna att integrera handikappade i arbetslivet förväntas påverka utformningen och inriktningen av det skyddade arbete på olika sätt. Samhalls försök med inbyggd verksamhet och entreprenader har härvid uppmärksammats.

Slutsatser av omvärldsbeskrivningen (avsnitt 2.12)

- o Ett medlemsskap i EG gynnar Samhalls kommersiella roll. Samhalls verksamhetsidé kan samtidigt bli intressant för EG.

- o Den internationella konkurrensen kan ge Samhall ökade möjligheter till tillverkning.
- o Samhall få inte bli en "parkeringsficka" åt andra företag som omstrukturerar sin verksamhet.
- o Det är förenat med mycket stora risker för Samhall att även fortsättningsvis vara starkt tillverkningsorienterat.
- o Den växande tjänstesektorn kan ge Samhall möjligheter, inte minst på grund av Samhalls regionala spridning och ägarbild samt att sektorn är arbetsintensiv.
- o Samhalls verksamhetsidé ligger "i tiden".
- o 90-talets arbetsmarknad kan förväntas präglas av fortsatta obalanser. Trots en brist på arbetskraft inom flera sektorer och insatserna på arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet möter arbetshandikappade nya hinder när det gäller att ta sig in i arbetslivet. Behovet av särskilda arbetstillfällen för arbetshandikappade kommer att öka och då speciellt för svårt handikappade.
- o Efterfrågan på Samhalls kompetens kommer att öka till följd av ökade ambitioner att ge handikappade ett jämställt liv med ickehandikappade.
- o Offentliga sektorns omdaning innebär en betydande affärspotential för Samhall.

- o Samhall är väl rustat att möta framtida krav inom miljöområdet.
- o Internationellt står sig Samhall väl jämfört med motsvarande verksamheter.

Kapitel 3

NULÄGESANALYS

Verksamhetsidéns utveckling och förväntningarna på Samhallgruppen (avsnitt 3.1 - 3.2)

I riksdagens beslut 1977 om bildandet av Samhällsföretag (sedermera Samhall) framhölls bl a följande beträffande inriktningen av företagsgruppens verksamhet och de arbetstillfällen som skulle erbjudas arbetshandikappade:

- o Arbete som bygger på produktion av angelägna varor och tjänster och bidrar till utvecklingen av vårt lands samlade välbstånd;
- o Avlönat arbete under så normala former som möjligt;
- o Jämnare tillgång på arbetstillfällen över landet;
- o Större enhetlighet ifråga om personalpolitik och anställningsvillkor;
- o Arbete för fler gravt arbetshandikappade;

- o Ökad differentiering av arbetsuppgifter;
- o Förstärka de anställdas möjlighet att på sikt kunna ta steget över till annat arbete.

Samhall har sedermera sammanfattat dessa krav och förväntningar på vad Samhall skall åstadkomma i verksamhetsidén:

"Samhallgruppens verksamhetsidé är att ge meningsfullt och utvecklande arbete till arbetshandikappade där behoven finns. Detta skall ske genom produktion av varor och tjänster.

Företagsgruppens resultat mäts främst inom följande tre målområden:

- 1) att arbetshandikappade får ett meningsfullt och utvecklande arbete i avsedd omfattning;
- 2) att de arbetshandikappades förutsättningar att få arbete hos annan arbetsgivare förbättras;
- 3) att behovet av statlig ersättning begränsas genom en positiv ekonomisk utveckling."

Medlet för att uppnå de tre målen är affärs- och produktionsutveckling.

Samhallgruppens resultat (avsnitt 3.3)

I avsnittet görs en bred genomgång och analys av Samhalls måluppfyllelse inom de tre målområdena, liksom av hur medlet affärer utvecklats.

Jämförelser görs med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade och samspelsformer med olika intressenter beskrivs. För resultatet väsentliga resurser som ledarutveckling, kompetensförsörjning, personalinflytande och facklig samverkan belyses.

Sammantaget konstateras att utvecklingen visat att riksdagens förväntningar - i den mån de går att mäta - infriats 1980-1989/90. Antalet arbetstillfällen för handikappade har ökat med 10 000 eller närmare 50 %. Samtidigt har administrativ och annan direktanställd personal minskat med 600 så andelen anställda arbetshandikappade har ökat från 79 % till 86 %. Arbetstillfällena är jämnare fördelade över landet och i större utsträckning än tidigare förbehållna svårt handikappade. Nya och mer integrerade arbetsplatser/former har tillkommit. Affärsutvecklingen har bl a lett till att Samhall idag även kan erbjuda jobb inom service och tjänster. Övergångarna till anställningar hos andra arbetsgivare har femdubblats. En kraftig ekonomisk resultatförbättring har uppnåtts. Mätt per arbetstillfälle har kostnaden kunna sänkas med 20 % eller totalt har en ackumulerad resultatförbättring för 10-årsperioden med över 4 600 Mkr reallt uppnåtts. De negativa värdeladdningarna kring skyddat arbete har nästan försvunnit. Flertalet anställdas syn på sina arbetsplatser är numera positiv. De anställda upplever stolthet över vad som produceras och att omvärlden allt mer känner respekt för deras arbete. Utvecklingen har samtidigt lett till ett allt mer harmoniskt förhållande med övrigt näringsliv.

Den positiva utvecklingen och måluppfyllelsen under 1980-talet, framför allt jämfört med riksdagens krav/ambitioner, får inte tolkas så att koncernen är färdigutvecklad och har uttömt sin potential. Det finns ytterligare potential inom skilda områden.

En del av utvecklingsmöjligheterna ligger i koncernens hand att själva uppnå med ytterligare tid och arbete. Det gäller t ex anställning av fler

svårt handikappade, utveckling av arbetsorganisation och förbättrade planeringssystem för produktion. Andra möjligheter när det gäller att uppnå ytterligare ekonomiska resultatförbättringar är beroende av beslut från ägaren. Detta gäller t ex utvecklingen av en annorlunda affärsstruktur och minskade administrativa kostnader under förutsättning att koncernen inte är bunden till en av riksdagen låst organisation med regionala företag. Andra möjligheter handlar om hur Samhall kan möta en allt hårdare internationell varukonkurrens och om andra arbetsgivare är villiga att anställa fler arbetshandikappade från Samhall.

Samhalls resultatutveckling under 80-talet kan sammanfattas i följande tabell:

	1979/80	1985/86	1989/90
Antal arbetshandikappade			
anställda totalt	20 900	27 571	30 400
- varav inbyggd verksamhet			
och entreprenader	85	300	850
Direktanställda	5 469 ²⁾	4 960	4 845
	100 ¹⁾	770	1 340
Övergångar			
Ekonomiskt resultat			
- resultatprocent	142,9	121,2	111,9
- kostnad/arbetstillfälle	155 000	131 000	120
(1990 års penningvärde	000		
(SEK)			
- total förbättring 1979/80-		4 671	miljoner
89/90	kronor		
Samhällsekonmisk vinst för			
nytt jobb, SEK	800	20 000	
Försäljning (MSEK)	> 1985/86		
Total intäkt (MSEK)	893	2 126	2 994
	2 100	5 059	6 999

1) Avser halvåret januari-juni 1980

2) Avser juni 1981

Uppdragsgivarens och intressenternas synpunkter (avsnitt 3.5)

En bred enighet och ett positivt stöd har kunnat konstateras i riksdagen vad gäller synen på Samhall under de gångna åren. Samhalls bedömning av behovet av merkostnadsersättning liksom utvecklingslinjerna har överlag fått stöd genom åren. De första årens diskussioner om konkurrensfrågan har helt försvunnit. Det partiskiljande har varit volymen arbetstillfällen, där vissa partier velat gå längre än regeringen. AMS har stött uppbyggnaden och utvecklingen av Samhall under åren. Under 1990 har dock kunnat konstateras en i vissa frågor delvis förändrad inställning. När det gäller Handikapporganisationernas inställning så gör mångfalden organisationer bilden något splittrad. Dock har man aktivt stöttat tillkomsten och utvecklingen. För att kunna förverkliga målet att anställa fler gravt handikappade vill man att sänkningen av riksdagens merkostnadsersättning hejdas och vänder uppåt. Man vill se mer tjänste- och servicejobb liksom inbyggd verksamhet.

De fackliga centralorganisationerna LO och TCO har vid tillkomsten och under hela 1980-talet varit tillskyndare till Samhalls nya organisation, verksamhet och uppgift i arbetsmarknadspolitiken. En bred samsyn finns också mellan de båda organisationerna i övergripande frågor.

Från näringslivets organisationer finns idag en positiv syn på Samhall och koncernen betraktas numera som en del av svenskt näringsliv. Mer inbyggd verksamhet förespråkas.

Samhallgruppens tillgångar - en sammanfattning (avsnitt 3.6)

- o Samhall har utvecklat ett kunnande på att tillvarata var och ens arbetsförmåga.
- o Samhall har en industriell erfarenhet inom många teknikområden.
- o Kunskaperna om förändringsprocesser och vilja att förändra och utveckla olika verksamhetsområden.
- o Infrastrukturen inom Samhall med en bred geografisk spridning.
- o Den finansiella styrkan och bra ekonomisk resultatutveckling inom flera regionala företag.
- o Den unika verksamhetsidén, vars know-how börjar efterfrågas även utanför Samhall.
- o Samhalls medarbetare med sin positiva syn till arbete och till Samhall.
- o Satsningen på service och tjänster vilket vidgar utbudet av arbetsuppgifter.
- o En outnyttjad potential till skalfördelar vad avser marknadsföring, produktutveckling och produktion.

Kapitel 4

SAMHALL MOT ÅR 2000

Samhalls roll på 1990-talets arbetsmarknad (avsnitt 4.2)

Samhall är en av flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetshandikappade, vilka har som målsättning att arbetshandikappade skall få och behålla ett arbete, i första hand i det reguljära arbetslivet. Under 1990-talet vill Samhall vara möjligheten till arbete för alla grupper arbetshandikappade som inte kan beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Samhall skall härvid erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete där behoven finns. För en del kan Samhall utgöra en viktig utvecklingsresurs och en kortare tids arbete inom Samhall är ett steg ut eller tillbaka till det reguljära arbetslivet. För andra kan ett arbete inom Samhall vara ett mera långsiktigt alternativ till förtidspensionering. Samtidigt finns en avgränsning mellan ett arbete inom Samhall och sysselsättningsformen vid sidan av arbetsmarknadspolitiken. I Samhall handlar det om ett avlönat arbete där den anställda efter en generös inskolningstid minst på halvtid deltar i arbetsgemenskapen.

Samhalls nisch som resurs för de arbetshandikappade förutsätter ett nära samarbete med andra aktörer som arbetsförmedlingar kommuner, och försäkringskassor. I en kompletterande roll kan Samhall erbjuda andra arbetsgivare och försäkringskassor tillfälliga arbetsträningsplatser, know-how och arbetsanpassning m m.

Rollfördelning mellan arbetsmarknadsverket och Samhall (avsnitt 4.3)

Inför framtiden har några olika alternativ för utvecklingen av rollfördelningen mellan arbetsmarknadsverket och Samhall övervägts.

Med utgångspunkten att varje företag/organisation skall eftersträva att utveckla och koncentrera sig på sin kärnaffär bör nuvarande rollfördelning mellan arbetsmarknadsverket och Samhall i sina grunddrag bibehållas oförändrad (*förslag a*). Detta förutsätter att de bägge organisationerna fortsätter att utveckla effektiviteten i sina respektive uppgifter samtidigt som samspelsformerna vidareutvecklas. En viktig förutsättning för ett väl fungerande samarbete är att samarbetsparterna har tydliga och väl avgränsade roller. I det regionala/lokala samarbetet kan detta manifesteras i någon form av "kontrakt" mellan arbetsmarknadsverket och Samhall. Förutom rollfördelningen kan kontrakten dokumentera gemensamma mål, resurser, organisation, uppföljning, utvärdering m m för samarbetet. Även fortsättningsvis förutsätts verkstädernas/arbetsstälernas samrådsgrupper, med företrädare för arbetsförmedlingen och företaget m fl, utgöra en viktig grund för samspelet.

Förslag b) - andra rekryteringsvägar. För framtiden torde kommunerna få ett ökat ansvar för sysselsättningsskapande och förberedande insatser som ligger utanför arbetsmarknadspolitikens medel. Mot denna bakgrund kan förväntas att det tillskapas en hel del nya kommunala m fl aktiviteter för att hitta och utveckla vägarna till arbete. En del sådana aktiviteter, med oftast oavlönade arbeten, har redan etablerats i form av dagcentrens utegrupper, omsorgernas arbetsanpassare, kommunala sysselsättningsprojekt m m. I detta sammanhang finns uppenbara risker för att kommunerna m fl driver och utvecklar sysselsättningsverksamheter, och så småningom former av avlönat arbete, som man egentligen inte har naturlig kompetens för. För att möta detta skulle en väg kunna vara att Samhalls arbetstillfällen delvis skulle kunna användas direkt av kommuner och landsting för tillfälliga

arbetsförberedande insatser eller för mer stadigvarande arbeten. En sådan ordning skulle lämpligen innebära att en bestämd andel, t ex 15 - 20 %, av de arbetstillfällen Samhall kan erbjuda inom den finansiella ram som fastställts av riksdagen, kan disponeras av kommuner och landsting. Härvid förutsätts dock att arbetsförmedlingen ansvar för att bistå även svårt handikappade inte minskar. Tvärtom skulle detta vara en väg att i ökad utsträckning nå de grupper svårt handikappade som inte är registrerade som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och Samhalls arbetstillfällen skulle härvid komma fler svårt handikappade till del. Samtidigt kan en sådan ordning förstärka helhetssynen i rehabiliterings- och stödsatserna.

Samhall-ansvar för övergångarna (*förslag c*). Arbetet med övergångarna speglar klarare än något annat område effekterna av rollfördelningen mellan AMV och Samhall. Hittillsvarande erfarenheter talar för en tydligare rollfördelning mellan AMV och Samhall när det gäller ansvaret för övergångarna. Detta skulle innebära att Samhall i första hand svarar för allt ifrån arbetsförberedande och motivationshöjande insatser till att medverka till att finna nya jobb för de anställda som vill och kan övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det senare kan ske bl a genom att jobberbjudande ordnas via utnyttjande av kundkontakter och relationen till samarbetspartners i inbyggd verksamhet. Detta innebär också att Samhall avsätter ytterligare resurser t ex i form av arbetskonsulenter för arbetet med övergångarna. När arbetsförmedlingens insatser bedöms som önskvärda för att finna ett nytt lämpligt arbete anmäls och registreras den Samhall-anställda som ombytestsökande hos arbetsförmedlingen, vilken då med utnyttjande av sina resurser (lönebidrag m m) försöker finna ett nytt arbete. Detta skulle också på ett tydligare sätt än hittills visa vilka och hur många Samhall-anställda arbetsförmedlingen har att avsätta nödvändiga resurser för i sitt arbete. Förslaget bör på sikt öka antalet övergångar.

I avsnittet tydliggörs också avgränsningen mellan lönebidrag och Samhall-anställning.

Behov av arbetstillfällen och målgrupper (avsnitt 4.4)

Sett till behovet av arbete för handikappade och alternativa möjligheter skulle det vid slutet av 1990-talet säkerligen behövas en fördubbling av antalet arbetstillfällen hos Samhall för att dagens ambitioner skulle kunna uppfyllas. Det är dock inte realistiskt att räkna med en sådan expansion av Samhalls verksamhet. Sett till Samhalls faktiska nu överblickbara möjligheter, affärsmässigt, ekonomiskt, organisatoriskt etc, skulle Samhall vid slutet av 1990-talet kunna ha omkring 35-40 000 arbetshandikappade anställda.

Ökade krav kommer att ställas på Samhall när det gäller att bereda arbete för arbetssökande med svårare arbetshandikapp. Detta gäller såväl psykiskt sjuka, psykiskt utvecklingsstörda, socialmedicinskt arbets-handikappade som flerhandikappade. Samhalls framtida målgrupper kommer bl a att innehålla:

- o Fler yngre relativt välutbildade personer med svårare funktionshinder och med liten arbetslivserfarenhet.
- o Fler äldre, lågutbildade med förslitningsskador. I vilken utsträckning denna grupp kommer att efterfråga Samhall-jobb kommer dock att variera betydligt lokalt/regionalt beroende på den allmänna arbetsmarknadssituationen.

- o Fler yngre med svårare funktionshinder som t ex psykiskt utvecklingsstörning med begränsad yrkesutbildning (ofta till serviceyrken), och utan arbetslivserfarenhet eller med enbart vistelse i dagcenter som bakgrund.
- o Fler yngre socialmedicinskt arbetshandikappade med begränsade arbetslivserfarenheter och dålig skolbakgrund.
- o Fler arbetshandikappade personer med tidigare yrkeserfarenheter från tjänstesektorn, såväl den privata som offentliga. I denna grupp kommer att ingå fler äldre tjänstemän, vars utbildning inte längre är gångbar.
- o Fler arbetshandikappade med invandrarbakgrund och flyktingar med fysiska/psykiska skador som härrör från krig, förföljelse m m.

För att Samhall skall kunna förbehållas svårt handikappade kommer även framöver att finnas behov av att vid rekryteringen prioritera vissa grupper. Prioriteringarna mellan olika grupper kan dock behöva varieras över tiden. Dessutom kan på sikt övervägas behovet av att variera prioriteringarna regionalt. För att denna styrning av rekryteringen skall nå avsedd effekt krävs dock samtidigt en utveckling av verksamheterna, samspelsformer m m för Samhall, arbetsförmedlingen m fl olika aktörer inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. Åtgärder för detta redovisas närmare i avsnittet.

Det utvecklande arbetet (avsnitt 4.5)

Inom den personalpolitiska området finns inom Samhall i stort de kunskaper och teorier som behövs för ett aktivt personalutvecklings- och

rehabiliteringsarbete. Här står koncernen alltså inte på samma sätt som när det gäller affärsutvecklingen inför nya omvärldsförhållanden och frågeställningar. Inför 2000-talet kommer den stora personalpolitiska uppgiften att bestå av att hitta ännu effektivare sätt att uppnå det som beskrivs i olika program och riktlinjer. Strategierna får inte trivialiseras och delas upp i separata frågor som hanteras utan helhetssyn. Frågor kring personal, arbetsmiljö, arbetsorganisation m m måste integreras med affärs- och verksamhetsutvecklingen, val av affärer och tekniska lösningar. Affärsutvecklingen är en än viktigare förutsättning för personalutvecklingen och vice versa. Nya metoder kommer att behövas för t ex verksamhetsplanering, resursfördelning och resultatuppföljning. Förändringsarbetet skall genomföras underifrån i bred samverkan och i samförstånd. Men det måste stödjas av och utgå från koncerngemensamma strategier.

Det utvecklande arbetet kännetecknas av såväl *individens utveckling* som den *utvecklande arbetsplatsen* (arbetsorganisation).

Individens utveckling bestäms av:

- o behovet av utveckling i egen takt,
- o förekomsten av individuella handlings- och utvecklingsplaner,
- o trygghet,
- o information och inflytande över det egna arbetet.

Viktiga delar i den utvecklande arbetsplatsen är:

- o arbetet och dess organisation
- o den lilla arbetsgruppen med grupporienterat synsätt,
- o skapa förståelse för förnyelse och förändring,

- o företagshälsovården,
- o möjligheter till flexibla arbetstider,
- o kamratstöd,
- o teknisk arbetsanpassning med användande av ny teknk.

Det goda arbetet inom Samhall skall under 1990-talet lännetecknas av:

- o självständighet,
- o inflytande,
- o lärande,
- o gemenskap, delaktighet och trygghet.

Detta leder till utveckling och rehabilitering där de individuella målen kan uppnås i egen takt.

För *arbetslaget* innebär målet med *det goda arbetet* attgruppen:

- o får större befogenheter,
- o tar ansvar,
- o aktivt medverkar i produktionens utformning och i förändringsarbetet,
- o får bättre möjligheter att ge kamratstöd.

För arbets- och företagsledningen innebär *det goda arbetet* möjlighet att förbättra måluppfyllelsen både när det gäller meningsfulla och utvecklande arbeten, övergångar och ökad produktivitet och kostnalseffektivitet.

Arbetstagarinflytande och fackligt arbete (avsnitt 4.6)

En viktig förutsättning för 1990-talets förändringsarbete är att anställda på alla nivåer inom företagsgruppen ges möjlighet att vara med och påverka planeringen inför förändringarna. Detta förutsätter också en aktiv medverkan från de fackliga organisationerna. Mot denna bakgrund skall samarbetet med de fackliga organisationerna på alla nivåer präglas av en positiv attityd och en öppenhet för samförståndslösningar. De fackliga organisationerna skall också ges praktiska förutsättningar och stöd för att driva sin verksamhet.

Med utvecklingen av nya verksamheter kommer att behövas en successiv anpassning av det fackliga inflytandet, avtal m m till helt nya avtalsområden. Härvid har Samhall och de fackliga organisationerna ett ömsesidigt intresse av att stabiliteten i avtalsförhållandena vidmakthålls.

Avvägning mellan övergångar och fasta arbetstillfällen (avsnitt 4.7)

Sammantaget skulle en betydligt större inriktning på övergångar innebära minskade möjligheter för Samhall att erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete för de svårt arbetshandikappade. Det handlar alltså om att den grundläggande utformningen av Samhalls verksamhetsidé bör stå fast inför år 2000. Insatserna under 1990-talet bör därför inriktas på att utveckla Samhalls skicklighet i att generera arbete och rehabilitering genom aktiv affärsutveckling och resurser avsätts för att kunna bibehålla dagens ambitioner med övergångar om 3 - 6 % av de anställda. Genom registrering fullt ut av de anställda som själva skaffar arbete torde denna andel öka något. Under 1990-talet bör metodiken i arbetet med övergångarna utvecklas. Härvid bör bl a prövas nya modeller som t ex att en grupp anställda övertar och driver verksamhet med visst stöd från Samhall.

Former för Samhall-arbete (avsnitt 4.8)

Samhall bör eftersträva att kunna erbjuda ett varierat utbud av arbetsformer med allt från egna arbetsplatser till hos andra arbetsgivare fullt ut integrerade arbetsformer. På en medelstor ort vid slutet av 1990-talet skulle utbudet av Samhalls arbetstillfällen kunna se ut enligt följande:

- o En egen Samhall-arbetsplats
- o Entreprenader
- o Inbyggd verksamhet
- o Stödfunktion för
 - Vissa lönebidragsanställda enligt avtal med arbetsförmedlingen
 - Kooperativ/eget företag med tidigare Samhall-anställda
 - Kommunala m fl sysselsättningsverksamheter

Under 1990-talet bör Samhall eftersträva en utveckling av samtliga dessa former för Samhall-arbete. Därutöver bör finnas en öppenhet för att pröva och experimentera med nya former t ex vad avser ägarförhållanden, allianser med utomstående företag m m. Härvid skulle t ex kunna prövas om den inbyggda verksamheten kan utvecklas med alternativ där Samhall och samarbetspartnern tillsammans äger och driver en inbyggd verksamhet, där samarbetspartnern utnyttjar och bekostar vissa rehabiliteringsplatser för sina anställda. Det övergripande målet om integrering skulle också delvis kunna uppnås genom att det reguljära arbetslivet flyttas in i Samhalls verksamhet. Detta skulle kunna vara en modell att utveckla på glesbygd-sorter med små möjligheter till utveckling av såväl lönebidragsanställningar som inbyggda verksamheter och entreprenader. Det är dock viktigt att

dessas försök sker i kontrollerade former och att utgångspunkten alltid måste vara Samhalls uppgift att bereda arbete för arbetshandikappade.

1989 års handikapputredning har uppmärksammat behovet av sysselsättningsformer vid sidan av arbetsmarknadspolitiken. Skall Samhall medverka i någon sådan sysselsättningsform bör huvudmannaskapet ligga någon annanstans förslagsvis hos kommunerna. Däremot bör Samhall mot ersättning kunna svara för de arbetsrelaterade inslagen i verksamheten. Ett alternativ kan vara att Samhall står för kontakter med andra arbetsgivare för en typ av inbyggd verksamhet, där mindre grupper har sysselsättning på olika ställen i arbetslivet.

Affärsutveckling (avsnitt 4.9)

Det är viktigt att de arbetsuppgifter som Samhall erbjuder så långt som möjligt överensstämmer med kraven och förväntningarna från de arbetsökande som behöver Samhall. I praktiken betyder det att Samhall måste anpassa sin affärsutveckling så att den blir följsam i förhållande till strukturomvandlingen på den svenska arbetsmarknaden. Vidare är det viktigt att utbudet av arbetsuppgifter är tillräckligt diversifierat så att arbetssökandens olika erfarenheter och kompetenser kan tillvaratas inom ramen för Samhalls verksamhetsidé. Genom detta matchas även de yngre arbetstagarnas värderingar med arbetets inriktning.

Affärer som medför varierande arbetsuppgifter stimulerar till personalutveckling. Därigenom byggs automatiska personalpolitiska strävanden in i affärsvalet. Affärer som innehåller ensidiga och monotona arbetsuppgifter behöver däremot ytterligare personalutvecklingsinsatser för att kompensera det svaga affärsvalet.

När det gäller den kommersiella marknaden är det viktigt att Samhall befinner sig på framtidsmarknader. Detta ger förutom en starkare ekonomisk potential även strategiska fördelar genom att Samhall därigenom kan attrahera intressanta samarbetspartners. Det ökar i regel också självkänslan hos de anställda.

Det är vidare centralt att välja affärer där Samhall har förutsättningar att bli effektivt inom ramen för det gjorda valet. Omvärlden bestämmer kraven för Samhalls effektivitet. För morgondagens effektivitet krävs betydande kunskap i försäljning, ordermottagning, kundrelationer, konkurrensbevakning, produktions- och materialstyrning m m. För att klara detta krävs alltid en viss kritisk massa av grundkompetens. Den redovisade omvärldsbeskrivningen visar på ökade krav att ha en mer homogen verksamhet. Större volym, ökad uthållighet och högre kompetens kombinerat med unikiteten och kundengagemang är nödvändigt för att klara morgondagens påfrestningar. Den pågående affärsutvecklingen inom Samhall måste därför tydligt ha de ovan nämnda kriterierna som ständiga ledstjärnor vid val av marknader och produkter.

Utifrån Samhalls verksamhetsidé blir det naturligt att ta tillvara de möjligheter som strukturomvandlingen erbjuder (se avsnitt 2.6). Avvägningen mellan industriell verksamhet och service/tjänster (inkl skog) blir därför ett strategiskt beslut för Samhall.

Det går naturligtvis inte att i exakta tal ange en framtida volym, som ytterst blir beroende av marknaden och kompetensen.

Däremot anger ett beslut en inriktning av hur resurserna bör styras.

Samhalls huvudstrategi för affärsutveckling mot år 2000 blir att bromsa sig ur delar av konglomeratet och samtidigt gasa för att bli större inom

vissa affärsverksamheter och då speciellt inom service- och tjänsteverksamheter.

Samhallkoncernen kommer dock även år 2000 vara verksam inom Service/tjänster, Egna produkter och Legotillverkning, men med en annan fördelning.

Den långsiktiga inriktningen är att Samhall på *koncernnivå* har följande grundstruktur:

- o service/tjänster 35-40 % 12-16 miljoner timmar
 (inkl. skog/trädgård/
- o egna produkter 20 % 7-8 miljoner timmar
- o underleverantör 40-45 % 14-18 miljoner timmar
 (lego inkl förpackn)

En intressant kombination i ett långsiktigt perspektiv är självfallet att utnyttja synergieffekter mellan de tre strukturerna. Detta genom att t ex erbjuda service och tjänster som en förlängning av en legoprodukt. Fakturerering, reservdelslager, manualer, uppdateringar av ritningar/register och transporter kan vara tilläggstjänster som erbjuds en produktlegokund.

Vilka affärsområden/branscher Samhall vid möjlighet ska välja är ett arbete som pågår kontinuerligt inom ramen för den löpande koncernplaneringen och den kontinuerliga affärsutvecklingen.

För det fortsatta arbetet föreslås följande inriktning i gruppering av koncernens nuvarande drygt 100 affärssegment:

1. Service/Tjänster

2. Lokal industri
3. Industri-(allianser)
4. Konsument och distribution

Samhalls framtida organisation (avsnitt 4.10)

Kraven på Samhalls företagsorganisation måste vara att den som ett effektivt medel kan medverka till att genomföra verksamhetsidén. Följande generella villkor kan därför formuleras för organisatoriska lösningar inom Samhall:

- o arbetsplatserna skall finnas geografiskt utspridda (fn i 250 kommuner) som hittills över landet där behoven finns
- o ett diversifierat utbud av affärsområden bör möjliggöras i varje upptagningsområde/län för att ge den arbetssökande valmöjlighet
- o en kraftfull affärsutveckling är nödvändig för att nå tillräcklig orderingång och därmed kunna genomföra verksamhetsidén
- o de skilda Samhallenheterna, fn drygt 410, skall på ett effektivt sätt kunna samverka med den lokala samhälleliga strukturen, exempelvis arbetsförmedling, försäkringskassa, primärvård och socialtjänst
- o de valda organisatoriska lösningarna skall stödja affärsmannaskap och affärsutveckling samt minimera administrativa kostnader och därigenom bidra till att förbättra Samhalls ekonomiska resultat

- o den valda affärsinriktningen inom de skilda Samhallenheterna skall öka förutsättningarna för rekrytering av prioriterade grupper och att åstadkomma övergångar
- o organisationen mellan koncernledning och den enskilda arbetsplatsen kan med beaktande av ovan angivna villkor variera utifrån affärsmässiga förutsättningar

Utifrån omvärldsbeskrivningen och nulägesanalysen kan det konstateras att den regionala organisationsstrukturen inte är tillräcklig för att kunna ta tillvara Samhalls koncernstyrka. Det förstärks av den kvarstående resultatspidningen mellan dagens länsvisa företag, som trots påtagliga förbättringar under 80-talet, uppgår till 30 - 40 resultatprocentenheter. En resultatprocent motsvarar på koncernnivå ca 35 Mkr.

Den lösning som förefaller vara optimal för genomförandet av Samhalls verksamhetsidé är att utnyttja olika organisatoriska lösningar som:

- o att bibehålla en grundläggande regional struktur (med möjlighet till vissa fusioner)
- o att införa koncerngemensamma affärsföretag med samlat ansvar för personal och affärer för alla verkstäder inom ett affärssegment/affärsområde där skalfördelar i kundbas/produktion kan nås
- o samverkansformer inom Samhall, t ex mellan regionala företag i form av gemensamma marknadföringsföretag för försäljning och produktutveckling

- o samverkansformer med externa företag; exempelvis i form av joint venture bolag för teknikutveckling, utlandsförsäljning, etc

I detta organisationsperspektiv förblir den regionala grundstrukturen basen även under 1990-talet. Det avgörande för tidsperspektivet fram till år 2000 är dock att Samhall ges förutsättningar att organisera sig utifrån vad som är optimalt i olika situationer. Det kan ha att göra med skalfördelar i den interna administrationen, produkters livscyklar, marknadsetableringar, skalfördelar i produktion, marknad och produktutveckling, närhet till kunder samt att minska "overhead" genom att inte vara bunden till att ha kompletta företag i varje län oavsett antal anställda. Det avgörande är således att organisatoriska lösningar inte är ett självändamål eller på annat sätt utgör begränsningar för att kunna genomföra verksamhetsidén. De organisatoriska lösningarna skall vara ett stöd för verksamhetsidéns genomförande.

För att kunna genomföra Samhalls verksamhetsidé är det rimligt att räkna med att koncernen har en något annorlunda struktur år 2000. Det är dock viktigt att betona att den stora geografiska spridningen av arbetsplatser över landet skall finnas kvar och att ett diversifierat utbud av olika affärer/arbetsuppgifter skall eftersträvas i varje upptagningsområde. På en medelstor ort skall också de olika formerna (egen respektive inbyggd verksamhet och entreprenader) av Samhalls verksamhet finnas representerad (se avsnitt 4.8).

Genom att dra slutsatser från tidigare resonemang och erfarenheter kan följande konstateras beträffande samverkan affärer organisation:

- o lokal tillverkning och allianser med mindre företag lämpar sig bäst i de regionala företagen

- o engagemang på internationella marknader där skalfördelar, kombinerat med skraddarsytt genomförande, blir avgörande, lämpar sig bäst i koncerngemensamma affärsföretag
- o engagemang inom service/tjänster lämpar sig bäst i de regionala företagen
- o riksengagemang inom service/tjänster är också bäst lämpade att genomföra inom de regionala företagen. Sådana engagemang kräver dock koncerngemensam profilering, minimiprissättning och produktutveckling
- o även integrering av allt mer tjänsteladdade produkter lämpar sig bäst i de regionala företagen. En lämplig strategi därvidlag är att de regionala företagen integrerar delar av sin varu- och tjänsteproduktion t ex genom att addera tilläggstjänster till en produkt.

Det avgörande är inte att nu exakt peka ut den framtida affärs- och företagsstrukturen. Den här rapporten syftar till att ange den kommande inriktningen på övergripande nivå. Avgörande är dock att Samhalls styrelse ges kompetens och befogenheter att även styra den inre organisatoriska strukturen för att helt kunna ta ansvar gentemot ägaren (riksdagen) för den uppgift som tilldelats företagsgruppen inom svensk arbetsmarknadspolitik.

Klart är att bundenheten till nuvarande geografiska organisation med krav på ett komplett företag i varje län och samtidigt diversifierat affärsutbud i länen ger statsmakterna merkostnader. Den ger inte heller i övrigt tillräcklig möjlighet att begränsa den kvarstående resultatspridningen mellan länsföretagen. Men framför allt begränsar en geografisk organisation koncernens affärsmässiga möjligheter att fullt ut nå tillräcklig

orderingång till rimliga kostnader i den kommersiella omvärld Samhall torde få möta under 90-talet.

I omvärldsanalysen betonas att kostnadseffektivitet (kap. 2.5) är nödvändig för företag som på sikt vill överleva. Krav på kostnadseffektivitet måste ställas både i produktionsprocessen och vid bedömningen av vilka overheadkostnader Samhallkoncernen kan bära. Det nya EG från 1993 kan förväntas medföra att allt fler företag slås ut som har en hög kostnadsnivå. Det blir ännu svårare att fungera som underleverantör från Sverige oavsett om Sverige ansluter sig till EG eller inte. Det kommer att behövas längre serier att fördela kostnaderna på än vad som en eller ett par Samhallfabriker i ett län förmår producera. Samhall kan inte heller ha lägre priser än internationella konkurrenter eller högre merkostnadsersättning från statsmakterna än verksamhetsidén motiverar. En flexibel företagsorganisation är således nödvändig för att nå skalfördelar, kostnadseffektivitet, minskade overheadkostnader och för att klara den internationella konkurrensen inom flera affärsområden. Det måste också finnas en rak linje från affärsområdet mellan tillverkning och ut på marknaden, som måste bli alltmer internationell även för Samhall. För att utvecklas som underleverantör behöver Samhall också gå in i allianser med företag inom EG för att kompensera att koncernen enbart är hemmatillverkare.

För att skapa trygga jobb för fler arbetshandikappade och nå en ytterligare resultatförbättring krävs möjlighet till en mer pluralistisk organisation än vad hittillsvarande speciallagstiftning för Samhall möjliggör. Organisationen måste således få vara ett medel som anpassas efter vad som för respektive utvecklingsperiod är mest optimalt för att förverkliga verksamhetsidén till lägsta möjliga kostnad. Statsmakterna föreslås genom ändring av nuvarande speciallagstiftning för Samhall och de regionala stiftelserna ge koncernstyrelsen befogenheten att besluta i samtliga inre

organisationsfrågor. Denna befogenhet kan sedan, i den utsträckning statsmakterna så önskar, kompletteras med regler i speciallagstiftningen och/eller riksdagsuttalanden om utformningen av Samhalls verksamhet. Detta kan t ex gälla regler som anger att Samhall som hittills skall ha många arbetsplatser spridda över hela landet samt ett brett utbud av arbetsuppgifter och verksamhetsformer. Befogenheten i organisationsfrågorna skall däremot innebära att Samhall får anpassa organisationen mellan de många, spridda arbetsplatserna och moderföretaget med utgångspunkt från vad som erfordras för att förverkliga verksamhetsidén till lägsta möjliga kostnad.

Ovanstående organisationsutveckling avses givetvis inte förverkligas vid ett enda tillfälle utan anger en inriktning för Samhalls utveckling under 90-talet, där förändringstakten och omfattningen prövas i den ordinarie koncernplaneringsprocessen och i samverkan med de fackliga organisationerna.

Samhalls bidrag till andra företags rehabiliteringsverksamhet (avsnitt 4.11)

Försäljning av tillfälliga arbetsplatser och arbetsträning till försäkringskassor och andra arbetsgivare skall ses som ett komplement till Samhalls ordinarie verksamhet och får inte gå ut över kärnverksamheten. Omfattningen är beroende av Samhalls kommersiella förmåga, men bör inte överstiga ca 5 % av antalet ordinarie arbetstillfällen inom företagsgruppen. Den lämpliga nivån blir således beroende av hur mycket kärnverksamheten byggs ut. Självfallet påverkas utvecklingen av den efterfrågan som finns i samhället, vilket just nu som följd av politiska beslut om arbetsgivarens rehabiliteringsansvar är växande.

Rehabiliteringsverksamheten med försäljning av tillfälliga arbetsplatser och arbetsträning påverkar kompetensutvecklingen och systematiken i personalarbetet på ett positivt sätt. En ny roll och utvecklingsmöjlighet för Samhall är också förmedling av kunskap och erfarenheter inom personalutvecklings- och rehabiliteringsområdena till andra arbetsgivare. Detta föreslås systematiseras och omfatta olika rehabiliteringsmetoder och systematiskt personalutvecklingsarbete, produktionsuppläggning och arbetsanpassning, utveckling av arbetsorganisation och den psykosociala arbetsmiljön m m. De senaste åren har Samhall även byggt upp intressant kunskap om mångkulturell samverkan och kommunikation på arbetsplatsen.

Framtida kompetensförsörjning (avsnitt 4.12)

För att möta ökad konkurrens och ökade krav från marknaden måste Samhall fortsatt satsa på investering i viktiga nyckelgrupper med erfarenhet och kompetens inom sina specialistområden. De fortsatt ökade kraven på industriell mognad och affärsmässigt utvecklingsarbete förutsätter ökad kvalitet i ledningskompetens, teknik, marknadsföring och personalutveckling/arbetsmiljö.

För grupperna produktionstekniker, beredare och marknadsförare kommer Samhall att ha ett ökat behov även antalsmässigt för att genomföra de förändringar som krävs under 1990-talet. För att uppnå det goda arbetet måste företagshälsovårdens resurser i vissa företag kompletteras. Den förtydligade rollfördelningen vad gäller övergångar kräver troligen arbetskonsulenter mer generellt inom företagsgruppen. Den volymtillväxt som föreslås leder också till ett ökat personalbehov främst i form av arbetsledare. Denna ökning av behovet av direktanställda kompenseras dels av en kompetensutveckling av de arbetshandikappade, så att de kan överta

ytterligare arbetsuppgifter, dels en vidareutveckling av den administrativa processen och de administrativa hjälpmedlen, något som leder till ett minskat behov av administrativ personal.

Lika stora krav på individuella utvecklingsplaner måste ställas när det gäller de direkt anställda, som ställs vad avser de arbetshandikappade. Det är också ett viktigt instrument för att behålla dessa grupper.

Avsnittet beskriver även några allmänna kännetecken på framtidens ledarskap.

Ledarrollen innebär en ökad resultatorientering kring hela verksamhetsmålet med tydliga och mätbara mål, som kan brytas ner och följas upp på varje nivå. Huvudvikten kommer att ligga vid att som ledare ha förmåga att skapa visionerna och tydliggöra dessa i organisationen. Till detta kommer ökade krav på öppenhet i dialogen och lyhördhet för medarbetarnas behov och reaktioner.

En viktig strategi blir att satsa på ett marknadsorienterat synsätt med känsla för såväl medarbetarnas förutsättningar och behov som för kundernas efterfrågan och krav. Som ledare blir i linje härmed uppgiften att driva en arbetsorganisatorisk förändring särskilt central.

Tillgången på kompetenta och välmotiverade chefer är en av koncernens viktigaste förutsättningar för måluppfyllelse. Chefsförsörjning och ledarutveckling tillhör de kärnfrågor som har fortsatt hög prioritet.

Kraven på chefsprofil och ledarskap förtydligas ytterligare. En naturlig bakgrund är inriktning på affärsutveckling och näringsliv men med ett uttalat krav på mänskligt intresse och god förmåga att utveckla organisationen utifrån de anställdas behov.

Ett byte mellan chefsuppgifter och specialistfunktioner måste bli en naturlig del i planeringen och en kultur som stimulerar ökad chefsrörlighet behöver byggas upp.

Huvudinriktningen i ledarutvecklingen blir mer av idéutveckling, lärande och förändringsarbete. Den orienteras i ökad utsträckning mot individens behov och förutsättningar. Introduktion, utvecklingssamtal och utvecklingspartner får en framträdande roll.

Styrning, resultatutveckling och finansiering (avsnitt 4.13)

En gjord analys visar att f n inga motiv finns att initiera förändringar i statsmakternas styrning av Samhall med volym arbetstillfällen och tillhörande merkostnadsersättning. För att få en ökad flexibilitet föreslås dock att Samhall får möjlighet att årligen avvika med två procentenheter från beslutad timram såväl uppåt som nedåt.

En möjlig resultatförbättring för Samhall skulle under, i rapporten angivna förutsättningar, kunna leda till en resultatperocentnivå på 95 - 98 % jämfört med dagens 112 % för driften. Potential finns i viss mån inom nuvarande strukturer t ex genom att mer investera i MA/MPS och kvalitetsstyrning, genom att ytterligare utveckla organisationen inom och mellan de regionala företagen (matris) samt visa resultatförbättringar i de regionala företag som idag kräver högre merkostnadsersättning än genomsnittet. Den stora potentialen för att komma ner till dessa resultatnivåer finns emellertid i en ändrad företagsorganisation enligt förslag i avsnitt 4.10 ovan som skapar förutsättningar för bättre affärer och därmed intäkter och arbetstillfällen samt minskade overhead-kostnader.

Vad avser den interna ekonomistyrningen blir det med mer blandade organisationsformer naturligt att mer utvecklat redovisa verksamheten i

traditionella balans- och resultatmått. Det underlättar också jämförelsen med företag i samma branscher utanför Samhall och är inte minst av vikt vid en utveckling mot en mer affärsorienterad organisation.

Samhalls affärsmässiga relationer bygger oftast på kalenderårsbasis. Att då ha det statliga budgetåret som räkenskapsår skapar både externa och interna problem. En övergång till kalenderår, som gäller för andra företag, föreslås därför. För att inte tiden mellan Samhalls bedömning och behovet av merkostnadsersättning och genomförandeår skall bli för lång föreslås också att behovet prövas i tilläggsbudget I - som presenteras för riksdagen i slutet av kalenderåret - istället för budgetpropositionen.

Juridisk företagsform (avsnitt 4.14)

Samhall har i en särskild framställan till regeringen 1990-08-23 föreslagit att regeringen skyndsamt utreder en ändrad företagsform för stiftelserna inom Samhallkoncernen. De regionala företagen föreslås omvandlas till aktiebolag.

Förslaget motiveras bl a av att affärsförutsättningarna förbättras och därmed främjas verksamhetsidén. Kunder och leverantörer inte minst utomlands känner ej till stiftelseformen. Samhall drabbas också av extra skatt på grund av stiftelseformen.

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag utarbetat förslag till riktlinjer för användningen av stiftelseformen för statlig verksamhet. Stiftelseformen kan enligt RRV innebära stora risker vid näringsverksamhet, framför allt för kunder och leverantörer eftersom ett regelverk saknas och därmed en allmän osäkerhet i affärsrelationer råder. I rapporten förordar RRV som förstahandsalternativ att stiftelserna inom Samhallkoncernen ombildas till aktiebolag.

Regeringen har för övrigt i årets budgetproposition (bil. 2 prop 1990/91:100), uttalat att "ren konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform. För sådan verksamhet bör bolagsformen övervägas".

Sammantaget talar såväl ekonomi- och sakskäl som formella skäl samt senare års praxis och syn på affärsdrivande statlig verksamhet för att aktiebolagsformen tillämpas fullt ut inom koncernen. Några nackdelar sett utifrån Samhalls verksamhetsidé kan ej påvisas, vilket också framhållits från olika intressenter inkl handikapprörelsen. Bortsett från smärre stämpelskatt uppkommer heller inga nämnvärda extra kostnader.

Styrelsernas roll och sammansättning (avsnitt 4.15)

Det är statsmakterna som numera helt har ansvaret för Samhalls verksamhet och finansiering. Uppdragsgivarna (regering och riksdag) utövar sitt ansvar genom att besluta om nivån på merkostnadsersättning och volymen arbetstillfällen, och genom att regeringen utser styrelse och VD i moderföretaget Samhall. De regionala företagens styrelser utses både av landstingen (5 ledamöter) och Samhall (6 ledamöter) efter vissa givna regler. Samhall utser VD i de regionala företagen och Samhalls styrelse beslutar om ansvarsfrihet för de regionala styrelserna och VD:arna, men kan trots detta inte påverka vilka representanter landstingen utser.

Samhall har enligt lag fått den sk anvisningsrätten, vilken innebär att Samhall *kan* ta över beslut från regionala företag. Anvisningsrätten representerar ett tungrott administrativt system att behöva utnyttja som rimmar illa med dagens och morgondagens Samhall. Därför föreslås att inför nästa mandatperiod (1992-07-01) moderföretaget Samhalls styrelse i sin helhet utser ledamöterna i de regionala företagens styrelser. En allsidig

sammansättning i de regionala styrelserna är viktig. Detta kan tillgodoses genom att formerna regleras i speciallagstiftning.

Koncernstyrelsens sammansättning förändrades 1989, medan de regionala företagens styrelser ej prövats sedan 1982/83. Styrelsernas storlek och sammansättning är en typisk ägarfråga. Både på grund av detta skäl och den nyligen gjorda översynen berörs inte närmare moderföretagets styrelse och dess sammansättning.

När det gäller de regionala företagens styrelser för vilkas verksamhet Samhall har ansvaret anser Samhall däremot liksom riksdagens arbetsmarknadsutskott att en översyn bör ske inför nästa mandatperiod (1992-07-01). De principiella övervägandena som här förs fram vill Samhall därför se beaktade av regeringen eller dess särskilda utredare så att en förändring kan ske fr o m kommande mandatperiod.

Av effektivitetsskäl föreslås de regionala styrelserna minskas något. Med adjungerande representanter utses till dessa f n 624 personer. Den nya sammansättningen bör representera en bred kompetens och utgöras av samhällsrepresentanter i form av politiker föreslagna i landsting, personer med erfarenhet av styrelsearbete/företagsledning inom näringslivet, företrädare för moderbolaget, representant för AMV, samt representanter för regionala fackliga huvudorganisationer/interna fackliga representanter.

Samhall har skyldighet till öppenhet och behov av kontakter med olika samhällsorgan och intressenter. Om de regionala styrelsernas storlek förändras är Samhall berett att inrätta någon form av kontaktorgan på regional nivå som följer verksamhetens utveckling. I dessa kontaktorgan kan återfinnas representanter för de fackliga huvudorganisationerna på länsplanet, handikapporganisationerna och eventuellt andra intressenter.

Kapitel 5

SAMHALLS FRAMTIDA ROLL, MÅL OCH UTVECKLINGSLINJER

Yttre förutsättningar för förverkligandet av Samhalls strategier (avsnitt 5.1)

En förutsättning för att förverkliga strategierna med det goda arbetet och samtidig rehabilitering genom arbete är att koncernen får vidareutvecklas som företag. Samhall är beroende av varu-tjänstemarknaderna och måste anpassa sig till dess förutsättningar.

Det kräver vidare långsiktighet i planeringen och kontinuitet i att skapa förtroende med kunder och för att investeringar i marknader och i byggnader/maskiner skall kunna utnyttjas på ett optimalt sätt. Detta gäller all företagsverksamhet men är särskilt viktigt för Samhall.

En andra förutsättning är att finansieringen som hittills sker i form av en generell och ej individbaserad merkostnadsersättning direkt från ägaren till Samhall.

Samhall är en av landets största företagsgrupper (nr 5 eller 6), varför det är viktigt att ägaren i form av regering och riksdag har ett direkt inflytande över verksamhetens inriktning och volym.

För att Samhall skall kunna nå fler svårt handikappade krävs en effektivare uppsökande verksamhet än hittills eftersom delar av denna målgrupp ofta inte är anmäld som arbetssökande. Samhall har utgått från att den nuvarande rollfördelningen mellan arbetsmarknadsverket och Samhall behålls i stort sett. AMV:s beställarkompetens, inklusive uppsökande insatser bör dock härvid vidareutvecklas. Till viss del kan detta ersättas med kommuner/landsting får direkt tillgång till en mindre del av de arbetstillfällena riksdagen medgivit och finansierat. Samhall bör som producent av arbetstillfällena samtidigt fördjupa förmågan att anpassa jobben till respektive individs förutsättningar och utveckla professionalismen som företag.

För att nå ekonomiska resultatförbättringar under 1990-talet med samtidig måluppfyllelse vad gäller det goda arbetet och angiven rekrytering av svårt handikappade förutsätts att ägaren - riksdagen - ger koncernen frihet att anpassa den inre företagsorganisationen efter vad affärsstrukturen successivt kräver och för att minska ej nödvändiga administrationskostnader.

Strategiernas förverkligande är givetvis också beroende av hur omvärlden utvecklas i form av Sveriges internationella konkurrenssituation, kostnadsläget i Sverige, konjunkturen och om de för Samhall beräknade nya marknaderna kan nås.

Slutligen handlar det om Samhall-koncernens egen samlade företagsledningsförmåga.

Enligt direktiven för utredningen skulle Samhalls grundläggande uppgift; att bereda meningsfullt och utvecklande arbete till arbetshandikappade där behoven finns, inte ändras. Under utredningsarbetet har det inte heller framkommit något som tyder på att det finns anledning ifrågasätta denna grundläggande uppgift. Det skall ske genom produktion av efterfrågade varor och tjänster på en internationell marknad.

Genom detta finns det heller inga skäl till att ändra den övergripande målstrukturen för Samhall.

Målparametrarna;

- o verksamhetsvolym
- o övergångar
- o ekonomiskt resultat

bör därför vara vägledande för den övergripande styrningen även under 90-talet. Detta föreslås förenas med kvalitetsmålet om det goda arbetet.

Samhall föreslår sammantaget följande utveckling mot år 2000;

1. Samhall skall erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete för arbetshandikappade där behoven finns
2. behovsanalysen talar för en betydande ökning av antalet arbetstillfällen inom Samhall. Begränsningarna ligger i Samhalls kommersiella och organisatoriska förutsättningar. Med hänsyn härtill bedömer Samhall det möjligt att år 2000 kunna ge arbete åt 35-40 000 arbetshandikappade

3. beroende på avvägningar beträffande affärsmässiga förutsättningar, närvaroutveckling m m ges Samhall möjlighet att årligen avvika med $\pm 2\%$ från den av ägaren beställda volymen timmar för arbetshandikappade anställda
4. rekryteringen styrs mot olika grupper av svårt handikappade
5. andelen övergångar till anställningar hos andra arbetsgivare skall årligen ligga i intervallet 3-6%. Detta förutsätter förstärkta insatser och nya metoder
6. det utvecklande arbetet, där hörnstenarna är ett grupporienterat arbetssätt och ett vidgat hänsynstagande till varje individs stödbehov, betonas
7. det fackliga inflytandet vid verksamhetsidéns genomförande stärks
8. Samhallverksamhet planeras till egna fabriker/kontor, entreprenader och hos andra företag/organisationer inbyggd verksamhet samt omvänt inbyggd verksamhet
9. möjlighet öppnas för att en grupp arbetshandikappade anställda kan ta över och driva egen verksamhet med Samhallstöd
10. Samhall kan mot särskild ersättning ge stöd, dels till sysselsättningsformer i kommunal regi, dels till personer i lönebidragsanställningar efter beställning från arbetsförmedlingen

11. den grundläggande rollfördelningen mellan AMV och Samhall bör behållas
12. mätt i antalet timmar för arbetshandikappade anställda kommer koncernens affärsstrukturerings att innebära en betydande ökning av området service/tjänster, en minskning av andelen lego och en utveckling av andelen egna produkter
13. affärsområdena grupperas tillsvidare i fyra huvudområden, preliminärt: 1. Service/tjänster, 2. Lokal industri, 3. Industri (allianser), 4. Konsument och distribution.
14. Samhall fullföljer och utvecklar formerna för försäljning av tillfälliga arbetsplatser och kunskapsstöd vad avser arbetsrehabilitering. I detta ingår även att Samhall kan erbjuda tjänster vad avser arbetsanskaffning åt sysselsättningsverksamhet i kommunal regi
15. kompetensförsörjningen koncentreras mot de områden som följer av Samhallsgruppens förändringsbehov
16. ledarrollen inom Samhall kräver resultatorientering och förändringsbenägenhet
17. Samhalls verksamhet finansieras genom affärer och statlig merkostnadsersättning
18. räkenskapsåret ändras till kalenderår, varvid regeringens/riksdagens budgetprövning tidigareläggs

19. Samhallföretagen ändrar juridisk företagsform från stiftelse till aktiebolag
20. Samhalls koncernstyrelse ges möjlighet att besluta om och förfoga över företagsorganisationen, vilket blir ett medel för att uppnå de övergripande målen och får en pluralistisk struktur
21. Samhalls koncernstyrelse ges mandat att utse samtliga ledamöter i de regionala företagens styrelser på motsvarande sätt som sker i andra företagsgrupper. Sammansättningen bör representera en bred kompetens och utföras av samhällsrepresentanter i form av politiker föreslagna av landsting, personer med erfarenhet av styrelsearbete/-företagsledning inom näringslivet, företrädare för moderbolaget, representant för AMV samt för regionala fackliga huvudorganisationer/interna fackliga representanter. Formerna för hur Samhall inhämtar förslag, utser ledamöter och antalet bör prövas av statsmakterna och regleras i speciallagstiftning
22. speciallagstiftningen för Samhall anpassas till ovan föreslagna förändringar varvid verksamhetsidén tydligt anges
23. Samhall planerar för en fortsatt reducering av den statliga merkostnadsersättningen. Om föreslagna förändringar i organisationen m m genomförs är målet att uppnå ett behov av merkostnadsersättning i nivå 95-98% av lönekostnaderna för arbetshandikappade anställda

Av dessa 23 punkter som beskriver Samhalls utveckling innebär punkterna 3, 11 och 18-22 förslag till förändrade förutsättningar för Samhalls

verksamhet, vilka har att beslutas av regering/riksdag. Punkterna 1 och 17 är bekräftelser på att Samhalls verksamhetsidé respektive finansieringsform bibehålls oförändrade. Punkterna 2, 4, 5 och 23 beskriver ambitionsnivån för den resultatutveckling Samhall avser att planera efter och successivt underställa regering/riksdag inför respektive budgetperiod under förutsättning att föregående punkter bifalls. Punkterna 6-10 och 12-16 innebär förändringar/utveckling av verksamheten, vilka Samhall har att besluta om på egen hand.



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortskontrollen. K.
15. Informationsroll som handelsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskomelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförbundet. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Särskilda förtur. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings- systemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrardomar i det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets- skyddet på ADB-området. Ju.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

- 63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
- 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
- 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
- 66. Hemslojd i samverkan. I.
- 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.



Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Velfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattningskraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattnings. [52]

Utbildningsdepartementet

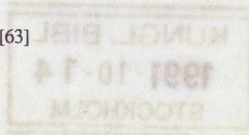
Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelregler på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Bygghöjningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]



Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Ett nytt turistråd. [58]

Hemslöjd i samverkan [66]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]

Affärstiderna. Bilagedel. [11]

Ungdom och makt.[12]

Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]

Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]

Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]

Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]

Ny kunskap och förnyelse. [36]

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.

Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.

Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]

Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]

Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.

Sekretariatets kartläggning och analys. [5]

Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]

Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDJANSI, 106 47 STOCKHOLM.

TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMÖRGATAN 5 (VID BRUNKILBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10847-X
ISSN 0375-250X