Samhall

En arbetsmarknadspolitisk åtgärd

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Slutbetänkande av LOSAM-utredningen
SOU 1997:64

Samhall

En arbetsmarknadspolitisk åtgärd

Slutbetänkande av LOSAM-utredningen
SOU 1997:64

A: RefKB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1997:64
Arbetsmarknadsdepartementet

Samhall

En arbetsmarknadspolitisk åtgärd

Slutbetänkande av LOSAM-utredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20584-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet Margareta Winberg

Regeringen beslutade den 27 juni 1996 att bemyndiga chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade - anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag f.d. riksdagsledamoten Nils-Olof Gustafsson som särskild utredare.

Den 1 augusti 1996 förordnades följande personer att ingå i en refererensgrupp till utredningen. Ombudsmannen Christina Ebbeskog, TCO, överläkaren Lars-Eric Hedström, SACO, ekonomen Håkan Hellstrand, Svenska Kommunförbundet, förhandlingsdirektören Agneta Leijonhufvud, Arbetsgivarverket, utredaren Leif Lindberg, Landstingsförbundet, förbundsordföranden Sven-Eric Lundqvist, Riksförbundet för social och mental hälsa, ombudsmannen Klas Nilsson, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, företagssköterskan Gudrun Sandström, Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, verksamhetsledaren Bertil Sköld, Synskadades Riksförbund, ombudsmannen Thomas Spogardh, Sveriges Dövas Riksförbund, ombudsmannen Anne Thelander, Neurologiskt handikappades riksförbund, handikappkonsulenten Bodil Öberg, De Handikappades Riksförbund, förbundsordföranden Lena Öhrsvik, Reumatikerförbundet och ombudsmannen Berit Örtell, LO.

Den 12 augusti 1996 förordnades fil.kand. Gunilla Sahlin, SAF att ingå i referensgruppen.

Som sakkunniga förordnades den 1 augusti 1996 avdelningsdirektören Lisbeth Lidbom, Arbetsmarknadsstyrelsen,

ordföranden Margareta Persson, Handikappförbundens Samarbetsorgan och direktören Sören Westin, Samhall AB. Samma dag förordnades departementsrådet Håkan Ceder, Socialdepartementet, departementssekreteraren Ulla-Karin Kinell, Arbetsmarknadsdepartementet, kanslirådet Inga-Britt Lagerlöf, Arbetsmarknadsdepartementet och departementsrådet Tony Malmborg, Finansdepartementet som experter i utredningen.

Länsdirektören Erik Olsson förordnades som sekreterare i utredningen den 1 juli 1996. Som bitr. sekreterare förordnades Anne Baxter den 29 juli 1996 och Åsa Saltin den 17 september 1996. Den 1 januari 1997 förordnades Eva Kvarfordt som sekreterare. Åsa Saltin entledigades den 28 februari 1997.

Utredningen har antagit namnet LOSAM-utredningen. Kommittén har tidigare avgivit en Arbetsrapport om lönebidrag inom allmännyttiga organisationer samt ett delbetänkande Aktivt lönebidrag - Ett effektivare stöd för arbetshandikappade, SOU 1997:5.

Genom betänkandet Samhall - En arbetsmarknadspolitisk åtgärd (SOU 1997:64), som utredningen nu lägger fram, har vi slutfört vårt uppdrag. Till betänkandet har fogats 3 forskarrapporter samlade i en bilagedel.

Särskilda yttranden har avgivits av sakkunniga Lisbeth Lidbom, Margareta Persson och Sören Westin.

Stockholm i april 1997

Nils-Olof Gustafsson

/Anne Baxter
Erik Olsson
Eva Kvarfordt

Innehållsförteckning

Förkortningar *9*

Sammanfattning *11*

1 *Uppdraget* *17*
1.1 Bakgrund 17
1.2 Kort om direktiven 18
1.3 Utredningsarbetets genomförande 19

2 *Kort historik* *23*
2.1 Inledning 23
2.2 Samhalls utveckling och struktur 23

3 *Målgrupper och rekrytering* *31*
3.1 Personer med funktionshinder 32
3.1.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade 33
3.1.2 Sökande med arbetshandikapp 36
3.1.3 Långtidsinskrivna sökande med arbetshandikapp 37
3.1.4 Arbetshandikappade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 37
3.1.5 Arbetshandikappade i arbete under 1996 . . 38
3.2 Målgrupper för Samhalls verksamhet 39
3.2.1 Arbetets värde 39
3.3 Definition av målgruppen 40
3.3.1 AMV:s regelverk 40
3.3.2 Internationella aspekter på målgruppen för skyddat arbete 42
3.3.3 Påverkan på målgruppen av arbetsmarknadssituationen 47

3.3.4 Optimal storlek på skyddat arbete 49
3.3.5 Invandrare och andra utsatta på arbetsmarknaden 52
3.3.6 Nya affärsområden 53
3.4 Prioriterade grupper 53
3.5 Individens förmåga – arbetets krav 58
3.5.1 AMV:s handikappkodning 58
3.5.2 Geografiska skillnader i handikappsammansättningen 62
3.5.3 Användningen av handikappkoderna 64
3.5.4 Kartläggning av arbetskrav och arbetsförmåga – utvecklingsarbete inom Samhall . . . 65
3.5.5 Internationella jämförelser av funktionshinders svårighetsgrad 66
3.5.6 ICIDH:s klassificeringssystem 67
3.5.7 Europarådets resolution om yrkesprövning för personer med funktionshinder 69
3.6 Rekryteringen 71
3.6.1 Rekryteringen ur den anställdes synvinkel . 71
3.6.2 Ökad samverkan AMV-Samhall vid framtida rekrytering 71
3.6.3 Några aspekter på dagens rekryteringsprocess 73
3.6.4 Några internationella aspekter på rekrytering till skyddat arbete 76
3.7 Utredningens överväganden och förslag 77
3.7.1 Målgrupper 77
3.7.2 Prioriterade grupper 80
3.7.3 Individens förmåga – arbetets krav 82
3.7.4 Rekrytering 85

4 Rehabilitering – personalutveckling 89
4.1 Definitioner 90
4.2 Samhalls rehabiliteringsuppdrag 93
4.3 Samhalls satsningar på rehabilitering 95
4.3.1 AMV och Samhall i rehabiliteringsarbetet . 95
4.3.2 Personalutveckling och personalutbildning . 97
4.3.3 Vissa ytterligare aspekter på rehabiliteringsarbetet 102

4.4 Utvecklingsplaner 109
4.5 Individuell arbetsanpassning – ett led i rehabiliteringen 112
4.6 Uppfyllelsen av rehabiliteringsmålet 115
4.6.1 Övergångar ur de arbetshandikappades perspektiv 116
4.6.2 Intervjuuppgifter om rehabiliterings-processen och övergångsarbetet 117
4.6.3 Bedömning av produktivitet och övergångsmognad 122
4.6.4 Utvecklingen av övergångar 123
4.6.5 Samhallkoncernens övergångspolicy 130
4.6.6 Övergångar i Strömsund – ett exempel på särskild satsning 133
4.6.7 Övergångar med hjälp av lönebidrag 135
4.6.8 Avknoppningar 136
4.6.9 Övergångar – internationella aspekter . . . 136
4.7 Utredningens överväganden och förslag 141
4.7.1 Rehabilitering 141
4.7.2 Övergångar 145

5 Samhalls effektivitet i ett ekonomiskt perspektiv . . 155
5.1 Mål och resultatkrav 156
5.1.1 Tidigare ekonomiska studier av Samhalls verksamhet 158
5.2 Samhalls redovisning 159
5.2.1 Lönekostnader för arbetshandikappade . . . 160
5.2.2 Beräkning av humankapitalnetto 161
5.2.3 Beräkning av övergångsintäkter 162
5.3 Personalekonomisk redovisning 164
5.4 Faktorer som påverkar Samhalls effektivitet 167
5.4.1 Tyngden i arbetshandikappet 167
5.4.2 Situationen på arbetsmarknaden och tillgången på lönebidrag 169
5.4.3 Övertalighet 171
5.4.4 Effektivisering av Samhalls verksamhet . . 172
5.5 Samhalls merkostnader 176
5.6 Statsfinansiella konsekvenser 178

5.7 Överväganden och förslag 180
5.7.1 Mål och resultatkrav 180
5.7.2 Två vägar 187
5.7.3 Kostnader 191
5.7.4 Personalekonomisk redovisning 193
5.7.5 Samhalls effektivitet 195
5.7.6 Samhalls merkostnader 197

6 Undanträngning och konkurrens 199
6.1 Undanträngning 199
6.1.1 Definitioner 199
6.1.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och undanträngning 201
6.1.3 Utvärdering av åtgärder för arbetshandikappade 202
6.1.4 Undanträngning på kapitalmarknaden . . . 204
6.1.5 Lokal undanträngning 204
6.2 Konkurrens 205
6.2.1 Bakgrund 205
6.2.2 Lagstiftning och regler 206
6.2.3 Konkurrensverket 209
6.2.4 Kontaktrådet Samhall - näringslivet 209
6.2.5 Utredning om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning 211
6.3 Överväganden 213
6.3.1 Undanträngning 213
6.3.2 Konkurrens 214

7 Aktiva åtgärder eller försörjning 215
7.1 Fördelningsperspektivet 216
7.2 Rehabiliteringsperspektivet 217
7.3 Finansiella omfördelningar 218

Särskilda yttranden 221

Bilaga Kommittédirektiv 231

Förkortningar m.m.

Af	Arbetsförmedlingen
AKU	Arbetskraftsundersökningarna
ALU	Arbetslivsutveckling
Ami	Arbetsmarknadsinstitut
AMF	Arbetsmarknadsförsäkringar
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
API	Arbetsplatsintroduktion
AU	Arbetsmarknadsutskottet
Dir.	Direktiv
Ds	Publikation i departementsserien
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
ICIDH	International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps
ILO	Internationella arbetsorganisationen
LAN	Länsarbetsnämnden
LAS	Lagen om anställningsskydd
Prop.	Proposition
OSA	Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare
SCB	Statistiska Centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar
WHO	Världshälsoorganisationen

Sammanfattning

LOSAM-utredningens uppdrag har varit att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen. I ett delbetänkande (SOU 1997:5) som överlämnades den 7 januari 1997 presenterade utredningen förslag avseende lönebidrag och OSA. I detta slutbetänkande lämnas förslag avseende den arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbete inom Samhallkoncernen.

Utredningens förslag innebär en starkare markering av Samhalls uppgift att rehabilitera och utveckla de anställda och att detta så långt möjligt skall kunna leda till arbete hos andra arbetsgivare.

Den tidigare primär- och landstingskommunala verksamhet med skyddad sysselsättning, som ersattes med Samhällsföretag/Samhall, var i huvudsak en "slutstation" för de arbetshandikappade arbetstagarna. Med tillkomsten av den nya organisationen inleddes ett mer aktivt arbete för att ge anställda möjlighet att gå över till annat arbete. Det var dock först i samband med bolagiseringen av Samhall år 1992 – när arbetsmarknadssituationen drastiskt försämrats – som statsmakterna började ställa upp ett tydligt och mätbart mål för övergångarna från Samhall till annat arbete. Statens krav är dock tämligen blygsamt och innebär att andelen övergångar brutto skall uppgå till minst tre procent årligen av de arbetshandikappade arbetstagarna, inberäknat dem som senare går tillbaka till Samhall.

Enligt utredningens mening finns starka skäl att betona Samhalls rehabiliterande och utvecklande syfte och skärpa kravet på övergångar.

I kapitel 2 ges en kort historisk återblick av Samhalls tillkomst och utveckling.

I kapitlen 3, 4 och 5 presenterar utredningen sina förslag som avser mål och resultatkrav, målgrupper och rekrytering samt rehabilitering och personalutveckling.

I kapitel 3 behandlar utredningen Samhalls målgrupper och rekryteringen till Samhall.

Målgruppen bör liksom i dag vara begränsad till arbetssökande med arbetshandikapp som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Antalet arbetshandikappade anställda inom Samhall bör ligga i intervallet drygt 27 000 (dagens nivå) och ca 30 000.

Genom ökad genomströmning skall betydligt fler personer än i dag, sett över en längre tidsperiod, kunna erbjudas arbete inom Samhall. Systematisk rehabilitering skall öka övergångarna till den reguljära arbetsmarknaden.

Det skärpta övergångskravet får inte innebära att andelen gravt handikappade i Samhall minskar. För många av dessa personer innebär det en väsentlig rehabilitering att över huvud taget klara ett arbete inom Samhall.

De tre grupper som i dag är prioriterade vid nyanställning i Samhall – psykiskt sjuka, utvecklingsstörda och personer med mer än en funktionsnedsättning – bör även i fortsättningen lyftas fram. Dessa grupper skall utgöra minst 40 procent av de nyanställda.

Den enskilde sökandens förutsättningar, förväntningar samt behov av utvecklings- och stödinsatser skall stå i fokus vid rekryteringen, inte det lokala Samhallföretagets behov.

Före rekryteringen skall den enskildes arbetsförmåga och arbetskraven vara väl kartlagda och dokumenterade.

De arbetshandikappade anställdas medverkan vid och inflytande över rekryteringen och rehabiliteringsprocessen skall stärkas.

Samarbetet mellan AMV och Samhall bör vidareutvecklas och fördjupas. Skyddat arbete inom Samhall är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och ett led i en sammanhängande

process som i större utsträckning än i dag skall leda vidare till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

I kapitel 4 beskriver utredningen sina förslag med innebörden att effektivisera Samhalls arbete med rehabilitering och personalutveckling. Förslaget i kapitel 3 att den enskildes arbetsförmåga och arbetskraven skall vara väl kartlagda och dokumenterade skall utgöra grunden för ett *systematiskt rehabiliteringsarbete* som skall fortgå under hela anställningstiden. Detta är en förutsättning för att övergångarna från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden skall kunna öka.

Ett metodiskt rehabiliteringsarbete kräver dokumentation i form av utvecklingsplaner/handlingsplaner.

Den berörda arbetstagaren skall vara väl informerad om och delaktig i rehabiliteringsprocessen.

Ett effektivare rehabiliterings- och övergångsarbete kräver att samverkan mellan AMV och Samhall fördjupas. Kontrakt skall upprättas mellan regionalt Samhallbolag och länsarbetsnämnd. Kontrakten skall utformas så att de får stor tyngd i det regionala och lokala arbetet.

Personalutbildningen inom Samhall bör få väsentligt större omfattning.

Lågutbildade arbetshandikappade arbetstagare inom Samhall bör stimuleras att delta i utbildning i det reguljära utbildningsväsendet. Inkomstbortfallet bör då kompenseras. Samhall bör rekrytera vikarie för deltagaren.

Andelen arbetsledare eller motsvarande stödfunktioner måste öka.

Statsmakternas krav på övergångar från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden bör höjas från dagens minst 3 procent till på sikt ca 10 procent per år. Skärpningen bör dock inte göras omedelbart och i ett steg utan successivt på några års sikt. Hänsyn bör därvid tas till arbetsmarknadsläget och tillgången på lönebidrag.

Avknoppningar bör stimuleras. Med avknoppningar avses att en del av Samhalls verksamhet tas över av ett annat före-

tag eller av Samhallanställda samtidigt som arbetshandikappade går över till det förvärvande företaget och får fast anställning där.

Invandrare och kvinnor är i dag underrepresenterade bland övergångarna till den reguljära arbetsmarknaden. Genom metodutveckling och särskilda insatser bör övergångar i dessa grupper stimuleras.

Fackligt förtroendevalda och Samhalls regionala råd med företrädare för bl.a. handikapporganisationerna och olika myndigheter måste involveras mer i rehabiliterings- och övergångsarbetet.

I kapitel 5 ger utredningen sin syn på Samhalls uppdrag, mål och ägarens resultatkrav. En ekonomisk översyn som genomförts på utredningens uppdrag redovisas också i kapitlet.

Uppgiften att anordna, leda och samordna verksamhet som bedrivs inom koncernen för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns, föreslås kvarstå oförändrad.

Även kraven att Samhall skall erbjuda en viss minsta sysselsättningsvolym, för närvarande 31,9 miljoner timmar, samt att minst 40 procent av de nyanställda skall rekryteras från de s.k. prioriterade grupperna bör kvarstå.

Det, utifrån Samhalls uppdrag, övergripande målet för Samhall är, dels att bereda meningsfullt arbete åt arbetshandikappade, dels att genom rehabilitering skapa övergångar till anställning i andra företag. Ett mål som utredningen vill betona.

De till målet fogade resultatkraven och förutsättningarna föreslås ändras i följande avseenden:

Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall successivt ökas från nuvarande 3 procent, för att på sikt när förhållandena medger det uppgå till ca 10 procent av de arbetshandikappade anställda på årsbasis

Samhall bör enligt en modell som redovisas i kapitel 5, årligen beräkna och redovisa den samhällsekonomiska

intäkten av sina övergångar.

Samhall skall ha en affärsmässig effektivitet och verksamhetsstruktur som ger sådana intäkter att det täcker Samhalls kringkostnader för produktionen. Bidrag till arbetskraftskostnaden för de arbetshandikappade skall utges av staten i erforderlig omfattning.

Samhalls uppdrag att skapa arbete "där behoven finns" bör kvarstå.

Samhall skall, när man infört personalekonomisk redovisning, i sin årsredovisning specificera sina merkostnader för rehabilitering/utveckling och övergångsarbete avseende sina arbetshandikappade anställda som ett underlag för att få bidrag från staten för dessa merkostnader.

Samhall skall årligen i en personalberättelse redovisa sina insatser för bl.a. rehabilitering/utveckling, anpassning och övergångsarbete, sina kostnader för detta, samt samverkan i dessa frågor med externa aktörer och därmed utveckla den personalberättelse som utges för 1996.

Utredningen anser att den skärpning av kravet på fler övergångar, som redovisas ovan inte bör göras omedelbart och i ett steg utan successivt på några års sikt. För att det skall vara möjligt att svara upp mot de höjda kraven måste rehabiliteringprocessen vidareutvecklas och systematiseras. Det är vidare angeläget att hänsyn tas till arbetsmarknadsläget och tillgången på lönebidrag. Enligt utredningens uppfattning kan en långsiktig rimlig nivå på övergångskravet anses ligga på ca 10 procent per år.

I övrigt lämnar utredningen i kapitel 5 också följande förslag:

Samhalls merkostnadsersättning bör på sikt delas upp i en lönerelaterad del och en del som varierar med övergångarna och som bestäms utifrån de merkostnader, jämfört med andra företag, som Samhall har för sina rehabiliterings- och övergångskostnader.

Utredningen föreslår att Samhall skall påbörja införande av personalekonomisk redovisning som en förutsättning för

att förslaget om ny konstruktion för merkostnadsersättning skall kunna genomföras. Ett införande av personalekonomisk redovisning är dock en tidskrävande process som fordrar en väl genomtänkt plan. Utredningen föreslår därför att Samhall får erforderlig tid för att skapa ett sådant system men att denna process bör påbörjas omgående.

Regionalt Samhallbolag och länsarbetsnämnd bör årligen träffa avtal om i vilken utsträckning lönebidragsmedel skall finnas tillgängliga för Samhalls övergångar.

I kapitel 6 behandlar utredningen undanträngningseffekter och konkurrens. Utredningen kommenterar bl.a. några studier som gjorts om undanträngningseffekter på grund av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utredningen konstaterar dock att olika forskare har skilda uppfattningar om effekter av undanträngning som uppstår av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Flertalet av de empiriska studier som gjorts är heller inte helt invändningsfria. Utredningens slutsats blir att det i huvudsak saknas kunskap om i vilken utsträckning undanträngning sker av icke subventionerad verksamhet till följd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den undersökning som utredningen gjort om konkurrensfrågor visar att Kontaktrådet fyller en viktig uppgift med sin prövningsverksamhet. Utredningen finner också att Kontaktrådet arbetar på ett smidigt och obyråkratiskt sätt och har ett gott anseende bland företag och organisationer.

I kapitel 7 belyser utredningen de samhällsekonomiska konsekvenserna för personer som på grund av sjukdom eller andra funktionshinder inte kan få och behålla ett arbete på arbetsmarknaden.

Ekonomerna Claes Malmquist och Thomas Aronsson har, på utredningens uppdrag, genomfört en studie i syfte att belysa dessa ekonomiska konsekvenser. Studien visar att samhällets kostnader för funktionshindrade eller arbetsoförmögna personer minskar när dessa genom rehabilitering och aktiva åtgärder får sysselsättning på arbetsmarknaden. Studien återges i sin helhet i betänkandets bilagedel.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Samhalls möjligheter att uppfylla statsmakternas krav är i hög grad beroende av hur Samhalls affärsverksamhet utvecklas. I lågkonjunkturer med svag efterfrågan på varor och tjänster minskar Samhalls möjligheter att erbjuda meningsfullt arbete åt de anställda eller att öka antalet sysselsatta. Samhalls egna inkomster minskar. En svag arbetskraftsefterfrågan på den reguljära arbetsmarknaden innebär mindre möjligheter för de Samhallanställda att gå över till annat arbete.

Så var fallet under lågkonjunkturen vid 1990-talets början, men Samhall kunde ändå uppfylla samtliga resultatkrav. I fråga om övergångar till den reguljära arbetsmarknaden kunde man dock inte varje år nå ett resultat på 3 procent netto, dvs. sedan de som återgått till Samhall räknas ifrån. Statsmakternas krav innebar heller inte att "återgångar" skulle räknas från, utan enbart att 3 procent skulle lämna Samhall för annat arbete.

När konjunkturen sedan vände under år 1994 förbättrades också Samhalls resultat. Antalet anställda kunde öka utöver statsmakternas krav. Möjligheterna för de anställda hos Samhall att få arbete utanför Samhall ökade likaså. Samhalls ekonomiska resultat förbättrades.

Utvecklingen under 1995 och 1996 har varit fortsatt god, dock visar det sig nu tecken på en avmattning till följd av en dämpad konjunktur. De Samhallanställdas möjligheter att övergå till arbete utanför Samhall har minskat på grund av minskad tillgång till lönebidragsmedel. År 1996 genomfördes ca 60 procent av övergångarna med hjälp av lönebidrag att

jämföras med 74 procent år 1995.

1.2 Kort om direktiven

De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är förbehållna arbetshandikappade sökande syftar till att tillförsäkra dem samma rätt och möjlighet att delta i arbetslivet som icke arbetshandikappade har. Dessutom har personer med funktionshinder möjlighet att ta del av alla de andra åtgärder som finns för arbetslösa.

Några av de viktigaste åtgärderna, lönebidrag och bidrag till Samhall AB har ytterst ett fördelningspolitiskt syfte och är viktiga delar av svensk handikappolitik.

Riksdagens beslut om bolagisering av Samhall innebar att vissa resultatkrav bestämdes för Samhalls verksamhet:

- Samhall AB skall erbjuda en viss bestämd minsta sysselsättningsvolym för arbetshandikappade anställda.
- Minst 40 procent av de nyanställda skall rekryteras från de s.k. prioriterade grupperna, dvs. utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade.
- Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 procent (brutto) av de arbetshandikappade anställda på årsbasis.
- Verksamheten skall bedrivas med ökad effektivitet och resurserna inom koncernen skall utnyttjas bättre och med inriktning på en successiv nedtrappning av statens ersättning. Ersättningen – exklusive bidrag till fastighetsfonden – skall senast budgetåret 1997 svara mot högst lönekostnaden för de arbetshandikappade anställda.

När det gäller översynen av åtgärden arbete inom Samhallkoncernen skall utredningen

- pröva Samhall AB:s ekonomiska resultat och möjligheterna till ytterligare ekonomiska resultatförbättringar,
- pröva om målen för Samhalls verksamhet och statsmakternas resultatkrav innebär de mest adekvata kriterierna för att bedöma resultaten eller om den utveckling och de

strukturförändringar som skett på arbetsmarknaden kan motivera förändringar,
- studera måluppfyllelse och resultat, bl.a. i fråga om den rehabiliterande verksamheten, och
- analysera Samhalls verksamhet och målgrupperna för den samt diskutera om verksamhetsformerna och målgrupperna behöver förändras.

Direktiven i sin helhet återges i bilaga till betänkandet.

1.3 Utredningsarbetets genomförande

Enligt direktiven skulle utredningens arbete vara avslutat före utgången av år 1996.

Det visade sig under utredningsarbetet att det inte skulle bli möjligt att avsluta hela uppdraget före utgången av år 1996. Utredaren bedömde att den del av utredningen som berör Samhall inte skulle hinna avslutas i tid medan åtgärderna anställning med lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA) däremot skulle kunna redovisas före årets slut.

Regeringen beslutade därför den 17 oktober 1996 att utredningens arbete i den del som avser Samhalls verksamhet skall vara avslutat senast den 1 april 1997.

Utredningen överlämnade den 7 januari 1997 delbetänkandet Aktivt lönebidrag - Ett effektivare stöd för arbetshandikappade (SOU 1997:5) till statsrådet Margareta Winberg. Översynen av Samhalls verksamhet har till helt övervägande del genomförts under första kvartalet 1997.

Utredningens direktiv och bedömningar har gjort att förslagen i huvudsak riktar sig mot en effektivisering av Samhall dels vad gäller rehabiliterings- och övergångsarbetet för att öka genomströmningen, dels verksamheten sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Som ett led i utredningsarbetet rörande Samhalls verksamhet har utredningen tagit initiativ till flera externa studier. Utredningen har uppdragit åt konsulterna Claes

Malmquist och Thomas Aronsson att dels göra en företags- och samhällsekonomisk analys av Samhallkoncernen, dels göra en beräkning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av rehabilitering alternativt icke-rehabilitering.

Vidare har utredningen uppdragit åt marknads- och opinionsinstitutet Demoskop AB att göra dels en enkätundersökning[1] avseende rutinerna för rehabilitering för arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen, dels en kvalitativ undersökning bestående av djupintervjuer. Syftet med undersökningarna har varit att kartlägga hur de arbetshandikappade anställda samt de direktanställda arbetsledarna upplever att arbetet med rehabilitering inom Samhallkoncernen fungerar. Ett annat syfte med intervjuerna har varit att penetrera hur medarbetare i organisationer, som på olika sätt kommer i kontakt med Samhall genom sin verksamhet, upplever att samarbetet med Samhallföretagen fungerar.

Rapporterna har utarbetats på uppdrag av utredningen men författarna svarar själva för innehållet. Rapporterna redovisas i betänkandet men återfinns i sin helhet i en separat bilagedel till betänkandet.

Utredningen har vidare genomfört ett antal intervjuer med företrädare för lokala Samhallföretag (inom industri och tjänster), respektive företagshälsovård samt företagets kontaktperson(er) vid arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut (Af/-Ami). Intervjuerna har gjorts i kommuner i olika delar av landet och med stor variation när det gäller invånarantal och arbetsmarknadssituation. Vidare har utredningen genomfört intervjuer vid ett antal länsarbetsnämnder samt vid ett regionalt Samhallbolag. Samtliga dessa intervjuer har gjorts med stöd av förberedda strukturerade frågor. Utöver detta har utredningen haft en rad kontakter med företrädare

[1] Enkätundersökningen har genomförts i form av intervjuer varvid de anställda fick fylla i ett skriftligt formulär. Vissa av intervjupersonerna har på grund av språksvårigheter m.m. fått hjälp att fylla i formuläret, vilket har särredovisats.

för företag/bolag/affärsområden inom Samhallkoncernen och med företrädare för Arbetsmarknadsverket. Självfallet har utredningens kontakter också inbegripit företrädare för Samhallkoncernens huvudkontor respektive hos AMS.

Samhall är en stor och mångfacetterad koncern med ca 31 000 anställda på 300 orter med mer än 800 arbetsställen. Resultatet från utredningens intervjuer och kontakter kan därför inte sägas ge någon fullständig bild av situationen inom koncernen utan skall närmast ses som komplement till den information som inhämtats på andra sätt i utredningsarbetet.

2 Kort historik

2.1 Inledning

Stiftelsen Samhällsföretag - numera bolagiserad och benämnd Samhallkoncernen - bildades den 1 januari 1980 för att utjämna tillgången på skyddat arbete efter behoven över landet och för olika handikappgrupper, för att ge meningsfulla och utvecklande arbeten genom produktion av varor och tjänster samt för 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 steget över till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

2.2 Samhalls utveckling och struktur

Stiftelsen Samhällsföretag bildades efter ett långt och omfattande utredningsarbete under 1970-talet. Flera olika utredningar låg till grund för etableringen av Samhällsföretag som från början bestod av en central stiftelse och 24 regionala stiftelser, en i varje län. Den centrala stiftelsen Samhällsföretag ombildades den 1 juli 1992 till aktiebolag under namnet Samhall AB. De regionala stiftelserna ombildades till

dotterbolag under moderbolaget Samhall AB.

Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen (SOU 1972:54) föreslog en organisation som blev grunden till vad som senare utvecklades till Samhällsföretag. På basis av att det hade blivit allt angelägnare att få till stånd ett samarbete och en ökad samordning mellan verkstäder för skyddat arbete såväl regionalt som för hela riket föreslog utredningen landstingen och de utanför landstingen stående kommunerna som framtida huvudmän för företag för skyddat arbete. Huvudmännen skulle tillsammans med de två kommunförbunden och Arbetsmarknadsstyrelsen överväga och rekommendera vissa riktlinjer för den organisatoriska uppbyggnaden och administrativa ledningen av företagen. Strävan skulle vara att samordna vissa funktioner samtidigt som man decentraliserade andra.[1]

Utredningen ansåg det nödvändigt att ökade centrala samordnings- och serviceinstanser kom till stånd. Inte minst gällde detta i fråga om marknadsföringsfunktioner.

Skilda uppfattningar hos remissinstanserna bedömdes av den dåvarande regeringen göra ett slutligt ställningstagande i huvudmannaskapsfrågan omöjligt. Därför tillsatte dåvarande chefen för Arbetsmarknadsdepartementet i mars 1974 utredningen rörande organisation och huvudmannaskap för vissa former av arbetsmarknadspolitiskt motiverad industriell verksamhet (OSA-kommittén). Kommittén överlämnade i oktober 1975 sitt betänkande (SOU 1975:82) Organisation för skyddat arbete.

OSA-kommittén konstaterade att "det splittrade huvudmannaskapet har inneburit nackdelar beträffande såväl planering som drift av verksamheten. Bland annat har det skapat osäkerhet vad avser den egentliga fördelningen av ansvaret för utbyggnaden av verksamheten mellan stat och kommun. Detta har i sin tur bidragit till betydande regionala skillnader i tillgången på skyddat arbete. Detta upplevs som

[1]Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen SOU 1972:54, s. 27.

orättvist, då arbetshandikappade i skyddat arbete får bättre ekonomiska och sociala villkor än de som inte har tillgång till sådant arbete på hemorten."

OSA konstaterade vidare att arbetsvårdsföretagens möjligheter att agera med den grad av affärsmässighet som behövdes var begränsade. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet medgav t.ex. andra företag i princip full insyn i det material som låg till grund för prissättningen.

Bland annat mot den bakgrunden ansåg kommittén att den skyddade verksamheten borde brytas ut ur den offentliga förvaltningsadministrationen. Av två tänkbara alternativ till företagsform, aktiebolag eller stiftelse, förordades det sistnämnda.[2]

I den proposition som låg till grund för bildandet av Samhällsföretag, propositionen om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m.m. (prop. 1977/78:30), konstateras att skyddat arbete främst skall ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att värna om arbetshandikappades rätt till avlönat arbete. Begreppet "skyddat arbete" skall förstås så att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder när det gäller att erhålla och behålla sitt arbete.

Vidare sägs i propositionen att möjligheterna för den skyddade verksamheten att uppfylla dess syften, rehabilitering och sysselsättning, i hög grad är beroende av hur verksamheten organiseras.

Det splittrade ansvaret mellan staten och kommunala huvudmän har förutom en regional obalans också lett till oklarheter bl.a. i fråga om verksamhetens syfte och inrikning samt var ansvaret för verksamhetens fortsatta utbyggnad skall ligga.

För att bl.a. få en bättre samordning av den skyddade verksamheten - verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbete -

[2]Organisation för Skyddat Arbete SOU 1975:82, s. 13–14.

föreslog föredragande statsrådet ett samlat huvudmannaskap i form av regionala stiftelser och ett centralt samordningsorgan. Enligt riksdagsbeslut i december 1977 skulle det nya huvudmannaskapet gälla från den 1 januari 1980.

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

Förslaget om att skapa en ny form av stiftelseorganisation medförde att regeringen i februari 1978 bemyndigade chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till och förbereda en ny organisation för skyddat arbete. Kommitténs förslag ledde till att riksdagen beslutade att Stiftelsen Samhallsföretag skulle bildas den 1 januari 1980 (prop. 1977/78:30, bet. 1977/78:AU16, rskr. 1977/78:74).

I november 1990 tillkallade regeringen en särskild utredare för att göra en översyn av Samhall. Den särskilde utredaren avlämnade i augusti 1991 betänkandet Samhall i går, i dag i morgon (SOU 1991:67). Utredaren föreslog att den centrala stiftelsen och de 24 regionala stiftelserna skulle ombildas till aktiebolag fr.o.m. den 1 juli 1992 för att i större utsträckning ta tillvara den koncernpotential som fanns i den dåvarande organisationen. Förutom en fördel i beskattningshänseende innebar aktiebolagsformen en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning mellan regering och riksdag å ena sidan och Samhallkoncernen å den andra.

I propositionen om ombildning av Samhall till aktiebolag m.m. (prop. 1991/92:91) föreslogs bl.a. ombildande av Samhall till av staten helägt aktiebolag och att den statliga ersättningen till Samhallgruppen skulle lämnas med ett fast krontalsbelopp.

Vidare ansåg föredragande statsrådet att "rollfördelningen

mellan AMS och Samhall bör bestå". Detta innebar bl.a. att arbetsförmedlingarna även i fortsättningen skulle svara för rekryteringen till och övergången från Samhall till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Det innebar vidare att ett förslag från AMS om att AMV skulle disponera medlen till skyddad sysselsättning och med dem köpa tjänster bl.a. från Samhall avvisades i propositionen.

I samband med bolagiseringen av Samhall skedde en viss förskjutning mellan Samhalls mål sysselsättning och rehabilitering. Föredragande statsrådet slog då fast att båda målen bör väga lika tungt: "Även om det är svårt att förena de båda målen att dels öka övergångarna till annat arbete, dels öka andelen med grava handikapp, bör ändå båda målen gälla för Samhalls verksamhet. Ingetdera av målen bör väga tyngre än det andra." (Prop. 1991/92:91.)

Vid bolagiseringen av Samhall ålades Samhall att uppfylla vissa krav på resultat i sin verksamhet:

- en minsta angiven sysselsättningsvolym,
- en viss minsta andel av rekryteringen skall ske från de s.k. prioriterade grupperna,
- en viss minsta omfattning på andelen övergångar från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden och
- effektivitetsförbättringar som möjliggör nedtrappning av den statliga lönekostnadsersättningen för de arbetshandikappade arbetstagarna.

Samhalls struktur

Samhall driver sin verksamhet i aktiebolagsform sedan år 1992. Skälet till bolagsbildningen var att skapa en tydlig rollfördelning och underlätta affärerna, inte minst på exportmarknaden. Samhall är ett av staten helägt bolag. Koncernen omfattar moderbolaget Samhall AB och 25 dotterbolag.

Den geografiska dimensionen är operativt ansvarig och ansvarar för att verksamhetsidén uppfylls. Till den geogra-

fiska dimensionen hör 15 regionala bolag och 1 affärsbolag. De regionala bolagen täcker alla län och är i sin tur uppdelade i ett antal resultatenheter.

Vid sidan av de regionala bolagen finns ett antal affärs- och säljbolag. Samhall AB har därutöver representationskontor i andra länder. Koncernen är organiserad i en matris med syfte att optimera effektiviteten från såväl affärsorganisatorisk som geografisk utgångspunkt. Alla Samhallarbetsplatser tillhör ("ägs av") ett dotterbolag (den geografiska dimensionen) men har samtidigt i utvecklingen av sin affärsverksamhet att iaktta riktlinjer/krav från affärsområdes-/produktgruppsledning (affärsdimensionen).

Affärsdimensionen svarar främst för strategi och mål för affärerna. Den är indelad i affärsgrupperna Industri och Tjänster. Dessa i sin tur är indelade i 9 affärsområden, som bryts ned i produktgrupper. Till vissa produktgrupper är säljbolag knutna. I andra fall organiseras affärerna i interna allianser eller koncerngemensamma koncept.

Samhalls organisation illustreras i figurerna 2.1 och 2.2.

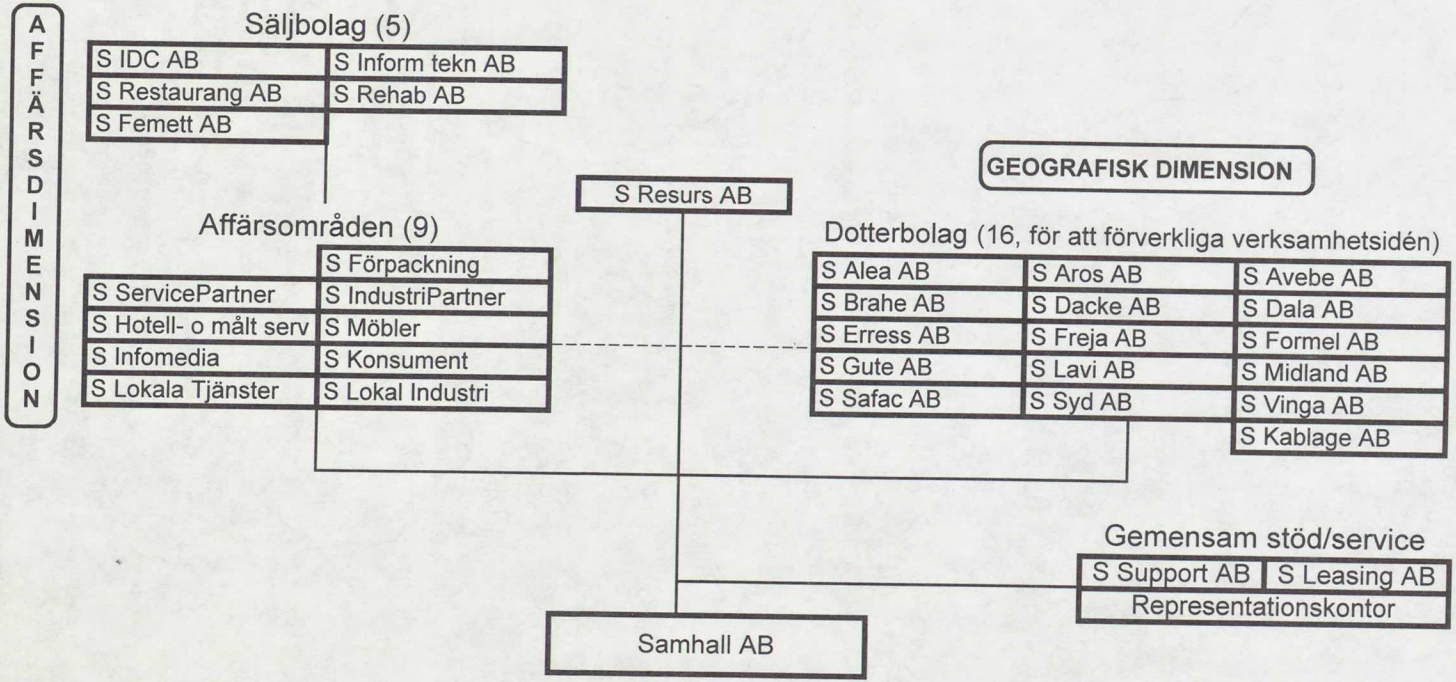
Moderbolaget Samhall AB har fr.o.m. den 1 januari 1997 organiserats om och ett särskilt servicebolag, Samhall Support AB, har bildats. Avsikten med denna organisationsförändring är att skilja ut frågor av operativ karaktär och behålla de strategiska frågorna i moderbolaget.

Som en kompletterande uppgift har Samhall sedan år 1992 erbjudit försäkringskassor och andra arbetsgivare stöd i rehabilitering av långtidssjukskrivna personer. Denna verksamhet bedrivs fr.o.m. den 1 mars 1997 inom ramen för ett nytt dotterbolag.

De regionala bolagen skall arbeta för att det finns ett gott utbud av olika arbeten inom det geografiska område som bolaget omspänner samt att rehabiliteringstjänster kan erbjudas. Bolaget har ansvar för den operativa verksamheten inom en av moderbolaget fastställd budget.

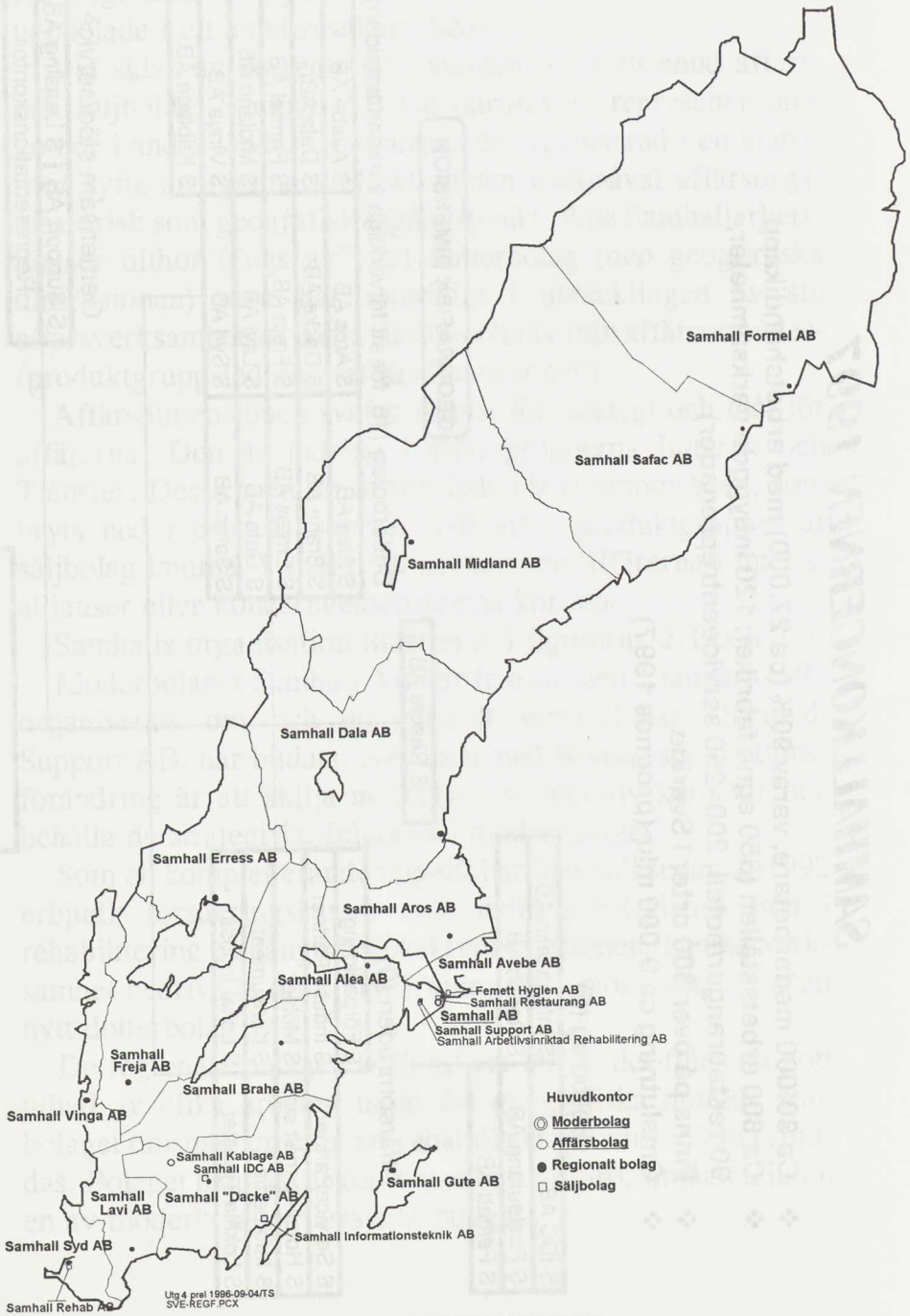
SAMHALLKONCERNEN 1997

- Ca 30.000 medarbetare, varav 90% (ca 27.000) med arbetshandikapp
- Ca 800 arbetsställen (350 egna fabriker, 120 inbyggda verksamheter, 90 restauranger/hotell, 200 -250 serviceentreprenader)
- Finns på över 300 orter i Sverige
- Omslutning ca 9.000 mkr (prognos 1997)



Figur 2.1 Samhallkoncernen 1997.

Figur 2.2 Geografisk spridning av Samhallbolagen.



3 Målgrupper och rekrytering

Utredningens förslag i sammanfattning:

* Målgruppen bör liksom i dag vara begränsad till arbetssökande med arbetshandikapp som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
* Antalet arbetshandikappade anställda inom Samhall bör ligga i intervallet drygt 27 000 (dagens nivå) och ca 30 000.
* Genom ökad genomströmning skall betydligt fler personer än i dag, sett över en längre tidsperiod, kunna erbjudas arbete inom Samhall. Systematisk rehabilitering skall öka övergångarna till den reguljära arbetsmarknaden.
* Det skärpta övergångskravet får inte innebära att andelen gravt handikappade i Samhall minskar. För många av dessa personer innebär det en väsentlig rehabilitering att över huvud taget klara ett arbete inom Samhall.
* De tre grupper som i dag är prioriterade vid nyanställning i Samhall – psykiskt sjuka, utvecklingsstörda och personer med mer än en funktionsnedsättning – bör även i fortsättningen lyftas fram. Dessa grupper skall utgöra minst 40 procent av de nyanställda.
* Den enskilde sökandens förutsättningar, förväntningar samt behov av utvecklings- och stödinsatser skall stå i fokus vid rekryteringen, inte det lokala Samhallföretagets behov.

* Före rekryteringen skall den enskildes arbetsförmåga och arbetskraven vara väl kartlagda och dokumenterade.
* De arbetshandikappade anställdas medverkan vid och inflytande över rekryteringen och rehabiliteringsprocessen skall stärkas.
* Samarbetet mellan AMV och Samhall bör vidareutvecklas och fördjupas. Skyddat arbete inom Samhall är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och ett led i en sammanhängande process som i större utsträckning än i dag skall leda vidare till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

3.1 Personer med funktionshinder

Den svenska arbetsmarknadspolitiken bygger på rätten till arbete för alla. En vägledande princip är arbetslinjen som innebär att aktiva åtgärder skall prioriteras före passiva kontantstöd. I fråga om personer med funktionshinder innebär arbetslinjen att rehabiliterande åtgärder och åtgärder för att stärka den enskildes konkurrenskraft skall prioriteras före arbetslöshetsersättning och förtidspensionering.

I utredningens delbetänkande "Aktivt lönebidrag" (SOU 1997:5) redovisas definitionerna av de grundläggande begreppen i handikappolitiken (avsnitt 3.1.1).

Som en utgångspunkt för utredningens diskussion om målgrupper och rekrytering till Samhall återges här den definition av begreppet arbetshandikapp som beskrivs i promemorian "Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder" (Ds 1996:56).

> Begreppet (arbetshandikappad) används för att avgränsa den grupp personer som kan komma i fråga för olika slag av arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder, exempelvis bidrag till kostnader för arbetshjälpmedel eller arbetsbiträde, tillgång till särskilt anordnade arbeten eller utbildning eller praktik.
>
> Begreppet arbetshandikapp handlar om effekterna av ett funk-

tionshinder på den enskildes möjligheter att utföra visst arbete. Också detta är således ett relativt begrepp, som innebär att ett funktionshinder inte behöver innebära ett arbetshandikapp. Det kan också innebära att en förhållandevis liten funktionsnedsättning kan medföra stora svårigheter att utföra ett arbete, exempelvis i de fall arbetet ställer stora krav på den fysiska eller psykiska prestationsförmågan.

3.1.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade

I delbetänkandet "Aktivt lönebidrag" (SOU 1997:5) gjordes en utförlig statistisk redovisning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade. Nedan görs en sammanfattning av nämnda redovisning.

Vid arbetsförmedlingen (Af) har antalet sökande med arbetshandikapp ökat kraftigt under decennniet. År 1990 fanns det i genomsnitt ca 50 000 sökande med arbetshandikapp och sex år senare uppgick antalet till ca 85 000 (inkluderar personer i konjunkturberoende åtgärder). Bland de sökande med arbetshandikapp är det framför allt sökande utan arbete som ökat. Ökningen sedan år 1990 uppgår till nästan 30 000 personer. Detta innebär att även antalet arbetslösa och därav långtidsarbetslösa ökat.

De sysselsättningsskapande åtgärder som är förbehållna arbetshandikappade sökande är "Anställning med lönebidrag", "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare" (OSA), "Arbete inom Samhallkoncernen", samt näringshjälp till start av verksamhet som egen företagare. Av dessa åtgärder omfattar anställning med lönebidrag flest personer.

LOSAM-utredningens kartläggning av personer med funktionshinder är begränsad till personer som är registrerade som sökande med arbetshandikapp hos arbetsförmedlingen och Ami.

Det är inte möjligt att ange hur många personer med funktionshinder det finns i Sverige. Handikapprörelsen omfattar

ca 40 riksförbund med mer än 450 000 medlemmar. I Handikapputredningens betänkande SOU 1992:52 anges att det absoluta flertalet i utredningens målgrupp inte är registrerade som arbetssökande vid arbetsförmedlingarna. Handikapputredningen anser också att en betydande del av de ca 400 000 personer som uppbär förtidspension eller sjukbidrag bör ha de arbetsförutsättningar som kan jämställas med t.ex. förutsättningar hos arbetshandikappade anställda inom Samhall.

Antalet sökande vid arbetsfömedlingarna och arbetsmarknadsinstituten (Ami) med ett arbetshandikapp är betydligt färre, eller 83 100 personer i december 1996. För att en sökande skall anses som arbetshandikappad krävs att han eller hon är arbetssökande, har ett funktionshinder i relation till en arbetsuppgift och att det gjorts en registrering om arbetshandikapp hos Arbetsmarknadsverket (AMV). Tillvägagångssättet vid AMV:s handikappregistrering behandlas i avsnitt 3.4.

Enligt en kartläggning som publicerats i rapporten *Arbetsmarknad för unga med funktionshinder* (1997) är arbetslösheten betydande bland unga funktionshindrade. I åldersgruppen 21–25 år är 63 procent studerande medan 18 procent är arbetslösa och 16 procent förtidspensionerade. I nästa åldersgrupp, 26–30 år, är arbetslösheten väsentligt högre och uppgår till 41 procent medan 33 procent är förtidspensionerade. I åldersgruppen 31–35 år är 56 procent förtidspensionerade medan 21 procent är arbetslösa. Uppgifterna bygger på enkätsvar från medlemmar i åldrarna 16–35 år i 13 ungdomsorganisationer inom handikapprörelsen.

Regering och riksdag har under 1990-talet kraftigt utökat omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att minska effekterna av den för Sverige mycket höga arbetslösheten. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som finansieras av anslag till AMV, delas i AMS månatliga publikation "Arbetsmarknadsstatistik" upp mellan konjunkturbe-

roende åtgärder[1] och handikappåtgärder[2].

Antalet deltagare i konjunkturberoende åtgärder har ökat från i genomsnitt 52 000 personer per månad i början av decenniet till i genomsnitt 196 000 personer per månad år 1996. Antalet personer i handikappåtgärder har samtidigt varit relativt oförändrat och uppgått till ca 50 000 personer per månad.

Antalet personer i konjunkturberoende åtgärder och handikappåtgärder samt antal arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen under 1990-talet framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Genomsnittligt antal personer i konjunkturberoende åtgärder och handikappåtgärder samt antal arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen, under perioden 1990–1996. Årsmedeltal.

	Antal personer		
	Konjunktur-beroende åtgärder	Handikapp-åtgärder	Arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen
1990	52 000	50 700	30 500
1991	83 900	50 000	29 600
1992	154 700	48 100	29 100
1993	183 900	48 300	28 300
1994	226 800	51 900	28 500
1995	188 500	55 200	29 200
1996	195 700	51 400	28 300

Källa: AMS.

[1]De konjunkturberoende åtgärderna utgörs i januari 1997 av "Anställning med rekryteringsstöd", "Starta eget-bidrag", "Beredskapsarbete", "Anställning med utbildningsvikariat", "Arbetslivsutveckling", "Arbetsplatsintroduktion", s.k. "Kommunavtal", "Datortek", "Arbetsmarknadsutbildning" och "Offentlig tillfällig anställning för äldre arbetslösa" (OTA). Källa: AMS.

[2]Handikappåtgärderna utgörs i januari 1997 av "Anställning med lönebidrag" samt "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare". Källa: AMS.

3.1.2 Sökande med arbetshandikapp

Antalet öppet arbetslösa sökande med arbetshandikapp på arbetsförmedlingarna och hos arbetsmarknadsinstituten (Ami) har ökat under 1990-talet. År 1990 uppgick deras antal till i genomsnitt 53 000 personer. Därefter har antalet varierat och år 1996 uppgick antalet till 84 100 personer.[3]

Det totala antalet sökande på arbetsförmedlingarna har ökat snabbare än antalet sökande med arbetshandikapp. Det har inneburit att andelen sökande med arbetshandikapp minskat. År 1990 uppgick deras andel till 16,1 procent. Sex år senare uppgick andelen till 9,1 procent.

I tabell 3.2 redovisas antal sökande med arbetshandikapp samt andel av samtliga sökande från 1990 till 1996.

Tabell 3.2 Genomsnittligt antal sökande med arbetshandikapp anmälda på arbetsförmedlingarna samt andel av samtliga sökande 1990–1996. Årsmedeltal. (Personer med lönebidrag, i OSA eller Samhall ingår ej.)

	Sökande med arbetshandikapp	Andel av samtliga, procent
1990	52 800	16,1
1991	55 900	12,2
1992	68 700	9,9
1993	80 800	8,9
1994	83 300	8,4
1995	80 900	8,4
1996	82 200	9,1

Källa: AMS.

[3]Observera att personer med registrerat arbetshandikapp som deltar i åtgärderna "Anställning med lönebidrag", "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare", och "Rekryteringsstöd" samt är anställda inom Samhallkoncernen, inte ingår i denna statistik.

Antal sökande med arbetshandikapp utan arbete ökade från i genomsnitt 18 000 personer år 1990 till i genomsnitt 49 900 personer år 1996. Den försämrade situationen på arbetsmarknaden har även påverkat situationen för arbetshandikappade sökande.

3.1.3 Långtidsinskrivna sökande med arbetshandikapp

Långtidsinskrivna är sökande som varit inskrivna i mer än två år hos arbetsförmedlingen och som utan avbrott varit utan arbete eller deltagit i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder under perioden. Den som är långtidsinskriven har alltså inte varit sökande med fast arbete, tillfälligt arbete, deltidsarbetslös, verksam i OSA eller anställd med lönebidrag.

Andelen långtidsinskrivna är högre bland sökande med arbetshandikapp än bland samtliga sökande. Andel långtidsinskrivna av de arbetshandikappade var ca 36 procent både för 1995 och 1996, vilket kan jämföras med 20 procent av samtliga inskrivna.[4]

3.1.4 Arbetshandikappade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Åtgärden "Anställning med lönebidrag" har under 1990-talet haft den största volymen av de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade. Antal personer i åtgärden har varierat. Åren 1990 och 1991 uppgick antalet anställda med lönebidrag till i genomsnitt 45 000 personer. Därefter har antalet varierat, vilket framgår av tabell 3.3. År 1996 uppgick antalet till 46 200.

[4]Totalt antal inskrivna, med eller utan arbetshandikapp, definieras i detta sammanhang som samtliga inskrivna på arbetsförmedlingarna vid månadens slut utom de som är sökande med fast arbete, tillfälligt arbete, deltidsarbetslösa, verksamma i OSA eller anställda med lönebidrag.

Antalet arbetshandikappade i åtgärden "Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare" har varit nästan konstant under hela 1990-talet. I genomsnitt har ca 5 500 personer per år deltagit i åtgärden.

Antalet arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen har fluktuerat mellan som lägst 28 300 personer och som högst 30 500 personer. År 1996 uppgick deras antal till 28 300 personer. Se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Genomsnittligt antal personer i AMS handikappåtgärder samt arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen, 1990–1996. Årsmedeltal.

	Antal personer		
	Lönebidrag	OSA	Samhall
1990	45 000	5 700	30 500
1991	44 500	5 400	29 600
1992	42 600	5 500	29 100
1993	42 600	5 700	28 300
1994	46 400	5 400	28 500
1995	49 600	5 600	29 200
1996	46 200	5 200	28 300

Källa: AMS.

3.1.5 Arbetshandikappade i arbete under 1996

Under 1996 erhöll omkring 2,5 procent per månad av samtliga sökande med arbetshandikapp ett arbete. I tabell 3.4 redovisas att 1,5 procent erhöll ett arbete utan stöd, 0,6 procent erhöll ett arbete med lönebidrag, ett offentligt skyddat arbete (OSA) eller ett arbete hos Samhall. Enligt uppgift från AMS var andelen sökande med arbetshandikapp som erhöll ett arbete något högre år 1995.

Tabell 3.4 Antal sökande med arbetshandikapp samt andel som erhållit arbete utan stöd, tillfälligt arbete och arbete genom de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade. Perioden januari till december 1996.

	Antal	Andel per månad, %					
	Sökande (snitt/mån)	Totalt i arbete	Arbete utan stöd	Tillfälligt arbete	Arbete med lönebidrag	Arbete inom OSA	Arbete hos Samhall
Totalt	84 100	2,5	1,5	0,3	0,4	0,1	0,1

Källa: AMS.

3.2 Målgrupper för Samhalls verksamhet

3.2.1 Arbetets värde

Yrkesarbete värderas högt av både människor som har arbete och av dem som är arbetslösa. De som har arbete tenderar visserligen att värdera arbetet något högre men skillnaderna jämfört med arbetslösa är mycket små. Detta framgår av studien *Drivkrafter för arbete – attityder och värderingar i arbetskraften* (ingår i expertbilaga till SOU 1996:34 Aktiv arbetsmarknadspolitik). Arbetslösheten har såväl ekonomiska som sociala effekter för de personer som drabbas. Till detta kommer konsekvenserna för samhällsekonomin.

Det finns ingen anledning att anta att värderingen av yrkesarbete skulle skilja sig väsentligt mellan funktionshindrade och icke funktionshindrade. Det är i stället sannolikt att yrkesarbete värderas högt av såväl arbetslösa funktionshindrade som av funktionshindrade som har arbete.

Arbetets betydelse betonades också av Handikapputredningen i betänkandet Handikapp Välfärd Rättvisa (SOU 1991:46):

> Arbete i vid mening är av mycket väsentlig betydelse för alla människors livskvalitet och delaktighet i samhällslivet. Arbete är inte bara en grund för den materiella försörjningen utan svarar även mot grundläggande mänskliga behov av gemenskap, utveckling och meningsfullhet i tillvaron. Dessa behov och värden kan naturligtvis var för sig tillfredsställas och uppnås genom aktiviteter vid sidan av arbetet. Ytterst handlar det också om den enskildes egen uppfattning och värdering av sin livssituation.
>
> Arbetets betydelse utgår dock inte bara från värdet för den enskilde. Det är också samhällets intresse och skyldighet att ta tillvara alla medborgares möjligheter att bidra till utvecklingen av den gemensamma välfärden. Det gäller inte bara materiell välfärd utan också andra värden som berikar gemenskapen i samhället.

I avsnittet 3.1 Personer med funktionshinder på arbetsmarknaden redovisas statistiska uppgifter om personer med funktionshinder på arbetsmarknaden. Merparten av personer med funktionshinder kan antingen arbeta på den reguljära arbetsmarknaden utan bidrag, med lönebidrag eller med stöd av annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd, exempelvis rekryteringsstöd. Endast en förhållandevis liten andel utgör målgrupp för Samhalls verksamhet, oavsett hur läget är generellt sett på arbetsmarknaden.

3.3 Definition av målgruppen

3.3.1 AMV:s regelverk

Målgruppen för rekrytering till skyddat arbete definieras i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Där sägs (§ 9) att *"Skyddat arbete får erbjudas endast den vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete."*

Målgruppen är i dag alltså begränsad till arbetssökande med arbetshandikapp som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Svårigheterna att få arbete skall bero på nedsatt arbetsförmåga, dvs. ett arbetshandikapp. Innan en

person rekryteras skall Af/Ami i princip ha prövat möjligheterna för den arbetssökande att få arbete utan stöd eller med andra arbetsmarknadspolitiska stöd, däribland lönebidrag. Enligt utredningsdirektiven skall detta vara fallet även i fortsättningen.

Någon närmare definition av målgruppen för Samhall än vad som framgår av § 9 i förordningen finns inte i Arbetsmarknadsverkets regelbok. I AMS allmänna råd för tillämpningen av den aktuella bestämmelsen sägs dock att arbetet inom Samhallgruppen så långt som möjligt skall vara utformat så att det tillvaratar och utvecklar den anställdes kunskaper, färdigheter, erfarenheter och intressen och syfta till att stärka den anställdes möjligheter till att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det är mot denna bakgrund väsentligt att föra en diskussion kring vilka målgrupper som behöver det stöd som Samhall kan erbjuda. Som utredningsdirektiven också anger är det denna fråga som bör diskuteras snarare än om graden av funktionsnedsättning hos den enskilde sökande skall ha inverkan på en bedömning av om Samhall är den mest lämpliga sysselsättningsformen. Många människor, också med omfattande funktionshinder, klarar en individuell placering på den reguljära arbetsmarknaden. Andra kan, oavsett graden av nedsatt arbetsförmåga och funktionshindrets svårighetsgrad, behöva det särskilda stöd som anpassade arbetsformer, en stödjande arbetsledning och stöd i den egna arbetsgruppen utgör och som kan erbjudas hos Samhall.

Långt ifrån alla personer med funktionshinder är alltså arbetshandikappade. Arbetshandikappet uppstår i en situation när funktionshindret gör det svårt eller omöjligt att delta i arbetslivet. Genom att anpassa arbetsvillkoren och kraven i arbetet samt genom att stärka individens förmåga kan arbetshandikappet reduceras eller tas bort helt.

Som framgår ovan är målgruppen för det skyddade arbetet oprecist angiven. Det finns således inte i förordning eller anvisningar angivet hur målgruppen skall avgränsas. Det

innebär att riktlinjer saknas för när en person skall anses vara alltför produktiv eller ha en alltför god arbetsförmåga för att kunna komma i fråga för en anställning inom Samhall. På motsvarande sätt saknas riktlinjer för vilken lägsta arbetsförmåga som bör finnas för att sådant arbete skall kunna komma i fråga. Dock bör noteras att frågan om krav på minsta arbetsförmåga behandlades i propositionen (1977/78:30) med förslag om inrättande av Samhalls föregångare, Samhällsföretag. Där anförde föredragande statsrådet:

> Enligt min mening måste även framdeles en hög ambitionsnivå eftersträvas så att allt fler gravt arbetshandikappade ges möjlighet till en produktiv insats och därmed till en egen försörjning. Utvecklingen visar att skyddat arbete är samhällsekonomiskt motiverat även för dessa grupper. Jag anser det därför inte meningsfullt att försöka fastslå någon gräns för den lägsta arbetsförmåga som man skulle behöva ha för att få skyddat arbete. Jag vill också betona att ett arbete kan ha mycket stort värde för den enskilde och för hans möjligheter till ett aktivt samhällsliv även om den faktiska arbetsförmågan kan framstå som ringa. Däremot bör skyddat arbete inte komma i fråga för personer som är arbetslösa av i huvudsak renodlade arbetsmarknadsskäl.

I praktiken finns inga gränser för när arbetsförmågan skall anses alltför stor respektive alltför liten för att en anställning hos Samhall skall kunna komma i fråga.

3.3.2 Internationella aspekter på målgruppen för skyddat arbete

Utredningen skall enligt direktiven studera hur verksamhet med särskilt anordnat arbete för arbetshandikappade organiseras i andra nordiska länder samt i andra länder i Europa, som har omfattande sådan verksamhet. Mot bakgrund härav skall fördelar och nackdelar med olika sätt att organisera arbete för arbetshandikappade göras. En jämförelse skall göras med den verksamhet som bedrivs i Samhall.

Utredningen har valt att i förekommande fall belysa internationella frågor i respektive avsnitt i stället för att samla internationella aspekter i ett eget avsnitt. Efter genomgång av litteratur, databaser samt kontakter med bl.a. Europarådet och EU-kommissionen har utredningen kunnat konstatera att internationella översikter och jämförelser av skyddat arbete samt andra åtgärder för arbetshandikappade är sparsamt förekommande. Två studier framträder som emellertid särskilt intressanta i detta sammanhang.

Studien *Sheltered Employment in the European Community* (Erik Samoy, 1992) undersöker målgruppen för skyddat arbete i de dåvarande 12 EG-länderna. Ytterligare fem länder - Österrike, Finland, Norge, Sverige och Schweiz, behandlas i studien *Sheltered employment and transition from sheltered to ordinary employment in Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland* (Erik Samoy och Lina Waterplas, 1995).

I båda studierna betonas att det är förenat med betydande svårigheter och problem att göra internationella jämförelser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för funktionshindrade personer (inklusive skyddat arbete). Skälen är flera, bl.a. att variationsbredden i åtgärderna ökar och att gränslinjen mellan skyddat arbete och arbete på den reguljära arbetsmarknaden blir allt otydligare när nya åtgärdsmodeller utvecklas.

Med utgångspunkt från juridiska och administrativa definitioner försöker de båda ovannämnda studierna klassificera målgruppen i olika länder utifrån bl.a. de ovan diskuterade gränserna för hur hög respektive låg arbetsförmågan får vara för att skyddat arbete skall kunna komma i fråga. I det följande används samma uttryck som i studierna, dvs. övre respektive nedre gräns för avgränsningen av målgruppen.

I *Finland* utgörs målgruppen för skyddat arbete av personer med funktionshinder som söker arbete och på grund av nedsatt arbetsförmåga inte kan förtjäna sitt uppehälle. Det skall vara frågan om långsiktiga svårigheter när det gäller

normala vardagsfunktioner. Det finns ingen precisering om vad som avses med 'långsiktiga'. Det avgörs från fall till fall. Enligt den ovannämnda studien är målgruppen inte tydligt avgränsad. I praktiken tycks den fastställas inte bara utifrån egenskaper hos de potentiella anställda utan också utifrån en rad yttre faktorer som lokala arbetslöshetsnivåer och den kommunala ekonomin. Rikare kommuner tycks erbjuda större valmöjligheter än fattiga.

I *Norge* finns det två huvudtyper av skyddat arbete, vardera med underformer. Den ena är arbetsmarknadsföretag, *Arbeidsmarkedsbedriftene,* AMB, som innefattar underformen förberedande arbetsträning, *Arbeidsforberedende Trening,* AFT.

Den andra huvudtypen är sysselsättningskooperativ, *Arbeidssamvirektiltakene,* ASV, som har tre underformer: sysselsättningskooperativ med kopplingar till arbetsmarknadsföretag, *Arbeidssamvirke,* ASV, sysselsättningskooperativ inom offentlig sektor, *Arbeidssamvirke i offentlig virksomhet,* ASVO, och produktionsverkstäder, *Produksjonsrettede virksomhet,* PV.

De olika typerna av skyddat arbete i Norge har olika målgrupper. Det finns dock ingen tydlig skiljelinje mellan de olika formerna när det gäller olika kriterier såsom ålder, kön respektive art eller grad av funktionsnedsättning. Den främsta skiljelinjen tycks avse den anställdes möjligheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Om chanserna till övergång anses goda anvisas personen till förberedande arbetsträning eller till arbetsmarknadsföretag. Om sannolikheten för övergång anses mer avlägsen är det mer troligt att personen får arbete i sysselsättningskooperativ.

Målgruppen för skyddat arbete är i *Danmark* personer som inte kan finna eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Målgruppen innefattar inte personer som med lätthet eller viss hjälp (arbetsanpassning, ekonomiskt stöd e.d.) kan finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, eller som behöver yrkesutbildning. Där går

således den övre gränsen för målgruppen. Den nedre gränsen går vid personer som främst är i behov av social träning och stimulans. Då ses placering i dagcenter som en lämpligare form. Det är i praktiken främst personer med funktionshinder som anvisas till skyddat arbete.

I flertalet länder definieras den övre gränsen med vissa variationer som "oförmåga att arbeta under normala förhållanden". Ibland görs ytterligare preciseringar, exempelvis att en person inte kan anses vara "arbetsoförmögen" förrän hela rehabiliteringsprocessen har slutförts, alltså när personen har genomgått medicinsk rehabilitering, arbetsträning, etc. Det antyds också att en person skall vara oförmögen att arbeta under normala förhållanden även om särskilt stöd sätts in.

I en del länder är den övre gränsen ännu mer preciserad. De brittiska skyddade verkstäderna tillåts exempelvis inte ta in personer som har mer än 80 procents produktivitet i jämförelse med en icke-funktionshindrad. Lagen anger emellertid inte hur denna nivå skall mätas. I Spanien kan endast personer med minst 33 procent nedsatt arbetskapacitet få skyddat arbete, dvs. 67 procents arbetskapacitet. Under alla omständigheter är mätmetoderna av tvivelaktig kvalitet, anser studien *Sheltered Employment in the European Community*. I Storbritannien är den övre gränsen högre än i Spanien men den kan mycket väl vara ännu högre i något annat land som ingår i studien. Vad det innebär att vara oförmögen att arbeta under normala förhållanden" kan tolkas på många olika sätt. Den övre gränsen är definitivt en mycket oprecis gräns, summerar studien.

Den nedre gränsen för arbetsförmågan beskrivs i många av länderna i vaga termer som att den som anställs "skall ha förmåga att utföra någon form av produktivt arbete". I Storbritannien och Portugal finns formellt en klar gräns: 30 procents respektive en tredjedels produktivitet. Människor som inte kommer upp till den nivån uppfyller inte kvalifikationerna för skyddat arbete. I Frankrike och Holland används kriteriet en tredjedel av normal arbetskapacitet till

att dela upp gruppen anställda i skyddat arbete i två undergrupper. Den nedre gränsen i dessa länder måste följaktligen ligga under en tredjedel - hur mycket under vet ingen.

Förutom krav på arbetstagarens produktivitet fastslås ibland den nedre gränsen med utgångspunkt från en kombination av olika faktorer, exempelvis arbetstagarens uppförande, stödbehov, produktivitet, närvarofrekvens, arbetets betydelse för välbefinnandet osv. En form av övervägande som inte finns uttryckt i lagstiftningen (i Danmark och Spanien) men som har praktisk betydelse är om en placering i dagcenter (motsvarande) skulle vara bättre än skyddat arbete. Slutsatsen blir enligt studien att också den nedre gränsen i likhet med den övre är mycket oprecis.

Som framgår ovan finns inte någon övre eller nedre gräns för målgruppen till Samhall. I den bedömning av produktiviteten bland de arbetshandikappade anställda som gjorts av arbetsledarna vid ett antal enheter och som berörs ytterligare i avsnitt 4.6 framgår dock att variationsbredden när det gäller produktivitet är mycket stor.

En väsentlig aspekt på målgruppen för skyddat arbete är i vilken utsträckningen verksamheten riktas både till kvinnor och män. I Sverige, där kvinnorna generellt sett också har en hög förvärvsfrekvens, är andelen kvinnor 46 procent bland Samhalls arbetshandikappade anställda. Variationerna är dock betydande mellan olika bolag. Inom Samhall Midland låg andelen kvinnor under perioden 1992 till första halvåret 1996 på 38 procent eller lägre medan andelen i Samhall Dalväst var 57 procent eller högre. Enligt uppgifter i studien *Sheltered employment in the European Community* utgjorde männen nära två tredjedelar av de anställda i skyddat arbete inom EG i början av 1990-talet, vilket framgår av tabell 3.5. Lägsta andelen kvinnor hade Holland och Storbritannien med en fjärdedel eller mindre.

Tabell 3.5 Könsfördelning bland anställda i skyddat arbete i början av 1990-talet.

Land	Andel män	Andel kvinnor
Belgien	64	36
Danmark	58	42
Tyskland	57	43
Frankrike	61	39
Irland	56	44
Italien	60	40
Luxemburg	61	39
Holland	81	19
Storbritannien	75	25
*EG**	*64*	*36*

* Avser 98 procent av alla anställda i skyddat arbete. Uppgifterna exkluderar Spanien och Portugal. Grekland hade vid denna tidpunkt inget skyddat arbete.

Med utgångspunkt från de knappa uppgifter som föreligger om funktionshinder tycks det enligt studien finnas en överlappning mellan den grupp som är minst funktionshindrad i dagcentren och den som har lägsta produktiviteten i skyddad verksamhet.

3.3.3 Påverkan på målgruppen av arbetsmarknadssituationen

I runda tal nära 30 000 personer med arbetshandikapp har arbetat inom Samhall under 1990-talet. Förhållandena på den reguljära arbetsmarknaden påverkar målgruppen för Samhalls verksamhet. Om förhållandena i arbetslivet där generellt sett är sådana att arbetsförmågan hos de anställda tillåts ha stor variation, då är behovet av skyddat arbete förhållandevis mindre än i en situation där kraven är höga och stegras alltmer på arbetsförmåga och produktivitet. Det är naturligtvis

det sistnämnda förhållandet som främst kännetecknar svensk arbetsmarknad i dag.

Samhall skriver i studien *Samhall mot år 2005* att det behövs ca 100 000 nya arbetstillfällen anpassade för personer med arbetshandikapp utöver vad Samhall och lönebidragsformen kan erbjuda. Förändringarna i framtidens arbetsliv kommer att innebära att personer med vissa funktionshinder i ökande utsträckning kommer att behöva det särskilda stöd och arbetsformer som Samhall kan erbjuda för att komma in på och etablera sig i arbetslivet, anser Samhall. Man anser att behovet av särskilt förbehållna arbetstillfällen för denna grupp kan förväntas betydligt överstiga den volym som Samhall erbjuder i dag.

I sin analys av den framtida volymen arbetstillfällen förutsätter Samhall att det statsfinansiella utrymmet påverkar den totala merkostnadsersättning Samhall kan förväntas få. Efter en sammantagen bedömning av detta, konjunkturläget, företagets affärsmässiga förmåga, allmänpolitiska och konkurrensmässiga aspekter samt företagsorganisatoriska aspekter drar Samhall slutatsen att volymen arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp inom Samhall inte i någon betydande omfattning bör överstiga 30 000–35 000. Över tiden kan naturligtvis ändå finnas behov av vissa variationer i omfattning, konstaterar Samhall.

Även den lokala arbetsmarknadssituationen påverkar målgruppen för Samhalls verksamhet. De intervjuer som utredningen har genomfört tyder på att detta är särskilt påtagligt i skogslänen. I en situation med stort utbud på arbetskraft, varav många är välutbildade, och få eller nästan inga lediga platser, påverkas även rekryteringarna till Samhall. Påverkan sker på åtminstone två sätt: personer med svårare funktionshinder tillhör ofta inte arbetskraften. De själva men också omgivningen uppfattar ofta att "det inte är någon idé" att de ens anmäler sig som arbetssökande.

Samtidigt som den lokala arbetskraften minskar av dessa skäl utgår bidrag vid många rekryteringar till den reguljära

arbetsmarknaden i skogslänen. I en glesbygdskommun i skogslänen som utredningen besökt, uppger arbetsförmedlingen att praktiskt taget samtliga rekryteringar skedde med hjälp av arbetsmarknadspolitiskt stöd. Endast lärare, tandläkare och läkare rekryterades utan bidrag. Dessa exempel illustrerar att efterfrågan på arbetsmarknaden påverkar målgruppen för det skyddade arbetet.

På några håll (lokala Samhallföretag, företagshälsovård samt Af/Ami) anser man att det har skett en klar förändring av målgruppen för Samhalls verksamhet under 1990-talet. Bland annat medför skärpningar i socialförsäkringssystemen att fler personer med olika arbetshandikapp blir sökande vid arbetsförmedlingarna. Personer med exempelvis belastningsskador som för några år sedan definitivt hade fått sjukbidrag skall nu stå till arbetsmarknadens förfogande och då är arbete inom Samhall många gånger det enda alternativet. Man menar att effekterna av regelförändringarna ännu så länge bara har börjat – problemen kommer att accentueras i framtiden. Andra intervjuade säger sig inte ha sett någon förändring av målgruppen under 1990-talet.

3.3.4 Optimal storlek på skyddat arbete

Finns det då någon optimal storlek på skyddad verksamhet i ett land? Frågan tas upp i studien *Sheltered Employment in the European Community*. Den slutsats som dras där är att storleken på den skyddade verksamheten är resultatet av ett politiskt val mellan integrering på den öppna arbetsmarknaden och skyddat arbete, av sociala faktorer som acceptans eller ej av funktionshindrade anställda i företagen, av vilken vikt man lägger vid arbete, synen på att personer lever på bidrag i stället för att arbeta etc. Också studien *Disability Work and Cash Benefits* (UpJohn Institute for Employment Research, 1996) tar upp frågan om incitamenten för att funktionshindrade skall kunna arbeta på den reguljära arbetsmarknaden. Som exempel nämns Tyskland och Storbritan-

nien där möjligheterna för personer med funktionshinder att få arbete inom den privata sektorn är betydligt större än i Sverige eller Holland. Det högre arbetskraftsdeltagandet på den reguljära arbetsmarknaden bland personer med funktionshinder i Tyskland och Storbritannien är förmodligen resultatet av ett administrativt system som fungerar bättre och mer effektivt men också av bidragssystemens utformning, anser studien.

Som framgår av tabell 3.6 är variationerna stora såväl i absoluta som i relativa tal när det gäller förekomsten av skyddat arbete. Holland och Sverige svarade för den högsta andelen i skyddat arbete sett i relation till arbetskraften (12 respektive 7,5 promille). Även i Irland, Schweiz och Norge finns en förhållandevis stor andel skyddat arbete.

Tabell 3.6 Antal personer i skyddat arbete i 17 av Europarådets medlemsstater. 1990-talets första hälft.

Land	Antal personer	Andel i promille av arbetskraften
Belgien	20 000	4,9
Danmark	8 000	2,7
Tyskland, inkl. östra Tyskland	140 000	ca 4,0
Grekland	-	
Spanien	11 000	0,4
Frankrike	90 000	3,0
Irland	8 000	6,3
Italien	< 10 000	ca 0,2
Luxemburg	100	0,6
Holland	85 000	12,0
Österrike	1 000	0,3
Portugal	1 000	ca 0,1
Finland	11 000	4,4
Sverige	30 000	7,5
Storbritannien	13 000	2,9
EU	ca 430 000	3,3
Norge	11 000	5,0
Schweiz	22 000	6,0
Totalt	ca 460 000	3,5

Källor: Sheltered Employment in the European Community (Erik Samoy, 1992) och Sheltered employment and transition from sheltered to ordinary employment in Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland (Erik Samoy and Lina Waterplas. Europarådet P-SG (95) 20, 1995).

3.3.5 Invandrare och andra utsatta på arbetsmarknaden

Svårigheterna är i dag betydande för stora grupper på arbetsmarknaden och långtidsarbetslösheten har ökat.

Invandrarpolitiska kommittén har mot denna bakgrund föreslagit en rad åtgärder för att stärka invandrares situation på arbetsmarknaden (SOU 1995:76 Arbete till invandrare respektive SOU 1996:55 Sverige, framtiden och mångfalden). Förslagen omfattar förutom vissa stöd till invandrares företagande bl.a. följande punkter:

- Privata och offentliga arbetsgivare bör upprätta och genomföra särskilda program som resulterar i att invandrare anställs i större utsträckning än i dag.
- Ett statligt lönebidrag på maximalt 50 procent bör kunna ges till invandrare som har särskilt svårt att få sysselsättning på den ordinarie arbetsmarknaden.
- Ett statligt projektbidrag bör ges för igångsättnings- och investeringskostnader i lokala sysselsättningsprojket för invandrare.
- Ett arbetsinriktat utbildningsprogram skapas för 1 500 långtidsarbetslösa med språksvårigheter.

LOSAM-utredningen har i delbetänkandet (SOU 1997:5) Aktivt lönebidrag behandlat frågan om lönebidrag vid anställning av invandrare med språksvårigheter. Utredningen anser att åtgärden bör vara förbehållen personer med funktionsnedsättningar som leder till arbetshandikapp.

Även om behovet och även andra goda skäl talar för en utvidgning av målgruppen anser Samhall i studien *Samhall mot år 2005* att detta skulle innebära fler nackdelar än fördelar. Samhall menar att en utvidgning av Samhalls målgrupper till andra grupper än arbetshandikappade skulle leda till en verksamhet som enbart erbjuder anställning och produktion och där rehabiliteringskompetensen försvinner.

3.3.6 Nya affärsområden

Marknadens behov och kundorientering är primära utgångspunkter för Samhalls val av affärsområden och affärsorganisation. Koncernen satsar bl.a. på elektronik, information/data samt städ-, fastighets- och hemservice. Detta har successivt lett till en väsentlig utökning av och förskjutning av verksamhetsområdena. Av koncernens verksamhet är för närvarande ca 65 procent varuproduktion och 35 procent service och tjänster. Utvecklingen i riktning mot mer service och tjänster fortsätter.

Hur de nya verksamhetsområdena för Samhall kan komma att påverka målgruppen är en fråga som har tagits upp vid utredningens intervjuer i Samhallföretag, företagshälsovård och Af/Ami på några orter i landet. Flera intervjupersoner har inte haft någon uttalad uppfattning i frågan medan de som kommenterar frågan närmare anser att inriktningen på ökad tjänsteproduktion/service accentuerar kraven på arbetstagarna, vilket kan leda till ökade svårigheter för de prioriterade grupperna. Vissa former av tjänsteproduktion, exempelvis restaurangverksamhet, ställer definitivt högre krav på de arbetshandikappade arbetstagarna än industriell verksamhet, är en uppfattning som framförs. Det skulle behövas mer enkla arbetsuppgifter som okomplicerat paketeringsjobb, anser ett Ami. Där menar man också att flertalet av dem som får tjänstejobb inom Samhall skulle kunna komma ut på arbetsmarknaden med hjälp av lönebidrag.

3.4 Prioriterade grupper

Sedan ett tiotal år tillbaka är tre grupper särskilt prioriterade vid nyanställning till Samhall. Bestämmelser om prioriterade grupper återfinns sedan år 1992 i statsmakternas resultatkrav på Samhall. Minst 40 procent av de nyanställda skall komma från dessa grupper. Andelen har sedan 1990-talets början legat klart över den nivån, vilket framgår av tabell 3.7.

De prioriterade grupperna är personer med vissa

definierade arbetshandikapp som Af/Ami bedömer ha behov av det särskilda stöd som kan ges vid en anställning hos Samhall. Grupperna definieras på följande sätt:

* ***Psykiskt sjuka:*** sökande som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare har haft kontakt med arbetslivet eller som på grund av sin sjukdom varit borta från sitt arbete under längre tid.
* ***Utvecklingsstörda:*** sökande som fått sin grundutbildning inom särskolan och/eller vistats på dagcenter och/eller varit föremål för utredning vid ett Ami med särskilda resurser för intellektuellt handikappade.
* ***Personer med mer än en funktionsnedsättning:*** främst sökande med rörelsehinder som har ytterligare funktionshinder, t.ex. tal- och kommunikationssvårigheter men det kan också gälla andra kombinationer av handikapp som tillsammans medför svår funktionsnedsättning.

Tabell 3.7 Prioriterade grupper bland nyrekryterande till Samhall andra halvåret 1991–1996. Riket.

År	Antal nyrekr. ur prioriterade grupper	Antal nyrekr. totalt	Andel (%) nyrekr. ur prioriterade grupper
jul 1991-dec 1992	1 396	2 918	48
1993	798	1 766	45
1994	1 580	3 393	47
1995	1 377	3 116	44
1996	472	1 017	46

Källa: Samhall.

Andelen rekryteringar ur de prioriterade grupperna uppvisar relativt små variationer på bolagsnivå. Detta framgår av

tabell 3.8. Under perioden 1991/92–1996 låg genomsnittet för samtliga bolag på 46 procent, vilket alltså med god marginal uppfyller statsmakternas krav på minst 40 procent. Lägst andel hade Samhall Interiör och Samhall Vinga (40 respektive 41 procent) och högst andel Samhall Gute respektive Vestgöta med (58 respektive 57 procent). Övriga bolag låg i spannet 43–49 procent.

Tabell 3.8 Andelen rekryteringar ur prioriterade grupper fördelade på Samhalls bolag. Perioden 1991/92–1996.

Prioriterad rekrytering 1991/92-1996	Andel i procent
S Alea	46
S Aros	47
S Avebe	45
S Brahe	45
S Dacke	47
S Dala	46
S DalVäst	48
S Erress	45
S Formel	43
S Gute	58
S Kalmars	46
S Lavi	45
S Midland	48
S Safac	49
S Syd	49
S Vestgöta	57
S Vinga	41
S Interiör	40
S Kablage	45
S Office	49
TOTALT	46

Källa: Samhall.

Variationerna i rekrytering från prioriterade grupper var något större inom affärsområdena. För dessa finns uppgifter endast för år 1996. Lägst låg affärsområdet Komponent med

39 procent och högst låg Förpackning med 62 procent, vilket framgår av tabell 3.9. Genomsnittet för samtliga affärsområden låg på 47 procent.

Tabell 3.9 Andelen rekryteringar ur prioriterade grupper fördelade på affärsområden inom Samhall. År 1996.

Affärsområde	Total nyrekrytering	Varav rekr. ur prioriterade grupper	Procent ur prioriterade grupper
ServicePartner	284	126	44
Lokala Tjänster	204	98	48
Hotell- och måltidsservice	78	32	41
Grafiska	23	11	48
Info/media	28	15	54
Förpackning	26	16	62
IndustriPartner	103	53	51
Möbler	74	31	42
Arbetsplatsutrustning	43	26	60
Konsument	55	26	47
Komponent	89	35	39
Totalt REG. + AFFÄRSB.	1 013	472	47

Källa: Samhall.

Samtliga lokala aktörer inom Samhall, företagshälsovården och Af/Ami som utredningen besökt anser att det är angeläget att prioriterade grupper – psykiskt sjuka, psykiskt utvecklingsstörda och flerhandikappade – även fortsättningsvis skall anges för Samhalls verksamhet. Det råder också

stor enighet om att de tre grupper som i dag är prioriterade även framledes bör vara prioriterade. Flera av de lokala aktörer som utredningen har varit i kontakt med anser att det kan vara tänkbart att även personer med andra arbetshandikapp skulle kunna ingå i gruppen prioriterade, dock utan att peka på något visst arbetshandikapp utan mer som en principiell inställning.

Det kan i sammanhanget nämnas att flera arbetsledare – som förordar att dagens prioriterade grupper skall finnas kvar – har i intervjuerna samtidigt pekat på problemen med att ha psykiskt sjuka i en arbetsgrupp. De menar att de skulle behöva ha tillgång till extern kvalificerad psykiatrisk handledning när behov föreligger. Själva känner de sig i vissa situationer villrådiga och de anser inte heller att företagshälsovården har tillräcklig kompetens på det psykiatriska området.

Betydelsen av att ha olika arbetshandikapp representerade på en arbetsplats betonas av många aktörer. Det ses som mycket viktigt att inte skapa någon form av kategoriarbetsplatser, något som för övrigt betonades redan när dåvarande Samhällsföretag tillskapades (prop. 1977/78:30). Dels leder kategoriarbetsplatser till en mer fördomsfull inställning från omgivningen, dels försvåras rekryteringen av personer som inte har det dominerade arbetshandikappet.

3.5 Individens förmåga – arbetets krav

3.5.1 AMV:s handikappkodning

Som framgår av avsnitt 3.1 går det inte att ange hur många personer med funktionshinder det finns i Sverige. Antalet medlemmar i handikapprörelsen är emellertid drygt 450 000. Dessutom uppbär över 400 000 personer förtidspension, sjukbidrag eller handikappersättning som huvudförmån från socialförsäkringssystemet.

Betydligt färre än så är anmälda som arbetssökande vid

arbetsförmedlingarna (Af) och arbetsmarknadsinstituten (Ami), något som också påpekades av Handikapputredningen (SOU 1992:52). Statistiska uppgifter om öppet arbetslösa arbetshandikappade personer respektive i åtgärder redovisas i avsnitt 3.1.

För att en sökande hos Af/Ami skall anses vara arbetshandikappad, krävs att han/hon är arbetssökande, har ett funktionshinder och att arbetshandikappet har registrerats hos Arbetsmarknadsverket (AMV).

Det är personal vid Af/Ami som bedömer om en sökande kan anses ha ett arbetshandikapp. Bedömningen görs utifrån följande riktlinjer[5]:

> Om det visar sig att den sökande på grund av funktionsnedsättning är i behov av särskilda vägledning- eller rehabiliteringsinsatser eller inte kan få arbete utan att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som är förbehållna sökande med arbetshandikapp, vidtas ska arbetshandikapp anges.
>
> I de fall en sökande har en funktionsnedsättning, som inte påverkar arbetsutbudet och inte heller i övrigt är av betydelse i förhållande till de arbetsuppgifter som är eller förväntas bli aktuella, föreligger inget arbetshandikapp.
>
> Den sökande ska vara införstådd med att skrivas in som arbetshandikappad. Om den sökande själv inte anser sig ha något handikapp och inte heller är intresserad av någon åtgärd som är förbehållen arbetshandikappade ska arbetshandikapp inte anges.

När en sökande registreras som arbetshandikappad skall också arbetshandikapp anges i form av en kod. Det finns åtta olika koder. Antal respektive andel sökande med respektive kod framgår av tabell 3.10. Koden skall ange det arbetshandikapp som enligt bedömningen visar sig vara det huvudsakliga skälet till svårigheterna att erhålla ett arbete.

[5] Ur "Handledning för användare – Förmedlingssystemet AF 90".

Tabell 3.10 Antal respektive andel arbetshandikappade sökande utan arbete enligt AMV:s handikappkoder. December 1996. (Sökandekategori 11–15 samt 71.)

Kod	Handikappgrupp	Antal	Andel i %
1	Hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom	1 926	3,5
2	Hörselskada/dövhet	1 692	3,0
3	Synskada	912	1,6
4	Rörelsehinder	24 520	44,4
5	Övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp[6]	11 441	20,7
6	Psykiska arbetshandikapp	4 480	8,1
7	Intellektuellt arbetshandikapp	2 095	3,8
8	Socialmedicinskt arbetshandikapp	8 142	14,8
	Totalt	55 208	100,0

Källa: AMS.

Med den grova indelning av arbetshandikapp som görs med hjälp av Arbetsmarknadsverkets system för kodning av arbetshandikapp är det uppenbart att systemet inte medger någon större precision. Läkarintyg alternativt utredning vid Ami skall i princip alltid finnas som grund för kodningen. I läkarutlåtandena saknas ibland väsentlig information eller informationen är felaktig. Endast ett handikapp – huvudhandikappet – klassificeras. *Graden* av handikapp går vidare inte att läsa ut ur klassificeringssystemet. Det går alltså inte att med ledning av systemet få en uppfattning om i vilken utsträckning och på vilket sätt en funktionsnedsättning inverkar på hur individen skulle fungera i arbetslivet.

[6] Med övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp avses exempelvis allergier, diabetes och sjukdom eller skada i mag- och tarmfunktionerna.

I det medicinska delprojektet *Bedömning av medicinska underlag för lönebidragsplaceringar* som utfördes inom ramen för studien *Lönebidrag för arbetshandikappade. En samhällsekonomisk utvärdering* (Ds 1989:19) togs dessa problem upp i viss utsträckning. Som framgår av rubriken var dock huvudsyftet med studien att bedöma det medicinska underlaget för lönebidragsplaceringar. Resultatet är av intresse i detta sammanhang eftersom den medicinska bedömningen ligger till grund för handikappkodningen som i sin tur är en förutsättning för anställning med lönebidrag, i Samhall eller annan åtgärd för arbetshandikappade.

Studien konstaterade att arbetsförmedlingens tjänstemän ofta hänvisade till läkarintygen som ett objektivt underlag i arbetet. I den granskning av läkarintygen som gjordes i studien framgick att de var relativt informationsfattiga också i de avseenden som av arbetsförmedlingen uppgavs vara särskilt väsentliga. Så var fallet t.ex. i fråga om diagnos, handikappbeskrivning, allmän funktionsbeskrivning, prognos, förslag till arbetsplacering och förekomst av flerhandikapp/tillkommande handikapp. För de akter som granskades saknades läkarintyg i vart femte fall. Diagnos liksom beskrivning av handikapp saknades i vart fjärde läkarintyg, prognos i drygt hälften och förslag till arbetsplacering i vart tredje läkarintyg.

För arbetsförmedlaren är huvuddiagnos, handikappbeskrivning och prognos viktiga delar i den information som läkarintygen skall tillhandahålla, enligt studien. Arbetsförmedlaren ansågs oftast inte betjänt av en medicinsk status med fackterminologi utan mer av en beskrivning av diagnosen på svenska med huvuddiagnos och prognos.

Arbetsförmedlingens handlingar uppvisade också brister när det gällde förmågan att precisera funktionskraven för den tilltänkta arbetsuppgiften, konstaterade studien. Såvitt LOSAM-utredningen har kunnat finna har inte någon senare studie gjorts av vare sig den medicinska bedömningen i läkarintygen eller av hur denna information används av

förmedlingen.

3.5.2 Geografiska skillnader i handikappsammansättningen

Det finns betydande skillnader i handikappsammansättningen bland de anställda med arbetshandikapp i Samhalls bolag.

Av tabell 3.11 framgår att exempelvis andelen *rörelsehindrade* i genomsnitt ligger på 34 procent. Samhall Midland har den högsta andelen rörelsehindrade med 48 procent. Samhall Formel, som i likhet med Midland bedriver verksamhet i en region med många tunga jobb, har 36 procent anställda med handikappkoden rörelsehinder. Lägsta andelen med koden rörelsehinder har Samhall Dacke respektive Avebe med 28 respektive 29 procent.

Variationerna är avsevärda när det gäller andelen *psykiskt arbetshandikappade* i olika bolag. I Samhall Vestgöta är nästan var fjärde anställd eller 24 procent kodad i den kategorin. Lägsta andelen finns i Samhall Formel och Samhall Gute med 10 procent. Genomsnittet för samtliga bolag är 16 procent.

Tabell 3.11 Handikappsammansättning enligt handikappkoderna 1–8 i Samhalls bolag. 1996-12-31, procent.

Bolag	1	2	3	4	5	6	7	8	övr
S Alea	3	2	2	37	18	14	13	12	0
S Aros	2	3	1	33	16	16	21	7	0
S Avebe	2	3	2	28	16	18	20	12	0
S Brahe	2	2	1	31	17	17	18	11	0
S Dacke	2	1	1	29	19	16	21	10	0
S Dala	2	2	1	37	14	14	16	13	0
S Dalväst	2	2	1	34	16	23	14	8	0
S Erress	3	1	1	36	16	18	15	9	0
S Formel	5	2	2	36	20	10	15	11	0
S Gute	4	1	2	33	12	10	19	19	0
S Kalmars.	3	2	2	31	17	17	17	11	0
S Lavi	2	1	1	36	17	17	17	10	0
S Midland	4	2	1	48	9	13	13	11	0
S Safac	2	3	2	39	17	11	15	10	1
S Syd	4	3	1	33	9	19	18	13	0
S Vestgöta	1	1	2	28	18	24	16	10	0
S Vinga	2	4	1	31	15	20	15	12	0
S Interiör	2	2	1	41	22	11	12	9	0
S Kablage	2	2	1	33	17	17	17	11	0
S Office	4	3	1	31	16	19	17	9	0
TOTALT	3	2	1	34	15	16	17	11	1

Källa: Samhall.

Handikappkoder:

1 Hjärt-, kärl och/eller lungsjukdom
2 Hörselskada/dövhet
3 Synskada
4 Rörelsehinder
5 Övr. somatiskt relaterade arbetshandikapp
6 Psykiska arbetshandikapp
7 Intellektuellt arbetshandikapp
8 Socialmedicinskt arbetshandikapp

3.5.3 Användningen av handikappkoderna

Vid de intervjuer som LOSAM-utredningens sekretariatet har genomfört med företrädare för Af/Ami, Samhallföretag respektive företagshälsovårdspersonal inom eller med uppdrag inom Samhall har det tydligt framkommit att det endast är Af/Ami som anser sig ha någon "nytta" av handikappkodningen. Övriga uppger att de inte har någon användning alls eller endast ringa användning av koderna. I det senare fallet uppger man att koderna ger en viss information vid praktikperiodens början inför en eventuell anställning. Ibland, konstaterade man, stämmer inte handikappkodningen. Huvudhandikappet är något annat än vad som framgår av Af/Ami:s kodning. Att sådana felkodningar förekommer bekräftades också i den ovannämnda studien *Bedömning av medicinska underlag för lönebidragsplaceringar*.

Vid en företagshälsovård menade man att Ami borde göra en omsorgsfull kodning som också inkluderade förslag om lämpligt arbete. Därmed skulle man dels få underlag för att leta efter ett lämpligt arbete åt den enskilda individen, dels skulle informationen kunna tjäna som underlag för långsiktig planering av verksamheten inom Samhall.

Den nytta som de intervjuade personerna vid Af/Ami anser sig ha av kodningen är främst av rent administrativ art. Genom att en sökande har åsatts en kod för arbetshandikapp utgår ökade ekonomiska och personella resurser för att stödja personen i arbetssökandet. Endast sökande som har åsatts handikappkod kan erbjudas anställning med lönebidrag, skyddat arbete inom Samhall eller annan åtgärd som är förbehållen arbetshandikappade. Likaså är det endast möjligt att erbjuda särskilda vägledning- och rehabiliteringsinsatser för sökande som har handikappkodats. Den arbetslösa sökande som har åsatts en handikappkod kan enligt uppgifter från ett Ami erbjudas nästan dubbelt så stora personalresurser till sitt stöd jämfört en icke arbetshandikappad arbetslös sökande.

LOSAM-utredningen har i delbetänkandet SOU 1997:5 redovisat vilka särskilda stödformer som kan utgå för sökande med arbetshandikapp.

3.5.4 Kartläggning av arbetskrav och arbetsförmåga – utvecklingsarbete inom Samhall

Vid de lokala Samhallföretag och företagshälsovårdsenheter som utredningen intervjuat sker ingen systematisk kartläggning av funktionshinder respektive arbetskrav. Inte heller görs någon systematisk uppföljning av den kodning som åsatts av Af/Ami innan personen började arbeta i Samhall. Flera arbetsledare anser dock att de, trots att någon systematisk kartläggning inte görs, ändå har en god bild av arbetstagarnas arbetshandikapp och dess svårighetsgrad.

En metod för att kartlägga arbetets krav och individens förmåga testas för närvarande på några arbetsplatser inom ett av de regionala bolagen, nämligen Samhall Dala. Metoden har utvecklats för att identifiera behov av individuell arbetsanpassning genom att bedöma individens arbetsförmåga i förhållande till arbetets krav. Den består av två huvuddelar. Dels sker en bedömning av de krav som arbetet ställer på sin utövares förmåga vilket ger en arbetskravsprofil, dels görs en bedömning av individens förmåga i förhållande till de arbetskrav som är förknippade med en viss arbetsuppgift. När arbetsförmågan ställs i förhållande till arbetets krav blir det tydligt vilka krav individen klarar/inte klarar.

Genom att sammanställa arbetskravsbedömningar kan man få en samlad bild av arbetsställets arbetskravsprofiler. Bedömningen av arbetets krav görs gemensamt av arbetsledare med erfarenhet av arbetsuppgiften och företagshälsovårdspersonal (motsvarande). Bedömningen gäller vilka krav arbetet ställer på sin utövares förmåga att producera varor och tjänster med godkänd kvalitet. Fem olika huvudfaktorer, med vardera flera delfaktorer, bedöms. Huvudfaktorerna gäller vilka krav arbetet ställer på att ta in sinnesintryck,

bearbeta information, agera, samspela och på fysiska funktioner. Genom att gradera kraven avseende olika faktorer efter en tregradig skala kan man få en bild av vilka arbetsuppgifter som är exempelvis "lätta", "medelsvåra" respektive "svåra" på ett arbetsställe. En *Bank* över arbetskraven på arbetsplatsen skall dokumentera uppgifterna och hållas aktuell.

Avsikten är att individens arbetsförmåga skall bedömas i förhållande till arbetets krav. Bedömningen skall till att börja med göras vid samtliga nyanställningar och ske efter någon/några månader i arbete. Den skall utföras gemensamt av individen arbetsledare och personal från företagshälsovården eller motsvarande. Förutom i samband med nyanställning skall metoden också kunna användas för att systematisera arbetet med rehabilitering/utvecklingsplaner så att en person kan öka sin kompetens genom att gå från enklare till svårare arbetsuppgifter och klara arbetsväxling i allt större grad.

3.5.5 Internationella jämförelser av funktionshinders svårighetsgrad

I studien *Sheltered Employment in the European Community* hävdar författaren att det är viktigt att utveckla verktyg med vilka man kan mäta funktionshindrets svårighetsgrad.

Studien konstaterar att det är förenat med avsevärda svårigheter att få fram uppgifter om arbetshandikappens art och svårighetsgrad från de 12 länder som ingick i EG 1992 när studien genomfördes. Uppgifterna från olika länder är svåra att jämföra eftersom sättet att klassificera varierar från land till land. Inget land hade någon kategori "socialt arbetshandikappade" trots att denna grupp finns representerad inom skyddat arbete. Socialt arbetshandikappade klassificeras ibland som utvecklingsstörda och psykiskt sjuka, eller ibland som "övriga" respektive som "ospecificerat funktionshinder". Detta leder till att förekomsten av socialt arbetshandi-

kappade inte ens kan skattas. I Sverige, som inte ingår i den ovannämnda studien, finns dock en särskild handikappkod, socialmedicinskt arbetshandikapp.

Alla officiella klassificeringar avser endast ett funktionshinder. Personer som tillhör flera kategorier (exempelvis därför att de är både psykiskt och fysiskt funktionshindrade) klassificeras antingen enligt sitt "huvudhandikapp" eller som "flerhandikappad". I båda fallen går informationen förlorad.

Åtminstone i en del fall, anser studien, är det värdefullt att ha en uppfattning om hur vissa funktionsnedsättningar eller - hinder påverkar en individs funktionssätt i arbetsmiljön. Detta illustreras med att exempelvis skillnaden mellan ringa och medelsvårt psykiskt funktionshinder, bedömt utifrån IQ-mätningar, inte alltid är relevant. En person som är medelmåttigt utvecklingsstörd kan vid en typ av arbete vara lika produktiv som en person med ringa utvecklingsstörning eller vid ett annat arbete till och med mindre funktionshindrad. Vid ett tredje arbete kan den medelmåttiga utvecklingsstörningen leda till att den produktiva förmågan blir klart lägre än för en person med ringa utvecklingsstörning.

3.5.6 ICIDH:s klassificeringssystem

Den internationella handikappklassifikationen ICIDH *(International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps)* redovisas kortfattat i detta sammanhang. ICIDH gavs ut på försök av Världshälsoorganisationen (WHO) 1980 och accepterades officiellt av organisationen 1993. Samtidigt påbörjades ett arbete med att revidera klassifikationen som är inriktat på att vara avslutat 1999. Ett första förslag till revision förväntas bli presenterat under 1997.

En expertgrupp knuten till Socialstyrelsen arbetar för närvarande med att översätta ICIDH-klassifikationen till svenska. Detta gör man för att vidga kunskapen om och förtrogenheten med dagens och morgondagens internationella klassifikationssystem för handikapp.

De tre huvudbegreppen i ICIDH är:

* **Funktionsbegränsning** på organnivå *(Impairment)*
* **Begränsning av förmåga** på personnivå *(Disability)*
* **Handikapp** (livskonsekvenser) på social nivå *(Handicap)*

Genom klassifikationen kan man göra åtskillnad mellan följder av sjukdomar som kan beskrivas på organnivå, effekter i form av begränsad förmåga att utföra basfunktioner respektive handikapp.

Klassifikationen skall kunna användas för olika speciella syften. Det gäller såväl inom medicinsk vård och rehabilitering som för områden som utbildning samt anställnings- och bostadsförhållanden, sägs det i kommentarerna (appendix) till klassifikationssystemet. Man ger några exempel på det senare. ICIDH används i Frankrike vid beslut om bidrag, för vägledning av individer, som nomenklatur för handikapp; i Tyskland och Holland för bedömning av arbetsförmåga, i Italien och Belgien för beslut om tillgång till institutionsvård och handikapphjälpmedel. I Schweiz undersöks hur man kan använda ICIDH i sjukförsäkringsterminologin. Inom Samhall tillämpas för närvarande ICIDH-systemet i anpassad form i det projekt rörande kartläggning av arbetskrav och arbetsförmåga som redovisas ovan.

I Sverige har det miljörelativa handikappbegreppet haft stor betydelse vid olika samhällsreformer. Även WHO:s handikappbegrepp är miljörelativt men definitionen utgår från att det i första hand är invidviduella egenskaper som gör det svårt att uppfylla normala sociala roller. Vid användningen av det officiella miljörelaterade handikappbegreppet i Sverige är det i stället brister i miljön som betonas och som anses utgöra en viktig grund för uppkomsten av handikapp.

3.5.7 Europarådets resolution om yrkesprövning för personer med funktionshinder

I oktober 1995 antog Europarådets ministerkommitté en resolution om yrkesprövning *(vocational assessment)* för personer med funktionshinder (resolution AP (95) 3). Resolutionen har beaktat såväl ICIDH (se ovan) som exempelvis relevanta ILO-instrument.

Resolutionen tar sikte på den process då en bedömning görs av människors arbetsförmåga *(vocational capacities)* i kombination med arbetskrav *(job requirements)* samt jämförelsen och matchningen av dessa båda faktorer i syfte att personen skall kunna arbeta, eller, som det uttrycks i resolutionen, "i syfte att uppnå yrkesmässig integrering eller återintegrering".

Resolutionen inleds med några etiska principer. Bland annat betonas att alla personer med funktionshinder som har behov av detta skall ha tillgång till yrkesprövning. Personerna skall ha rätt att ta aktiv del i bedömningsprocessen och i valet av yrke som passar deras anlag och intressen. Syftet med bedömningen skall vara klarlagt för samtliga inblandade, inklusive den berörda personen. De uppgifter som insamlas får endast användas i den berörda personens intresse och efter medgivande av vederbörande för yrkesmässig rehabilitering.

I yrkesprövningen av personer med funktionshinder skall sådana lämpliga bedömningsprocedurer användas som är allmänt förekommande inom naturvetenskap och socialvetenskap. De fungerar då som en bas för att formulera frågor i syfte att jämföra och garantera att jämförelse görs mellan karaktäristika av liknande karaktär. Alla bedömningsprocedurer skall vara effektiva och tillförlitliga.

Resolutionen betonar att det är en förutsättning för framgång i yrkesmässig integrering att man använder bedömningsprocedurer och att dessa upprepas. Det är väsentligt att intresset fokuseras på de förmågor som kan användas i

yrkesträning och rehabilitering. Förutfattade meningar om personer med funktionshinder motverkas på detta sätt genom att man fokuserar på såväl förmågor som oförmågor.

Bedömningen skall inriktas på biologiska, psykologiska och sociala egenskaper hos individen samt hur dessa egenskaper växelspelar med arbetskraven. När en yrkesprövning görs skall de förmågor som är av betydelse för att utföra ett visst specifikt arbete jämföras med vilka krav som ställs i just det jobbet. Resolutionen betonar att för att utföra ett visst jobb krävs bara en begränsad del av de mänskliga förmågorna. Om en arbetstagares förmågor motsvarar de krav som ställs på ett visst jobb, kan personen i fråga bli anställd med lönsamhet.

Yrkesprövning skall utgöra grunden för att fastställa om en arbetstagares kapacitet kan utökas med yrkesträning eller kompenseras med teknisk eller organisatorisk anpassning. Därigenom blir den yrkesmässiga prövningen en värdefull hjälp i arbetet för företaget när man vidtar nödvändiga åtgärder för att anpassa arbetsmiljön.

Yrkesprövning och integration av personer med funktionshinder skall utföras av team som representerar ett flertal områden såsom exempelvis rehabiliteringsmedicin, ergonomi, psykologi, yrkesvägledning, utbildning, socialvetenskap och företagshälsovård, enligt resolutionen. Det berörda företaget skall också delta i bedömningsprocessen.

Europarådets resolution pekar på att ICIDH kan användas i arbetet med yrkesprövning.

Yrkesprövningen av personer med funktionshinder handlar om korrelationen mellan arbetsförmåga och arbetskrav. Därför bör förmågan (den begränsade förmågan/oförmågan) utgöra grunden för en presentation och diskussion när denna jämförs med en beskrivning av arbetskraven. Graden av social integration (handikapp) kan utgöra bas för ytterligare åtgärder för yrkesmässig integrering. Funktionsbegränsningen (på organnivå) skall ingå i analysen av faktorer som leder till inskränkt förmåga.

Det tillvägagångssätt som beskrivs i Europarådets resolution överensstämmer relativt väl med det tillvägagångssätt som används inom Ami.

3.6 Rekryteringen

3.6.1 Rekryteringen ur den anställdes synvinkel

Genom några frågor i den enkät som har genomförts vid 29 arbetsplatser i landet med totalt drygt 1 100 anställda har utredningen sökt belysa rekryteringsprocessen sett ur de anställdas synvinkel. Ungefär tre fjärdedelar (74 procent) svarar 'Ja' på frågan *"Var du själv med och bestämde att du skulle börja arbeta på Samhall?"* medan 22 procent svarar 'Nej'. Andelen 'Ja'-svar är högre bland kvinnor (78 procent) än bland män (73 procent).

Uppfattningen om *Af/Ami gav en bra bild av vad arbetet innebar* innan Samhallanställningen påbörjades är delad. Hälften (49 procent) anser att detta var fallet medan 45 procent tycker att Af/Ami inte gav en bra bild.

Ungefär tre fjärdedelar (73 procent) anser att de fick *tillräcklig hjälp att lära känna sin nya arbetsplats* när de började på Samhall. 24 procent anser inte det. Här är könsskillnaderna marginella. Något större andel anser att de fick *tillräcklig hjälp att lära sig de nya arbetsuppgifterna* (80 procent) medan 17 procent anser att så inte var fallet. Kvinnorna tycker i något högre grad än männen att hjälpen att lära de nya arbetsuppgifterna var tillräcklig.

3.6.2 Ökad samverkan AMV-Samhall vid framtida rekrytering

En projektgrupp mellan Samhall och AMV har i slutet av 1996 avlämnat slutrapporten *Rekrytering och anställning av personer med arbetshandikapp i Samhall.* Där behandlas frågor i anslutning till rekryterings- och anställningsproces-

sen, exempelvis dokumentation, policy och styrning, målgrupper, ansvars- och arbetsfördelning samt samverkansformer mellan Af/Ami och Samhall inom det aktuella området, individuell plan/överenskommelse vid anställning i Samhall samt uppföljning och utvärdering.

Rapporten ligger också till grund för ett gemensamt samverkansdokument som undertecknats av cheferna för AMS och Samhall i februari 1997. Genom dokumentet vill man markera behovet av fördjupad samverkan i syfte att effektivt främja möjligheter till arbete för personer med arbetshandikapp.

Dokumentet slår fast att endast Af/Ami kan aktualisera sökande med arbetshandikapp för anställning inom Samhall. Samhalls uppgift är att bedriva produktion i hela Sverige där det finns behov av arbetstillfällen för sökande med arbetshandikapp. Den enskilde sökandens förutsättningar, förväntningar och behov av utvecklings- och stödinsatser skall vara vägledande vid varje anställning.

Vid rekrytering är det Af/Ami som ansvarar för att den sökande får allsidig information om att syftet med en anställning hos Samhall är att efter en tid om möjligt gå vidare till arbete utanför Samhall. En rekrytering till Samhall kan initieras såväl från Af/Ami som från Samhallbolaget. I rekryteringsprocessen skall alltid ingå studiebesök och ev. praktik. I samband med anställningen skall ett trepartssamtal genomföras där den arbetssökande, Af/Ami och Samhall går igenom syftet och målen för anställningen. Samtalet skall dokumenteras i en *Överenskommelse vid anställning i Samhall* mellan de tre parterna (se avsnitt 4.4). Överenskommelsen skall sedan ligga till grund för en personlig utvecklingsplan som årligen skall följas upp under Samhallanställningen.

Rekryteringsprocessen avslutas med att Samhallbolaget fattar ett formellt beslut om att anställa den sökande. Därmed har Samhall övertagit ansvaret för den anställdes personliga och yrkesmässiga utveckling, enligt samverkans-

dokumentet.

3.6.3 Några aspekter på dagens rekryteringsprocess

Målgruppen för rekrytering till skyddat arbete definieras som ovan nämnts i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Där sägs (§ 9) att *"Skyddat arbete får erbjudas endast den vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete."* Skyddat arbete skall alltså i princip vara en s.k. sistahandsåtgärd bland de arbetsmarknadspolitiska insatserna och således en åtgärd som sätts in när andra alternativ till åtgärder är uttömda. Arbete inom Samhallkoncernen kan komma i fråga om Af/Ami bedömer att det för tillfället saknas andra möjligheter på arbetsmarknaden. Anställning i Samhall kan också ske i ett tidigare skede om det bedöms betydelsfullt för den enskilde som förberedelse för annat arbete.

I de intervjuer som utredningen har genomfört har frågan ställts om i vilken utsträckning andra åtgärder prövas före en Samhallanställning. Frågan har främst ställts till Af/Ami och länsarbetsnämnder men även berörts vid andra intervjuer. Enligt svaren från Af/Ami prövas i regel åtgärder. "Ofta", "i regel" och "i många fall" var vanliga svar på frågan. Vid en Af i en kommun i skogslänen med mycket hög rundgång och praktiskt taget inga lediga jobb svarade man att flertalet hade haft beredskapsarbete och/eller lönebidrag före Samhallanställningen och att de dessutom hade genomgått en 16 veckors arbetsmarknadsutbildning inom Samhallföretagets branschområde vilket i princip var ett krav från Samhallföretaget för att anställa den arbetshandikappade. Enligt Samhall är sådana krav inte generellt förekommande. En av de tillfrågade länsarbetsnämnderna svarade att man hade ambitionen att först pröva andra åtgärder för de arbetshandikappade, men att Samhall vill ha "bättre folk".

Redan innan rekryteringsprocessen startar finns på många Af/Ami en kö med personer som har genomgått praktik i

AMV:s regi inom Samhall. I en kommun med nära 100 000 invånare har man 25 personer i kö som genomgått praktik inom Samhall för 2–3 år sedan och som upplever det som mycket frustrerande att det praktiskt taget inte sker några rekryteringar till Samhall. På grund av den långa kön tar Af/Ami för närvarande inte i anspråk praktikplatserna, men måste snart börja göra det för att klara sina volymmål i syfte att reducera den öppna arbetslösheten.

Ingen intervju på det lokala planet tyder på att det där förekommer någon långsiktig planering av rekryteringen till Samhall. Enligt intervjusvaren startar en rekryteringsprocess normalt med att Samhallföretaget anmäler ett rekryteringsbehov till Af/Ami. Rekrytering av anvisad personal sker endast till följd av övergång eller när företaget behöver en (anvisad) nyckelperson. Rekryteringsbehovet anmäls i regel i samband med det månatliga möte som äger rum i samrådsgruppen (mellan företaget, Af/Ami, företagshälsovården och försäkringskassan). Vid ett Ami krävde man att företaget skriftligen skulle ange vilka krav de ställde för rekryteringen. Några sådana krav framkom inte vid övriga intervjuer.

Enligt vad utredningen har erfarit vid intervjuerna kommer Af/Ami med förslag på lämplig person för rekrytering efter att Samhallföretaget anmält sitt rekryteringsbehov. Ofta har vederbörande redan praktiserat i det aktuella företaget, om ej sker praktik i detta skede förutsatt att företaget inte har invändningar mot Af/Ami:s förslag. Då resonerar man kring olika sökande. *"Det går inte att pressa in någon"*, uttrycker sig en arbetsförmedlare. Vid det Ami som kräver en skriftlig kravprofil skickade man ett antal sökande på studiebesök. Efter praktik (om den inte redan var genomförd) får Samhallföretaget välja vilken person man vill rekrytera – Ami anvisar inte.

Ett problem som påtalas från AMV:s sida vid några av intervjuerna är att Samhallföretaget ofta vill vänta med ersättningsrekrytering. Krav på att reducera antalet arbetstimmar i kombination med minskad sjukfrånvaro leder till att

man vill tänja ut vakanstiden för att uppnå detta. Här uppstår konflikter eftersom detta går stick i stäv med AMV:s strävanden att minska antalet registrerade arbetslösa. Kraven på minskning av antalet arbetade timmar för arbetshandikappade behandlas närmare i kapitel 5.

Företagshälsovården är normalt inte med i rekryteringsprocessen, enligt uppgifter vid intervjuerna. Man känner inte alltid till att praktikanter placeras hos Samhall. I flera fall uttrycks uppfattningen att företagshälsovården bör göra en anställningsundersökning redan under praktiktiden vilket kan leda till att man undviker felrekryteringar av medicinska skäl. I dag vet inte företagshälsovården mycket om den person som anställts förutom vad som framgår av de handlingar som följer med vederbörande från Af/Ami. Från företagshälsovårdens sida uttrycker man i ett fall kritik mot Ami för att man är alldeles för defensiv i rekryteringsprocessen.

Vid de intervjuer med Af/Ami som utredningen respektive Demoskop utfört framträder två motsatta bilder av samarbetet mellan det lokala Samhallföretaget och Af/Ami. Af i flera intervjuade småkommuner betonar hur bra och friktionsfritt samarbetet fungerar medan Af/Ami i större kommuner är betydligt mer kritiska mot Samhall. I flera av småkommunerna poängterar Af att de vet vilka behov företaget har och företaget uttrycker uppskattning över att Af kommer med väl avvägda förslag eller anvisningar. Vid de djupintervjuer som på utredningens uppdrag har genomförts med företrädare för arbetsförmedling, försäkringskassa och arbetsmarknadsinstitut tycker intervjupersonerna att samarbetet med Samhallföretagen i flera avseenden fungerar dåligt. De upplever att Samhall brister i uppgiften att rehabilitera anvisade personer, att kommunikationen med Samhall inte fungerar på ett bra sätt och att Samhall inte i tillräcklig utsträckning kan ta emot personer med arbetshandikapp. Djupintervjuerna redovisas i bilaga 1 i betänkandets bilagedel.

I utredningens intervjuer med företagshälsovården hävdar

man i flera fall – inklusive i mindre kommuner – att det finns konflikter mellan de olika parterna eftersom Samhallföretaget ställer alltför hårda krav på de arbetstagare som skall rekryteras. Detta är också något som tas upp på det regionala planet vid intervjuer hos länsarbetsnämnder.

3.6.4 Några internationella aspekter på rekrytering till skyddat arbete

Målgruppen för skyddat arbete är inte definierad på ett mer preciserat sätt i de länder som omfattades av studien *Sheltered Employment in the European Community*. Många av ställningstagandena i beslutsprocessen överlämnas till de myndigheter som medverkar i rekryteringsprocessen och till den skyddade arbetsplatsen. Det finns emellertid anledning att anta att vagheten i de juridiska eller administrativa regelsystem som definierar målgruppen gör att rekryteringen kommer att baseras på de inblandade myndighetspersonernas och rekryterarnas personliga och högst inofficiella tolkningar av urvalskriterierna, är den slutsats som dras i den ovannämnda studien.

De personer som ombesörjer rekryteringen antingen på myndighetssidan (arbetsförmedling eller motsvarande) eller från den skyddade verksamhetens sida tolkar de existerande regelsystemen och tillämpar sedan dessa uttolkningar när de tar ställning till om en person passar i skyddad verksamhet. Uttolkningarna varierar emellertid mellan olika länder. I vissa fall sker bedömningen i hög grad oberoende av den skyddade verkstaden och anvisande myndighet fattar i stor utsträckning beslutet (t.ex. i Danmark) medan den skyddade verksamheten i andra fall har större inflytande över rekryteringen (t.ex. i Italien).

3.7 Utredningens överväganden och förslag

3.7.1 Målgrupper

Målgruppen för Samhalls verksamhet bör enligt utredningens uppfattning vara densamma som i dag. Den skall vara begränsad till arbetssökande med arbetshandikapp som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Verksamheten inom Samhall skall alltså erbjuda arbete för de personer vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete.

Utredningen har, som framgår ovan, i delbetänkandet (SOU 1997:5) behandlat frågan om lönebidrag till invandrare med språksvårigheter. Utredningen anser i delbetänkandet att den arbetsmarknadspolitiska åtgärden lönebidrag bör vara förbehållen personer med funktionsnedsättningar som leder till arbetshandikapp. Utredningens slutsats är densamma när det gäller åtgärden skyddat arbete inom Samhall. Som framgår nedan förordar utredningen kraftfulla och systematiska rehabiliteringsinsatser i kombination med ökade krav på övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Om målgruppen för Samhalls verksamhet vidgades till andra målgrupper än arbetshandikappade skulle det enligt utredningens uppfattning medföra risker för att den effektivisering av rehabiliteringsarbetet som utredningen föreslår, inte skulle komma till stånd.

År 1996 var ca 80 000 personer sysselsatta med lönebidrag, inom Samhall eller med offentligt skyddat arbete. Vid Arbetsförmedlingen eller Arbetsmarknadsinstituten (Af/Ami) fanns i december 1996 en kö på ca 55 000 arbetssökande som kodats med arbetshandikapp. Detta innebär att de av Af/Ami bedömdes ha behov av särskilda vägledningseller rehabiliteringsinsatser eller inte ansågs kunna få arbete utan de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är förbehållna sökande med arbetshandikapp. Bland dessa 55 000 personer torde en stor del ha så begränsade arbetshandikapp att de

skulle kunna få ett arbete med exempelvis lönebidrag eller rekryteringsstöd och i vissa fall helt utan bidrag. En del av de 55 000 utgör dock en potentiell målgrupp för Samhalls verksamhet. Även om det rör sig om en förhållandevis liten andel av den totala gruppen är det emellertid uppenbart att det finns ett större behov av skyddat arbete än vad som kan tillgodoses inom ramen för Samhalls nuvarande verksamhet. Till detta kommer många s.k. latent arbetssökande med arbetshandikapp som inte anmält sig som arbetssökande eftersom de inte anser att det över huvud taget är någon idé. Storleken på denna grupp kartläggs för närvarande av Statistiska centralbyrån (SCB) genom tilläggsfrågor till Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Behovet av skyddat arbete måste alltså bedömas som betydligt större än vad som i dag kan tillgodoses inom ramen för Samhalls verksamhet.

Att behovet av skyddat arbete är betydligt större än det antal platser som står till förfogande inom Samhall innebär inte nödvändigtvis att det skyddade arbetet bör byggas ut. På ett mer övergripande samhälleligt plan finns det en risk för att utrymmet för arbetshandikappade på den reguljära arbetsmarknaden minskar ju mer det skyddade arbetet skulle byggas ut. En alltför stor omfattning av skyddat arbete kan motverka strävanden att integrera personer med arbetshandikapp på den reguljära arbetsmarknaden. Riklig förekomst av skyddat arbete skulle kunna tjäna som en förevändning att inte vidta andra åtgärder för att behålla eller rekrytera arbetshandikappade personer på den öppna arbetsmarknaden. Följden skulle kunna bli ökad segregering, något som det enligt utredningens uppfattning finns all anledning att motverka. Mot denna bakgrund anser utredningen att en rimlig storlek på Samhall ligger i intervallet mellan dagens drygt 27 000 arbetshandikappade anställda och ca 30 000. Som framgår av kapitel 5 anser utredningen att lönebidragsmedel bör avsättas och finnas tillgängliga för övergångar. Där visas också att det är samhällsekonomiskt lönsamt om staten tillskjuter ytterligare medel till lönebidrag.

De samhälleliga resurser som utgår för att bereda utrymme på arbetsmarknaden åt personer med arbetshandikapp bör användas så effektivt som möjligt. Detta har också varit utgångspunkten för utredningens delbetänkande SOU 1997:5 Aktivt lönebidrag. Det är också i det perspektivet som Samhalls verksamhet och storlek måste bedömas.

Utredningen anser att tillgängliga resurser för skyddat arbete skall användas på ett sådant sätt att betydligt fler personer än i dag, sett över en längre tidsperiod, skall kunna erbjudas utrymme på arbetsmarknaden genom arbete inom Samhall. Genomströmningen genom Samhall bör alltså öka betydligt jämfört med i dag. Det innebär att möjligheterna för de personer som i dag står i kö till skyddat arbete att också få ett sådant arbete ökar avsevärt. Samtidigt skall en systematisk rehabilitering erbjudas som i större utsträckning än i dag skall kunna leda till övergång till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Övergången till den reguljära arbetsmarknaden skall på samma sätt som i dag ske med eller utan hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, exempelvis lönebidrag. Utredningen återkommer i kapitel 4 till vilka förutsättningar som måste uppfyllas i rehabiliteringsprocessen och övergångsarbetet inom Samhall för att detta skall kunna förverkligas.

Även om utredningen har uppfattningen att övergångarna till den reguljära arbetsmarknaden bör kunna öka väsentligt bör det framhållas att det ökade övergångskravet inte får innebära att andelen gravt handikappade i Samhall minskar. För många av dessa personer innebär det en väsentlig rehabilitering att över huvud taget klara ett arbete inom Samhall. Det intensifierade och systematiserade rehabiliteringsarbete som utredningen föreslår skall givetvis innefatta också dessa grupper även om sannolikheten för övergång bedöms som liten eller obefintlig. Även inom ramen för en anställning inom Samhall skall de enskilda arbetstagarna ha möjlighet till utveckling och lärande i arbetet.

Av det samverkansdokument som utarbetats gemensamt av

Arbetsmarknadsverket och Samhall och som behandlas ovan framgår att arbete inom Samhall kan komma i fråga om Af/Ami bedömer att det för tillfället saknas andra möjligheter på arbetsmarknaden. Anställning i Samhall kan också ske i ett tidigare skede om det bedöms betydelsefullt för den enskilde som en förberedelse för ett annat arbete. Endast Af/Ami kan aktualisera sökande med arbetshandikapp för anställning inom Samhall.

Det måste i sammanhanget betonas att det är meningslöst att försöka slå fast några bestämda gränser, exempelvis mätt som minsta eller största arbetsförmåga/produktivitetsförmåga, för vilka som skall erbjudas skyddat arbete. Den genomgång av internationella erfarenheter som redovisas ovan visar att sådana gränser är omöjliga att tillämpa i praktiken och att de lämnar utrymme för ett stort mått av godtycklighet i beslutsprocessen. Den bedömning som gjordes redan inför bildandet av Samhällsföretag, Samhalls föregångare, står fast, nämligen att det inte är meningsfullt att försöka fastslå någon gräns för den lägsta arbetsförmåga som man skulle behöva ha för att få skyddat arbete.

I stället är det den enskildes totala situation och behov som skall stå i centrum vid beslutet om skyddat arbete är den bästa åtgärden. Vid bedömningen skall man ta hänsyn till dels vilka hinder och möjligheter som är förknippade med individens arbetshandikapp, dels arbetets svårighetsgrad. I sammanhanget måste vidare individens behov av att jobba i ett arbetslag beaktas. Utredningen återkommer senare i kapitlet med synpunkter på själva rekryteringsprocessen.

3.7.2 Prioriterade grupper

Statsmakterna kräver sedan ett antal år tillbaka att minst 40 procent av de personer som årligen nyanställs i Samhall skall komma från tre prioriterade grupper – psykiskt sjuka, utvecklingsstörda och personer med mer än en funktionsnedsättning.

Dessa tre prioriterade grupper bör enligt utredningens uppfattning lyftas fram även i fortsättningen. Också kravet på att de skall utgöra minst 40 procent av de nyanställda bör behållas oförändrat. Det är också ett förslag som har en bred förankring i de lokala Samhallföretagen, inom Samhalls företagshälsovård och vid Af/Ami.

Utredningen föreslår, vilket utvecklas närmare på andra håll i kapitlen 3 och 4, ökade krav på övergångar från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden. En ökad fokusering på övergångar innebär dock en risk att man redan vid rekryteringen tar hänsyn till övergångsmöjligheterna. Detta skulle kunna gå ut över de svårast arbetshandikappade och minska deras möjligheter att få anställning inom Samhall. Genom att ange prioriterade grupper och hur stor andel dessa minst skall utgöra av rekryteringarna bör man emellertid enligt utredningens uppfattning få en garanti för de skärpta övergångskraven inte reducerar möjligheterna för gravt arbetshandikappade att få arbete inom Samhall. Utredningen förutsätter att Arbetsmarknadsverket och Samhall noga tillämpar de definitioner eller avgränsningar av prioriterade grupper som redovisats tidigare i kapitlet och vid behov preciserar grupperna ytterligare.

Det bör i sammanhanget påpekas att övergångar till den reguljära arbetsmarknaden från prioriterade grupper är relativt vanliga. Av de 776 personer (brutto) som år 1996 lämnade Samhall för ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden kom 224 eller 30 procent från prioriterade grupper. I sammanhanget kan också nämnas att Samhall arbetar med övergångar med stödperson, en form av stöd som ofta visat sig vara lämpligt att använda för personer med psykiskt eller intellektuellt betingade funktionshinder. Genom att ta ökad hänsyn till behovet av lämpligt arbete för de prioriterade grupperna i det omstruktureringsarbete som pågår inom Samhall och genom effektivare rehabiliteringsarbete kan övergångarna från prioriterade grupper sannolikt ökas.

3.7.3 Individens förmåga – arbetets krav

Som framgår närmare av kapitel 4 föreslår utredningen att rehabiliterings- och övergångsarbetet inom Samhall skall bedrivas med större kraft och intensitet än i dag. Rehabiliteringsprocessen skall utformas på ett systematiskt sätt och fortlöpande följas upp.

Den handikappkodning som utförs av Af/Ami som ett led i den administrativa beslutsprocessen inom Arbetsmarknadsverket och som har beskrivits i detta kapitel, ger inte underlag för en bedömning av arbetshandikappets svårighetsgrad eller av individens arbetsförmåga. Den har således ringa eller ingen relevans i det rehabiliteringsarbete som startar när Samhallanställningen kommer till stånd.

För att rehabiliteringsarbetet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt från första stund efter rekryteringen krävs enligt utredningens uppfattning en systematisk bedömning av individens arbetsförmåga. En sådan bedömning skall alltid föregå en rekrytering till Samhall.

När en befattning för en arbetshandikappad arbetstagare skall tillsättas inom Samhall måste arbetskraven vara så klarlagda och dokumenterade att en systematisk bedömning kan göras av sökandes möjligheter att utföra det aktuella arbetet (i förekommande fall efter individuell arbetsanpassning). En matchning skall göras mellan individens arbetsförmåga och arbetets krav. Utredning, funktionsbedömning och arbetsprövning är naturliga inslag i Ami:s verksamhet. Eftersom Af/Ami anvisar arbetshandikappade till Samhall är det naturligt att anvisningen föregås av en sådan bedömning. Om jämförelsen av individens arbetsförmåga och de aktuella arbetsuppgifternas krav visar att dessa är oförenliga även med arbetsanpassning bör en anställning inte komma till stånd.

Ett systematiskt rehabiliteringsarbete med ökad tonvikt på övergångar accentuerar behovet av att *regelbundet och systematiskt* följa upp bedömningen av arbetsförmåga och

arbetskrav. Vartefter rehabiliteringsprocessen fortskrider bör arbetskraven stegvis kunna höjas. Den regelbundna och systematiska uppföljningen är till nytta också när en person får ökade svårigheter i arbetet. Då måste detta uppmärksammas och arbetskraven kunna sänkas för att sedan åter höjas när allt går åt rätt håll igen. Detta sker såvitt utredningen har kunnat finna inte på ett systematiskt sätt i dag.

När rehabiliteringsprocessen inleds inom Samhall i och med anställningen skall det alltså finnas god systematiserad information om den enskilda individens arbetsförmåga och om vilka arbetsuppgifter och vilket arbetsområde som bedöms vara lämpliga för personen. För att rehabiliteringsprocessen därefter skall kunna fortsätta utan avbrott bör regelbunden uppföljning ske av Samhall och företagshälsovården. Ett i sammanhanget intressant utvecklingsarbete pågår inom Samhall Dala och har beskrivits tidigare i kapitlet.

Det kartläggningsarbete som utredningen behandlar ovan skall användas både för kort- och långsiktiga insatser. Om kartläggningarna skulle visa att de arbetskrav som ställs inom Samhall i alltför liten utsträckning svarar mot arbetsförmågan hos de anställda eller arbetslösa sökande för vilka en Samhallanställning vore det bästa alternativet, är det rimligt att denna kunskap ligger till grund för förändringar av Samhalls verksamhet. Ett exempel kan illustrera detta. Om, som utredningens intervjuer indikerar, andelen nyanställda vid Samhall med svåra belastningsskador ökar samtidigt som många jobb inom Samhall ställer krav på tunga lyft och/eller innebär enahanda arbetsställningar, är det rimligt att Samhall strävar efter att inrikta verksamheten på områden där sådana arbetskrav är mindre framträdande. På lång sikt kan alltså resultatet av kartläggningar av individers arbetsförmåga respektive av arbetskrav på enskilda arbetsplatser sammantaget förbättra valet av verksamhetsområden och utformningen av lämpliga arbetsplatser och därmed leda till att förutsättningarna för rehabilitering generellt sett ökar.

När det gäller långsiktig planering av Samhalls verksamhet vill utredningen poängtera att det är viktigt att Arbetsmarknadsverket årligen inventerar kön av arbetshandikappade sökande och rapporterar till Samhall om resultatet. Inventeringen bör ligga till grund för den långsiktiga utformningen av Samhalls insatser.

De förslag som läggs fram i detta avsnitt hänger direkt samman med utredningens förslag om höjd ambitionsnivå beträffande systematiskt rehabiliterings- och övergångsarbete som läggs fram i kapitel 4. Förslagen ställer krav på att särskilda resurser avsätts för regelbunden uppföljning av arbetsförmåga och arbetskrav under Samhallanställningen. Som framgår ovan skall dessförinnan en ordentlig kartläggning av såväl individens förmåga och arbetets krav föreligga när anställningen inom Samhall startar. Resursbehov och finansiering behandlas i kapitel 5.

När rekryteringsprocessen är avslutad och Samhallbolaget har fattat ett formellt beslut om att anställa den sökande, då har Samhall också övertagit ansvaret för den anställdes personliga och yrkesmässiga utveckling. Detta framgår av det samverkansdokument som i februari 1997 undertecknades av cheferna för AMS och Samhall. Det är dock enligt utredningens uppfattning viktigt att framhålla att samarbetet mellan Samhall å ena sidan och Af/Ami å den andra bör fortsätta även efter att det formella anställningsbeslutet undertecknas. Skyddat arbete i Samhall är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som syftar till rehabilitering och i så stor utsträckning som möjligt återgång till den reguljära arbetsmarknaden. De personer som anvisats arbete inom Samhall står i princip till arbetsmarknadens förfogande, något som utredningen återkommer till nedan i anslutning till förslagen om ökad tonvikt på övergångar.

3.7.4 Rekrytering

I samverkansdokumentet mellan AMV och Samhall tar man upp frågor kring samverkan i rekryteringsprocessen. Innehållet i dokumentet har redovisats översiktligt tidigare i kapitlet. Enligt utredningens uppfattning är det av största vikt att de riktlinjer som presenteras där kommer i praktisk tillämpning, något som utredningen också återkommer till i kapitel 4.

Rekryteringsprocessen måste bedrivas på ett effektivt sätt. Det faktum att Arbetsmarknadsverket respektive Samhall har olika roller i rekryteringsprocessen får inte leda till att det är vattentäta skott mellan de båda organisationerna. Båda organisationerna måste samverka nära om rekryteringen skall kunna innebära starten på en framgångsrik rehabiliteringsprocess.

Ett första krav är att kontrakt upprättas mellan det regionala Samhallbolaget och länsarbetsnämnden (Lan). I kontraktet skall formerna för samverkan på regional och lokal nivå regleras, däribland rekryteringen.

Af/Ami skall innan en arbetshandikappad person rekryteras till Samhall ha prövat om det för tillfället saknas andra möjligheter på arbetsmarknaden. Anställning i Samhall kan också ske i ett tidigare skede om det bedöms betydelsefullt för den enskilde som en förberedelse för ett annat arbete. Detta slås också fast i det ovannämnda samverkansdokumentet mellan AMV och Samhall. Utredningen vill, mot bakgrund av uppgifter som har framkommit i utredningsarbetet, betona det ansvar som åligger Af/Ami i rekryteringsprocessen. Innan någon sökande erbjuds skyddat arbete skall alternativa åtgärder ha uteslutits. Prövningen av alternativ är väsentlig såväl med hänsyn till den sökande som av samhällsekonomiska skäl.

De personer som rekryteras till Samhall har praktiskt taget alltid varit arbetssökande hos Af/Ami under lång tid dessförinnan. Enligt de rutiner som skall tillämpas inom Af/Ami

skall en handlingsplan upprättas för varje långtidsinskriven person. I och med att skyddat arbete inom Samhall är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och utgör ett led i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är det viktigt att se åtgärden som en länk i en kedja som inte får brytas. Detta ökar den enskilda individens möjligheter att se Samhallanställningen som ett led i en sammanhängande process. Bland annat av det skälet är det enligt utredningens uppfattning viktigt att behålla samma terminologi genom hela processen. Genom att alla aktörer använder samma begrepp, exempelvis 'handlingsplan' respektive 'rehabilitering' underlättas också kommunikationen mellan Samhall, AMV och försäkringskassan.

Utgångspunkten för beslutet om en Samhallanställning *måste* enligt utredningens uppfattning vara den enskilde sökandens behov och förutsättningar, inte det lokala Samhallföretagets behov. Det är alltså den enskildes förutsättningar, förväntningar samt behov av utvecklings- och stödinsater som skall stå i fokus vid en rekrytering.

Något tillspetsat kan man uttrycka det så att arbetsförmågan/produktiviteten *skall* vara låg hos dem som rekryteras, annars är det fel person som rekryteras. Om inte arbetsförmågan/produktiviteten är tillräckligt låg och ett behov föreligger av de särskilda stödresurser som en Samhallanställning skall innebära, framstår andra alternativ, exempelvis lönebidrag, som bättre lämpade. Samtidigt måste dock beaktas att arbetet inom Samhall skall bygga på av den kommersiella marknaden efterfrågade varor och tjänster och således inte handla om mer eller mindre terapibetonade sysslor.

Utgångspunkten vid rekryteringen måste vara den arbetshandikappades behov av arbete och rehabilitering samt i vilket utsträckning detta kan tillgodoses i den aktuella anställningen. Utredningen vill med bestämdhet ta avstånd från ett sådant förfarande vid rekryteringen som innebär att det lokala Samhallföretaget får gehör för preciserade krav på

arbetsförmåga och andra egenskaper hos den person som skall rekryteras. Som framgår ovan hävdas i flera av utredningens intervjuer att det finns konfliker mellan Af/Ami och det lokala Samhallföretaget eftersom företaget ställer alltför hårda krav på egenskaper hos de arbetstagare som skall rekryteras. I sammanhanget vill dock utredningen poängtera att det är viktigt att några kategoriarbetsplatser inte tillskapas eftersom detta kan medföra en fördomsfull inställning från omgivningen och försvåra rekryteringen av personer som inte har det dominerade arbetshandikappet.

För att det skall vara möjligt att nå ett bra resultat av rehabiliteringen inom Samhall är det viktigt att den sökande är införstådd med att rekrytering till skyddat arbete är det bästa alternativet. Den sökande måste vara med och fatta beslutet om anställningen och måste få en bra bild av Af/Ami om vad arbetet innebär innan Samhallanställningen påbörjas. Så är i dag långt ifrån alltid fallet att döma av de enkätsvar som på utredningens uppdrag har inhämtats från drygt 1 100 Samhallanställda och som redovisas ovan. Mer än var femte person svarar 'Nej' på frågan *"Var du själv med och bestämde att du skulle börja arbeta på Samhall?"*. Så mycket som 45 procent tycker inte att Af/Ami gav en bra bild av arbetet. Svaren från de Samhallanställda på dessa frågor visar att dialogen och informationen inför en eventuell anställning behöver förbättras väsentligt.

Också i nästa steg, direkt efter rekryteringen, kan enkätsvaren enligt utredningens uppfattning ligga till grund för förbättringar av informationen. Även om tre fjärdedelar anser att de fick tillräckligt hjälp att lära känna sin nya arbetsplats är det samtidigt nästan en fjärdedel som inte tycker att de fick tillräcklig hjälp med detta. Utredningen återkommer i kapitel 4 med vissa slutsatser utifrån enkätsvaren när det gäller rehabilitering och övergångar.

4 Rehabilitering – personalutveckling

Utredningens förslag i sammanfattning:

* Ett systematiskt rehabiliteringsarbete skall fortgå under hela anställningstiden vid Samhall. Detta är en förutsättning för att övergångarna från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden skall kunna öka.
* Ett metodiskt rehabiliteringsarbete kräver dokumentation i form av utvecklingsplaner/handlingsplaner.
* Den berörda arbetstagaren skall vara väl informerad om och delaktig i rehabiliteringsprocessen.
* Ett effektivare rehabiliterings- och övergångsarbete kräver att samverkan mellan AMV och Samhall fördjupas. Kontrakt skall upprättas mellan regionalt Samhallbolag och länsarbetsnämnd. Kontrakten skall utformas så att de får stor tyngd i det regionala och lokala arbetet.
* Personalutbildningen inom Samhall bör få väsentligt större omfattning.
* Lågutbildade arbetshandikappade arbetstagare inom Samhall bör stimuleras att delta i utbildning i det reguljära utbildningsväsendet. Inkomstbortfallet bör då kompenseras. Samhall bör rekrytera vikarie för deltagaren.
* Andelen arbetsledare eller motsvarande stödfunktioner måste öka.

* Statsmakternas krav på övergångar från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden bör höjas från dagens minst 3 procent till på sikt ca 10 procent per år. Skärpningen bör dock inte göras omedelbart och i ett steg utan successivt på några års sikt. Hänsyn bör därvid tas till arbetsmarknadsläget och tillgången på lönebidrag.
* Avknoppningar bör stimuleras. Med avknoppningar avses att en del av Samhalls verksamhet tas över av ett annat företag eller av Samhallanställda samtidigt som arbetshandikappade går över till det förvärvande företaget och får fast anställning där.
* Invandrare och kvinnor är i dag underrepresenterade bland övergångarna till den reguljära arbetsmarknaden. Genom metodutveckling och särskilda insatser bör övergångar i dessa grupper stimuleras.
* Fackligt förtroendevalda och Samhalls regionala råd med företrädare för bl.a. handikapporganisationerna och olika myndigheter måste involveras mer i rehabiliterings- och övergångsarbetet.

4.1 Definitioner

Rehabiliteringsuppdraget får anses vara centralt i Samhalls verksamhet. Begrepp som rehabilitering och arbetsanpassning används i många olika sammanhang av många aktörer och ofta med olika innebörd. Mot bakgrund av Samhalls speciella roll i samhällets rehabiliterande verksamhet är det viktigt att klargöra de begrepp och definitioner som används i denna verksamhet.

Rehabilitering är ett samlingsbegrepp för alla åtgärder av medicinsk, psykologisk, social, arbetslivsinriktad och yrkesinriktad art som skall hjälpa sjuka och personer med funktionshinder att uppnå bästa möjliga funktionsförmåga och förutsättningar för ett normalt liv. Ansvaret för rehabiliteringsprocessen är fördelad på många aktörer. Insatserna

inom de olika delområdena flyter ofta in i varandra till en integrerad helhet och alla delar måste fungera och samspela med varandra för ett lyckat resultat. De olika myndigheterna eller samhällsaktörerna har egna infallsvinklar på och sin egen begreppsapparat om rehabilitering. Rehabiliteringen kommer därmed att vila på dels de olika aktörernas uppfattningar och föreställningar om begreppets innebörd, dels aktörernas uppfattningar om målen.

Den yrkesinriktade rehabiliteringen bedrivs av Arbetsmarknadsverket och vänder sig till människor som av medicinska, sociala eller liknande skäl har svårt att få och behålla ett arbete. AMV har även en intäktsfinansierad verksamhet genom Arbetslivstjänster. Målet för AMV:s anslagsfinansierade yrkesinriktade rehabiliteringsverksamhet är att arbetslösa arbetssökande med funktionsnedsättningar skall finna, få och behålla ett arbete i första hand på den reguljära arbetsmarknaden. Den anslagsfinansierade servicen för personer med funktionshinder som leder till arbetshandikapp kan bestå av såväl yrkesinriktad rehabilitering som platsförmedling och yrkesvägledning vid arbetsförmedling eller arbetsmarknadsinstitut (Ami) beroende på servicebehovet i det enskilda fallet. Rehabiliteringsverksamheten är sammanhållen inom arbetsmarknadsinstituten som nära samspelar med arbetsförmedling och med övriga berörda myndigheter.

Arbetslivsinriktad rehabilitering är ett begrepp som används av försäkringskassorna och som omfattar det stöd och de åtgärder som en person behöver för att återfå eller behålla sin arbetsförmåga efter det att läkning och medicinsk behandling har avslutats. I Riksförsäkringsverkets allmänna råd till försäkringskassorna (1991:12) sägs att arbetslivsinriktad rehabilitering är ett vidare begrepp än yrkesinriktad rehabilitering. Försäkringskassan har möjlighet att betala ut rehabiliteringsersättning när en försäkrad deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Försäkringskassan har också möjlighet att med särskilda medel finansiera de arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som bedöms direkt erforderliga för att

återföra en försäkrad i arbete. Exempel på sådana åtgärder är köp av tjänster i form av utredning av arbetsförmåga, arbetsträning och arbetsprövning. Kassorna köper t.ex. träningsplatser hos Samhall.

Begreppet arbetsanpassning finns beskrivet i arbetsmiljölagen (AML) och Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse om arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1). I arbetsmiljölagen 2 kap 1 § sägs att *"Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende"*. I 12 § AFS 1994:1 sägs att *"Arbetsgivaren skall anpassa de enskilda arbetstagarnas arbetssituation med utgångspunkt från deras förutsättningar för arbetsuppgifterna. Därvid skall särskilt beaktas om den enskilde arbetstagaren har någon funktionsnedsättning eller annan begränsning av arbetsförmågan."*

I Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om arbetsanpassning och rehabilitering sägs i en kommentar till 12 § att målsättningen med den individuella arbetsanpassningen är att vidta sådana åtgärder i arbetsmiljön, att den anställde kan vara kvar i eller återkomma till sitt vanliga arbete. Åtgärder som kan vidtas är anskaffande av tekniska hjälpmedel och särskilda arbetsredskap eller förändringar i den fysiska arbetsmiljön. Förändringar kan också behöva göras i arbetsorganisation, arbetsfördelning arbetsuppgifter, arbetstider, arbetsmetoder samt psykologiska och sociala förhållandena. Andra åtgärder kan vara särskilda informationsinsatser, arbetsträning eller arbetsprövning. Byte av befattning eller personella stödinsatser kan också bli aktuellt.

4.2 Samhalls rehabiliteringsuppdrag

Det övergripande målet för Samhall AB är uppgiften att anordna, leda och samordna verksamhet inom koncernen för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns.

Till detta övergripande mål knyts resultatkrav avseende fyra områden:

- Samhall AB skall erbjuda en viss bestämd minsta sysselsättningsvolym för arbetshandikappade anställda.
- Minst 40 procent av de nyanställda skall rekryteras från de s.k. prioriterade grupperna, dvs. utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade.
- Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 procent (brutto) av de arbetshandikappade anställda på årsbasis.
- Behovet av statligt stöd skall minska.

Skyddat arbete har dubbla arbetsmarknadspolitiska syften enligt de utredningar och den proposition som låg till grund för tillskapandet av Samhalls föregångare Samhällsföretag (prop. 1977/78:30). Dels skall verksamheten förverkliga rätten till arbete, dels skall den så långt möjligt innebära möjligheter till en långsiktig rehabilitering som syftar till att de anställda åtminstone på sikt skall kunna ta arbete på den öppna arbetsmarknaden. Föredragande statsråd anförde i propositionen att skyddat arbete främst skall ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att värna om arbetshandikappades rätt till avlönat arbete men även den rehabiliterande delen av verksamheten betonades: *"Självfallet delar jag också uppfattningen att skyddat arbete måste utformas och bedrivas så att det åtminstone på lång sikt förstärker de anställdas möjligheter att kunna ta steget över till annat arbete."*

Uppgiften att bereda utrymme för arbetshandikappade på arbetsmarknaden sågs alltså som en huvudmål för Samhälls-

företag vid bildandet även om verksamheten också skulle innebära rehabilitering.

I samband med bolagiseringen av Samhall år 1992 skedde en viss förskjutning. Föredragande statsråd slog då fast att båda målen bör väga lika tungt: *"Även om det är svårt att förena de båda målen att dels öka övergångarna till annat arbete, dels öka andelen med grava handikapp, bör ändå båda målen gälla för Samhalls verksamhet. Ingetdera av målen bör väga tyngre än det andra."* (Prop. 1991/92:91)

Av det övergripande målet och resultatkraven kan man bl.a. utläsa dels att Samhall skall användas för dem som har svårast att hävda sig på arbetsmarknaden, dels att verksamheten skall ha en rehabiliterande effekt. En naturlig fråga blir då hur man inom Samhall arbetar med rehabilitering och vilka rehabiliteringsåtgärder/metoder som används.

Rehabilitering har en central betydelse i Samhalls verksamhet. Rehabilitering betyder att "återföra" en individ efter en sjukdom eller en skada. Man kan säga att rehabilitering är en process där en person "kommer igen".

För personer som tidigare varit verksamma i arbetslivet och som till följd av ett funktionshinder eller en långvarig sjukskrivning får en anställning hos Samhall, är anställningen ett led i deras arbetslivsinriktade rehabilitering.

För personer med medfödda funktionshinder och som tidigare inte haft ett förvärvsarbete, är begreppet habilitering mera adekvat. Syftet är dock detsamma för båda dessa kategorier och innebär en möjlighet till utveckling genom arbete hos Samhall.

Inom Samhall är det inte de enskilda arbetsuppgifterna i sig utan arbetssituationen som helhet som är utvecklande, skriver Samhall i *Samhall mot år 2005*. I första hand är det inte en specifik yrkeskompetens som är målet för Samhallanställningen utan en allmän arbetslivsmeritering. De individuella rehabiliteringsmålen kan beskrivas som:

- förändringskompetens i form av självförtroende att pröva nytt;

- motivation och nyfikenhet att ständigt lära nytt i nuvarande och kommande arbetssituationer;
- social kompetens och acceptabelt beteende.

En intervjuundersökning har på uppdrag av utredningen genomförts på några Samhallföretag. Undersökningen består av olika frågeställningar relaterade till rehabiliteringen av de arbetshandikappade. Av undersökningen framgår bl.a. att arbetsledarna inte ser rehabilitering och rehabiliteringsåtgärder som en isolerad del av arbetet på Samhall. Man anser att rehabiliteringen är en integrerad del av verksamheten. Att få tillgång till arbete och få vara med i en arbetsgemenskap, få arbetet anpassat till sina egna förutsättningar och utvecklas genom arbetet är grundläggande i Samhalls verksamhet. Målet är att så många som möjligt på sikt skall kunna slussas ut på den reguljära arbetsmarknaden men för många innebär enbart att klara ett arbete inom Samhall en hög grad av rehabilitering.

Även om det finns en skillnad mellan Samhalls rehabiliterande verksamhet och annan arbetslivsinriktad rehabilitering, måste den arbetsmarknadspolitiska åtgärden anställning i Samhall betraktas som ett led i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Det är också en åtgärd som uttryckligen är riktad till arbetshandikappade där Arbetsmarknadsverket och Samhallkoncernen har det gemensamma uppdraget att främja möjligheter till arbete för personer med funktionshinder.

4.3 Samhalls satsningar på rehabilitering

4.3.1 AMV och Samhall i rehabiliteringsarbetet

Rehabiliteringsarbetet inom Samhall kan sägas börja redan i samband med rekryteringsprocessen. Utredningen har i avsnitt 3.5 redovisat de riktlinjer för rekrytering och anställning av arbetshandikappade arbetstagare inom Samhall som nyligen har slagits fast och som också har bekräftats av

Samhall och AMS genom ett särskilt samverkansdokument. I avsnittet redovisas också vissa uppgifter om rekryteringsprocessen som har framkommit vid utredningens intervjuer med lokala Samhallföretag, Af/Ami och företagshälsovård.

När rekryteringsprocessen är avslutad och en person anställts har Samhall tagit över ansvaret för den personliga och yrkesmässiga utvecklingen för den anställde. Detta är också den gängse uppfattningen på det lokala planet, visar intervjusvar till utredningen. Från den tidpunkten är det alltså Samhall som svarar för rehabiliterings- och övergångsarbetet. Företagen uppger att de vid de månatliga samrådsmötena med Af/Ami m.fl. påtalar om de har "övergångsmogna" anställda. Inte i något fall där utredningen har genomfört intervjuer har detta lett till att den arbetshandikappade arbetstagare som bedöms ha möjlighet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden anmälts som ombytessökande hos Af/Ami. Varken arbetsgivaren (Samhall) eller Af/Ami har tagit initiativ till detta. Enligt Samhalls interna koncernriktlinjer och riktlinjer i vissa bolag skall detta dock ske. Detta fastslås också i det ovannämnda samverkansdokumentet mellan AMV och Samhall.

Fr.o.m. den 1 januari 1997 har en ny sökandekategori, ombytessökande från Samhall, införts i AMV:s statistiksystem. Till skillnad från hittills kommer det i framtiden alltså att bli möjligt att redovisa statistik om ombytessökande från Samhall (uppgifterna förs in successivt).

I Samhalls interna uppföljningar av antal personer som är "beredda till övergång" har antalet varierat mellan 2 000 och 3 000 de senaste åren. En del av dessa uppges ha blivit anmälda som ombytessökande vid Af. I avsnitt 4.6 nedan redovisas ytterligare bedömningar av i vilken utsträckning man är eller anses vara "beredd till övergång".

4.3.2 Personalutveckling och personalutbildning

I den enkätundersökning som på uppdrag av utredningen har genomförts med drygt 1 100 arbetshandikappade arbetstagare vid 29 arbetsställen inom Samhall ställdes flera frågor om personalutveckling och personalutbildning. Frågorna inriktades bl.a. på hur man utvecklas i arbetet, utvecklingssamtal, utvecklingsplaner, personalutbildning och möjligheterna till stöd och hjälp i arbetet. Svaren redovisas nedan.

Samhall betonar i *Samhall mot år 2005* att de individuella utvecklingsprocesserna för anställda med arbetshandikapp skall genomföras så att uppsatta utvecklingsmål nås. Kvalitetsstyrning är nödvändig för att säkra rekrytering, personalutveckling och övergångar när beroendet av affärsresultat ökar. Operativa delmål skall kunna följas upp. Samhall menar vidare att företagets uppdrag ställer särskilda krav på arbetsledning, resurser för bl.a. socialt stöd, kompetensutveckling och stödjande specialistfunktioner som t.ex. företagshälsovård.

Hur utvecklas man i arbetet?

60 procent av de arbetshandikappade anställda inom Samhall tycker att de utvecklas i sitt arbete där. Samtidigt anser 35 procent att de inte utvecklas i sitt arbete. Av dem som tror sig klara av ett arbete utanför Samhall är det 54 procent som tycker att de utvecklas i sitt arbete inom Samhall medan 43 procent anser att de inte gör det. Kvinnors och mäns svar på frågan är mycket likartade.

Sju av tio (70 %) tycker att de får lära sig nya saker i sitt arbete samtidigt som 26 % inte tycker att de gör det. Könsskillnaderna är små 73 procent av kvinnorna svarar 'Ja' på frågan jämfört med 70 procent av männen.

Utvecklingssamtal

Drygt hälften eller 52 procent uppger att de under det senaste året har haft *utvecklingssamtal med sin närmaste chef*. 45 procent svarar att de inte har haft det. Könsskillnaderna är små men däremot föreligger vissa skillnader i olika åldersgrupper. 59 procent av de anställda upp till 34 år svarar att de har haft utvecklingssamtal. Därefter minskar andelen något i varje åldersgrupp. Bland anställda från 55 år är det ungefär hälften som svarar 'Ja' respektive 'Nej' på frågan om de har haft utvecklingssamtal. Andelen som svarat att de har haft utvecklingssamtal är andelen något lägre bland deltidsarbetande än bland heltidsarbetande.

Det är en mindre andel som uppger att de pratat med sin chef om framtiden än som svarar att de har haft utvecklingssamtal. På frågan *"Har du någon gång under det senaste året pratat med din närmaste chef om vad som ska hända med dig i framtiden?"* svarar 40 procent 'Ja' och 56 procent 'Nej'.

Samhall deklarerar i *Samhall mot år 2005* att den individuella utvecklingen skall styras av årliga personliga utvecklingsplaner (se även nedan).

Personalutbildning – kompetensutveckling

På frågan *"Har du under det senaste året deltagit i någon utbildning eller några andra aktiviteter för att du ska utvecklas i ditt arbete på Samhall?"* svarar 53 procent 'Nej' och 45 procent 'Ja' i enkäten. Det finns inga skillnader mellan män och kvinnor. Bland de deltidsarbetande är det större andel som svarar att de inte har deltagit i utbildning – 57 procent svarar 'Nej' på frågan jämfört med 52 procent bland de heltidsarbetande.

Hälften av dem som deltagit i utbildning uppger att de *själva var med och bestämde vilken utbildning eller vilka aktiviteter de skulle delta i*. Kvinnorna hade mindre inflytande än männen. 53 procent av kvinnorna var inte med och

bestämde jämfört med 47 procent av männen.

Nästan tre fjärdedelar (65 procent) av de anställda tycker att de får *tillräcklig utbildning och träning för sina arbetsuppgifter* inom Samhall. De personer som fick hjälp med att fylla i enkätformuläret är mest nöjda med utbildningen och träningen (82 procent). Könsskillnaderna är små men kvinnor är något mer nöjda än män. Andelen som tycker att utbildningen och träningen är otillräcklig och svarat 'Nej' är 29 procent. Största andelen 'Nej'-svar återfinns i åldersgruppen 35–44 år och bland dem som vill eller tror sig kunna ta ett arbete utanför Samhall.

De tillfrågade fick med egna ord tala om inom vilket område de skulle behöva mer utbildning. Flera önskade utbildning inom data. Andra nämner utbildning inom specifika områden som anknyter till deras arbeten, t.ex. träning på någon särskild maskin, lödning eller sömnad. Några önskar utbildning som kan underlätta för dem att få ett arbete utanför Samhall. Andra är nöjda med den utbildning de har.

Samhall anger i *Samhall mot år 2005* att varje medarbetare med arbetshandikapp får i genomsnitt 40 timmar utbildning per år. Detta skulle innebära 1 160 000 timmar per år eller 3,3 procent av timvolymen. Utbildningen kan enligt Samhall handla om träning i basfärdigheter, yrkesutbildning osv. Under de senaste åren har enligt Samhall stora satsningar gjorts på kvalitets- och miljöutbildning för samtliga anställda. Huvuddelen av lärandet sker dock i arbetet, betonar Samhall. Koncernen anser att de förändringar av arbetsorganisationen som har genomförts på senare år med mindre arbetslag som har ett eget ansvar, innebär en betydande kompetensutveckling för den anställde (se även nedan i avsnittet om arbetsledarens roll).

Samhall konstaterar att den behöver stärka sina insatser för kompetensutveckling av flera skäl. För det första ökar möjligheterna till övergång om de anställda får systematiska och relevanta kompetenshöjande insatser (såväl teoretiska

som praktiska). För det andra leder ökad kompetens till att den enskildes självförtroende och självkännedom ökar, vilket i sig har en utvecklande effekt. För det tredje leder förbättrad kompetens till att Samhalls konkurrenskraft på den kommersiella marknaden ökar. Behovet av kompetensutveckling omfattar samtliga anställda på alla nivåer inom koncernen. Att utveckla pedagogik för att nå denna breda kompetensuppbyggnad är en av Samhalls viktigaste uppgifter, skriver koncernen i *Samhall mot år 2005*.

Dotterbolagen redovisar i sina årsredovisningar för år 1996 följande uppgifter om utbildningen för arbetshandikappade.

Samhallbolag	Antal utbildningstimmar 1996	Andel (%) av antalet arbetstimmar
Aros	70 000	3,9
Alea	56 000	2,7
Avebe	80 894	2,8
Brahe	41 700	1,5
Dacke	44 000	2,9
Dala	50 062	1,9
Dalväst	69 183	3,6
Erress	32 000	2,2
Formel	51 260	2,8
Gute	7 578	2,0
Interiör	9 869	1,9
Kablage	25 794	4,0
Kalmarsund	42 000	3,2
Lavi	27 310	1,8
Midland	66 000	2,9
Office	7 238	1,3
Safac	43 252	3,0
Syd	98 782	3,4
Västgöta	27 084	3,0
Vinga	26 421	1,2

Källa: Samhall.

Dotterbolagens årsredovisningar visar att skillnaderna är betydande mellan olika dotterbolag vad gäller utbildning av

arbetshandikappade anställda. Av de 20 redovisade bolagen var det år 1996 endast 4 som nådde upp till den andel som anges av Samhall i *Samhall mot år 2005*.

Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar årligen uppgifter om personalutbildning. Uppgifterna baseras på tilläggsfrågor till Arbetskraftsundersökningarna (AKU). År 1996 avsattes på hela arbetsmarknaden 2,6 procent eller drygt en timme per vecka av arbetstiden till utbildning vilket var en viss minskning jämfört med år 1995.

Stöd och hjälp i arbetet

Nästan tre fjärdedelar (73 procent) tycker i enkätsvaren att de får *tillräcklig hjälp i sitt arbete* av andra personer inom Samhall. Bland dem som fick hjälp med att fylla i formuläret svarar 87 procent att de får tillräcklig hjälp.

Utvecklingsplaner

De anställdas svar på frågan *"Känner du till att det finns en personlig utvecklingsplan för dig och ditt arbete på Samhall?"* redovisas nedan under rubriken utvecklingsplaner.

4.3.3 Vissa ytterligare aspekter på rehabiliteringsarbetet

83 procent svarar 'Ja' på frågan *"Tycker du att dina nuvarande arbetsuppgifter passar dig?"*. Kvinnorna är något mer nöjda med arbetsuppgifterna än männen (86 respektive 82 procent). Bland samtliga svarar 14 procent 'Nej' på frågan. Största andelen 'Nej'-svar finns bland personer som vill respektive tror sig kunna klara ett arbete utanför Samhall (24 respektive 19 procent).

Av de anställda tycker 73 procent att *det egna arbetet på Samhall känns meningsfullt* medan drygt var femte eller 22 procent inte tycker det.

70 procent av de Samhallanställda uppger att de är *nöjda*

med det arbete de har medan 24 procent svarar att de *skulle vilja ha ett annat arbete*. Personer med lång anställningstid, deltidsarbete samt kvinnor och äldre är mest nöjda. Minst nöjda är personer som vill respektive tror sig kunna arbeta utanför Samhall. Drygt 8 av 10 (81 procent) svarar att de trivs med sitt arbete på Samhall. 13 procent trivs inte. Mest vantrivs de som är 34 år eller yngre och de som vill eller tror sig kunna arbeta utanför Samhall.

Samarbetet med arbetskamraterna fungerar bra enligt 88 procent. Här är det mycket små skillnader i uppfattning mellan olika kön, åldersgrupper etc.

Knappt två tredjedelar tycker att de i sitt arbete får *lära sig mer om hur man samarbetar* med andra anställda medan 33 procent anser att så inte är fallet.

73 procent svarar 'Ja' på frågan om de tycker att de *får tillräcklig hjälp i sitt arbete av andra personer på Samhall.* Att man kan *prata med sin närmaste chef när man har svårigheter i arbetet* anser 83 procent. 14 procent anser att så inte är fallet.

Mindre än hälften (45 procent) av de Samhallanställda anser att de kan *påverka förändringar i sitt dagliga arbete*. Hälften (50 procent) anser att de inte kan det. Bland kvinnorna svarar 57 procent att de inte kan påverka medan 45 procent av männen ger detta svar.

Arbetsledarens roll

I avsnitt 4.6 redovisas vissa uppgifter från djupintervjuer med arbetsledare.

Det bör i detta sammanhang påpekas att svaren från Samhalls arbetshandikappade arbetstagare på flera enkätfrågor indirekt belyser olika aspekter på arbetsledarrollen. Det gäller exempelvis frågor om utvecklingssamtal, utbildningsbehov, inflytande över det dagliga arbetet samt möjligheter till hjälp i arbetet (se ovan i detta avsnitt).

Rollen som arbetsledare eller första linjens chef i Samhall

har förändrats kraftigt under 1990-talet. Förändringen är direkt kopplad till *'den utvecklande arbetsplatsen'*, vilken är Samhalls sammanfattande benämning på det förändringsarbete mot en grupporienterad arbetsorganisation som pågått under hela 1990-talet. Genom förändringsarbetet skall arbetsinnehållet för arbetslaget och dess medlemmar vidgas och individuella behov av utveckling kunna tillgodoses. Samtidigt skall andelen direktanställda minimeras.

Den ändrade arbetsledarrollen innebär enligt Samhall att man betonar personalutvecklingsansvaret för första linjens chefer. Samtidigt får arbetslaget ökat ansvar för produktionen.

Enligt Samhall är följande utgångspunkter viktiga för rollen som första linjens chef:

- ansvaret måste överensstämma med befogenheter och kompetens, annars ställs *arbetsledaren* i en ohållbar situation
- *medarbetarna* skall kunna ställa krav på och förvänta sig genomförandekraft av arbetsledaren.

Matrisen nedan illustrerar ansvarsfördelningen genom ett antal exempel:

Första linjens chefer/medarbetare

EJ MÖJLIGT ATT **DELEGERA VIDARE** TILL ARBETSLAGET ELLER SÄRSKILD MEDARBETARE (DA eller AH):	**ANDRA** (arbetslaget eller särskild medarbetare, da eller ah) PÅ ARBETSPLATSEN KAN **ANSVARA** FÖR:	**ANDRA** (arbetslaget eller särskild medarbetare, da eller ah) PÅ ARBETS-PLATSEN KAN **GÖRA ARBETSUPPGIFTERNA:**
Utvecklingssamtal	Kvalitet	Detaljplanering "dag för dag"
Personlig utvecklingsplan	Kvantitet	Samordning/fördelning av arbete
Att se till att nyanställda introduceras på arbetsplatsen och i arbetet	Leveranser i rätt tid	Planera/bevilja ledighet
Leda och organisera arbetet	Materialförsörjning	Introducera/utbilda inom arbetslaget
Arbetslagets sammansättning	Arbetsväxling	Materialavrop. Materialhantering inom arbetslaget
Information (samla in, sprida och försäkra sig om att nödvändiga delar blivit förstådda)	Arbetstidsscheman och raster	Förberedelser av materialverktyg
Övervakning av arbetsmiljön	Verktygsklarering	Omställning av maskiner
Övervakning av produktionen	Underhåll	Kvalitetskontroll
	Sociala relationer inom arbetslaget	Löpande produktion/maskinbetjäning
	Genomförande av olika stödinsatser	Återrapportering av arbetsorder
	Praktiska rutiner och vardagskontakter kring frånvaro	Underhåll tillsyn av maskiner och utrustning
		Arbetsmiljöåtgärder

Källa: Samhall.

Arbetsledartätheten i Samhall vid årsskiftet 1996–1997 framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Arbetsledartäthet i Samhall den 31 december 1996.

Samhallbolag	Antal arbetshandikappade per arbetsledare
Alea	25,7
Aros	25,7
Avebe	38,4
Brahe	37,2
Dacke	30,1
Dala	24,1
Dalväst	27,5
Erress	32,9
Formel	31,5
Gute	17,6
Kalmarsund	27,4
Lavi	33,3
Midland	30,8
Safac	32,3
Syd	25,6
Vestgöta	21,7
Vinga	26,4
Interiör	20,7
Kablage	35,3
Office	35,3
Totalt	29,0

Källa: Samhall.

Som framgår av tabellen går det i genomsnitt 29 arbets-

handikappade arbetstagare per arbetsledare inom Samhalls bolag. Variationsbredden är mycket stor mellan bolagen. Samhall Gute med drygt 17 arbetshandikappade arbetstagare per arbetsledare har mer än dubbelt så hög arbetsledartäthet som Samhall Avebe med drygt 38 arbetshandikappade arbetstagare per arbetsledare. Även inom respektive bolag finns variationer i arbetsledartäthet mellan olika lokala Samhallföretag. Enligt de djupintervjuer som genomförts på uppdrag av utredningen uppger exempelvis de intervjuade arbetsledarna att de ansvarar för mellan 12 och 120 arbetshandikappade arbetstagare.

Det bör i sammanhanget poängteras att rollen för arbetsledare och andra linjechefer har förändrats kraftigt på senare år i näringslivet i stort. Detta är en följd av det ökade omvandlingstrycket. Förändringarna behandlas i boken *Marionettens död. Hur organisationsformer förändrar chefsrollen och lönebildningen.* Boken har utarbetats på uppdrag av fackförbundet Ledarna av Eric Giertz, docent i industriell ekonomi vid Tekniska Högskolan. Boken bygger bl.a. på intervjuer med drygt 100 chefer i svenskt näringsliv.

Kraven på utveckling, förändring, flexibilitet och effektivitet har placerat linjecheferna i fokus. I många företag har antalet och andelen arbetsledare minskat och i stället har en annan befattning, produktionsledare, blivit allt vanligare. Till en del är det tidigare arbetsledare som, ofta efter vidareutbildning, går över till dessa befattningar. Till övervägande delen är det frågan om ny personal med högre utbildning som kommer in i företagen på dessa befattningar, uppger Ledarna. Parallellt med denna utveckling har det blivit allt vanligare med gruppchefer/gruppombud på nivån under arbetsledaren (motsvarande).

Det är nu linjechefernas ansvar att infria målsättningar och åstadkomma resultat. Samtidigt som resultatansvaret ökar får linjecheferna befogenheter att självständigt leda, utveckla, stimulera, motivera och belöna sina medarbetare. Till linjechefernas prioriterade uppgifter hör exempelvis

kontinuerlig information om verksamheten och feed-back till varje medarbetare, utvecklingssamtal och planerade utbildningsinsatser.

Operativa chefer förväntas inte längre vara "marionetter" eller "auktoritära befordringsrobotar", utan entusiasmerande och självständiga affärsmän, enligt Giertz. Detta ställer helt nya krav på dem som skall axla det operativa ledarskapet. Det leder också till betydligt större rörlighet än tidigare på dessa befattningar. Resultatkraven medför också att linjechefernas löner blir mer resultatberoende och individuella. Inom flera företag har man utvecklat enhetliga utvärderingsmallar för olika chefsbefattningar. Normalt tvingar mallarna varje överordnad chef att värdera sina underställda chefers kompetens, färdigheter, personliga egenskaper och resultat på 20–40 olika punkter. Värderingen sker normalt efter någon skala där det är klart uttalat att en låg värdering innebär att chefen inte uppfyller de krav som ställs på en innehavare av den aktuella befattningen.

Praktik

Två olika typer av praktik kan vara aktuella vid ett Samhallföretag.

Inför en anställning vid Samhall sker alltid praktik enligt de uppgifter utredningen har fått vid intervjuer. Formellt finns dock inget krav på detta. Praktikperioden finansieras via AMV:s anslag. Praktiken ger såväl den arbetssökande som företaget möjlighet att bedöma utsikterna till en lyckad anställning. Af/Ami fattar det formella beslutet om praktik.

Samhall skall vidare enligt avtalet med staten och utan särskild ersättning ställa praktikplatser till förfogande "i den omfattning så kan ske". Kostnaderna för detta skall täckas av merkostnadsersättningen. Målgrupp för praktikplatserna är *arbetslösa arbetshandikappade* (elever med funktionshinder i skolsystemet, personer som är inskrivna i omsorgen, personer med arbetshandikapp som är inskrivna vid Ami och som behöver arbetsprövning). En koppling mellan praktik

och tänkbar framtida anställning inom Samhall kan ofta finnas men är inte nödvändig, anger Samhall.

4.4 Utvecklingsplaner

I den tidigare nämnda enkäten till drygt 1 100 arbetshandikappade arbetstagare inom Samhall ställdes frågan *"Känner du till att det finns en personlig utvecklingsplan för dig och ditt arbete på Samhall?"*. 'Ja' svarar 42 procent medan 54 procent svarar 'Nej'. Andelen män som svarar 'Nej' är 59 procent medan andelen kvinnor är 51 procent.

I det nyligen avslutade projektet *Rekrytering och anställning av personer med arbetshandikapp i Samhall* har projektgruppen med företrädare för Samhall och AMV granskat ca 250 handlingsplaner/överenskommelser inför anställning som upprättats under första halvåret 1995 i tre län. Granskningen visar på betydande brister i handlingsplanerna för de arbetshandikappade arbetstagarna när det gäller bl.a.syftet med praktiken/anställningen, den sökandes egna önskemål, konsekvenserna av arbetshandikappet i termer av positiva möjligheter och/eller begränsningar samt uppgifter om arbetstagarens yrkes- och utbildningsbakgrund. Af/Ami har varit ansvarig för överenskommelserna/handlingsplanerna.

Projektgruppen föreslår att en "Överenskommelse vid anställning" skrivs under av den arbetssökande, Af/Ami och Samhall inför anställningen. Överenskommelsen skall dokumentera följande:

- *Yrkes- och utbildningsbakgrund* där kompetens och färdigheter beskrivs tydligt så att det framgår hur dessa kan tas till vara i den nya arbetssituationen;
- Den sökandes *egna önskemål* om arbetsuppgifter, kompetensutveckling och sysselsättningsgrad;
- Af/Ami:s *handikappkod* och bedömning av arbetshindrets konsekvenser i den nya arbetssituationen;
- *Stöd och kontaktpersoner* utanför Samhall;
- Behov av *arbetsförberedande insatser*, arbetsbiträde,

arbetsanpassning m.m.;

- Planering på längre sikt, dvs. det *personliga utvecklingsmålet* för anställningen. En gemensam bedömning med följande huvudalternativ föreslås: anpassning till/träning för arbetslivets krav och villkor; övergång till annan anställning inom ett till två år; övergång till annan anställning på längre sikt; arbete i Samhall;
- Den sökandes medgivande att aktuella läkarutlåtanden ev. förs över till Samhalls företagshälsovård;
- Tidpunkt för introduktionen, dvs. första *utvecklingssamtalet* med den närmaste chefen.

Den föreslagna överenskommelsen kan sägas manifestera själva "överlämnandet" från Af/Ami till Samhall. Fortlöpande uppföljning av överenskommelsen skall ske inom ramen för Samhalls verksamhet.

På förslag av projektgruppen har bl.a. gemensamma konferenser mellan ledningarna för Samhallbolagen och länsarbetsnämnderna genomförts för att stimulera till ökad samsyn och samverkan. Liknande konferenser där samverkansformer, gemensamma synsätt, rutiner och arbetsformer kan diskuteras bör därefter genomföras även regionalt, föreslår projektgruppen i sin slutrapport.

Samhall anger i *Samhall mot år 2005* att den individuella utvecklingen skall styras av årliga personliga utvecklingsplaner.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att något beröra den ökade betydelsen av personliga utvecklingsplaner inom Arbetsmarknadsverket. Dessa planer, som inom AMV benämns handlingsplaner, har accentuerats allt mer under de senaste åren i kontakterna med arbetslösa arbetssökande. Detta återspeglas i centrala riktlinjer och bekräftas också vid de intervjuer som LOSAM-utredningen har genomfört vid några Af/Ami. Den ökade tonvikten på handlingsplaner bygger bl.a. på forskningsresultat.

Förekomsten av en plan har för den arbetslöse en stark

positiv inverkan på den senare arbetsmarknadssituationen. Sannolikheten för fortsatt rundgång minskar kraftigt. Tillfälligt arbete inom en plan är den avgjort bästa strategin för att få eller vara på god väg mot ett fast arbete inom ett önskat yrkesområde. Detta konstaterade EFA, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier i betänkandet *Politik mot arbetslöshet* (SOU 1993:43). EFA:s slutats baseras på forskningsresultat i studien *Språngbräda till arbete? – En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete* (Sehlstedt och Schröder, EFA-rapport nr. 19). Betydelsen av individuella handlingsplaner för arbetslösa arbetssökande har de senaste åren betonats starkt också i exempelvis propositioner och utskottsbetänkanden från riksdagen.

Flera vägledare/förmedlare intygar att handlingsplanerna har fått betydligt större utrymme i deras arbete under de senaste 1 à 2 åren även om det tycks föreligga regionala variationer. Vid en förmedling i en kommun i ett skogslän poängterade man att handlingsplanerna hade blivit än mer viktiga. Genom handlingsplanerna blev inriktningen på att nå fram till ett arbete mer påtaglig trots att arbetsmarknadssituationen på den aktuella orten var mycket svår. Båda parters ansvar – förmedlingens och den sökandes – har blivit tydligare. Samspelet mellan den sökande och förmedlaren/vägledaren är väsentligt. Den enskildes engagemang i och ansvar för strävandena att nå fram till arbete ökar. Förmedlaren betonade att det hade stor betydelse att den sökande skriver under planen och får en kopia på denna: "De flesta tar det här på stort allvar".

Från den 1 mars 1997 gäller nya riktlinjer för handlingsplaner inom Arbetsmarknadsverket. I dessa sägs att *"Syftet med handlingsplaner för arbetssökande är att identifiera vilka behov som finns och hur de ska tillgodoses av oss och kunderna."* Handlingsplanerna, anger riktlinjerna, ersätter inte kartläggningar eller beskrivningar av nuläge. Handlingsplanerna kommer från den aktuella tidpunkten att

registreras i AMV:s datoriserade förmedlingssystem AF-90. Avsikten är att planen tydligt skall utvisa vad som skall göras av Af/Ami, vad som skall göras av kunden och när det skall göras. Handlingsplanen i AF-90-systemet skall ge:

- ett stöd för *bedömning av de sökandes behov* av insatser
- möjlighet att *registrera vilka insatser* som de sökande och Af kommer överens om,
- möjlighet att *registrera tidsplanering* av insatser,
- möjlighet att enkelt *följa upp förekomsten av* handlingsplaner för enskilda sökande,
- möjligheter att *följa upp förmedlingens insatser* inom ramen för handlingsplanerna,
- möjlighet att få en *historisk översikt* över vad som överenskommits med de sökande.

I anslutning till att handlingsplanerna görs upp skall en bedömning göras av om insatser behövs för att

- precisera yrkesinriktningen?
- förstärka kompetensen?
- förbättra jobbsökandet?
- förändra/förbättra annat?

4.5 Individuell arbetsanpassning – ett led i rehabiliteringen

Arbetet med arbetsanpassning i Samhall har bedrivits på olika sätt under åren och utvecklingen i dotterbolagen har kommit olika långt. För att vidga synen på arbetsanpassning och för att *"försöka lyfta fram Samhall som den koncern som gör, kan och vet mest om arbetsanpassning"* bedrevs en särskild kampanj 1994 och 1995.

Satsningen syftade till att

- höja nivån på individuella tekniska anpassningar, både i fråga om kvalitet och kvantitet;
- öka möjligheterna att ge arbete åt gravt handikappade

genom bättre möjligheter och högre beredskap att tillgodose enskilda betydande behov av individuell arbetsanpassning och arbetsbiträde;
- stimulera till att ny teknik kommer till användning i större utsträckning än i dag;
- synliggöra koncernens kompetens på området.

Resultatet av kampanjen har redovisats i skrifter från Samhall.

Kostnaderna för individuell teknisk anpassning varierar starkt mellan olika bolag. Detta framgår av tabell 4.2. Kostnaden per berörd anställd varierade mellan drygt 9 000 och drygt 68 000 kronor. Det bör dock betonas att uppgifterna avser endast ett kalenderår och att variationerna för ett enskilt bolag kan variera betydligt från år till år.

Tabell 4.2 Kostnader för individuell teknisk anpassning i Samhallbolagen. 1996.

	Totala kostnader (tkr)	Antal berörda anställda	Kostnad/anställd
S Alea	396	25	15 800
S Aros	311	7	44 400
S Avebe	4 934	288	17 100
S Brahe	223	12	18 600
S Dacke	2 677	172	15 600
S Dala	878	17	51 600
S DalVäst	1 676	40	41 900
S Erress	384	6	64 000
S Formel	754	11	68 500
S Gute	195	15	13 000
S Kalmars.	679	30	22 600
S Lavi	252	16	15 800
S Midland	1 148	46	25 000
S Safac	1 798	101	17 800
S Syd	632	44	14 300
S Vestgöta	2 287	22	10 400
S Vinga	842	18	46 800
S Interiör	177	5	35 400
S Kablage	700	75	9 300
S Office	171	4	42 800
SUMMA	21 114	954	22 100

Källa: Samhall.

Vid de intervjuer som utredningen har utfört har flera intervjuade vid företagshälsovård och lokala Samhallföretag påtalat att individuell teknisk anpassning många gånger inte

kommer till stånd av kostnadsskäl. Så pass omfattande tekniska anpassningsåtgärder att de är att betrakta som investeringar leder till att avskrivningarna belastar det lokala företagets ekonomi, enligt uppgifter vid intervjuerna. Om den ekonomiska situationen är ogynnsam avstår man från åtgärden eller avstår från att rekrytera den person som skulle medföra att åtgärden vore nödvändig att vidta. För en liten lokal företagsenhet kan en eller flera anpassningsåtgärder strax under 5 000 kronor utgöra en så pass stor belastning på en ansträngd budget att man avstår från genomförande.

I avsnitt 3.4 redovisas uppgifter om ett pågående utvecklingsarbete inom Samhall i syfte att kartlägga arbetets krav och individens förmåga och syftar till att identifiera behov av individuell arbetsanpassning.

4.6 Uppfyllelsen av rehabiliteringsmålet

För många Samhallanställda innebär det en väsentlig rehabilitering att över huvud taget klara ett arbete inom Samhall. Detta uttrycktes i den proposition som låg till grund för bildandet av Samhällsföretag, Samhalls föregångare, på följande sätt: *"Ofta används utplaceringsgraden som det enda måttet på rehabiliteringen av anställda i skyddat arbete. Detta mått är dock inte rättvisande, då gravt handikappade många gånger genomgår en hög grad av rehabilitering enbart genom att kunna klara ett arbete vid en verkstad för skyddat arbete."* (Prop. 1977/78:30)

Samtidigt som det skyddade arbetet skall förverkliga rätten till arbete, skall det också så långt som möjligt innebära möjligheter till en långsiktig arbetslivsinriktad rehabilitering som syftar till att de anställda åtminstone på sikt skall kunna ta ett arbete på den öppna marknaden. Enligt de resultatkrav som statsmakterna har uppställt skall andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden uppgå till minst 3 procent (brutto) av de arbetshandikappade anställda på årsbasis. Därmed blir övergångar också ett kvantifierbart mått

på Samhalls uppfyllelse av rehabiliteringsmålet. Nedan fokuseras redovisningen på övergångar.

Genom övergångarna bereds andra personer med arbetshandikapp möjlighet till arbete inom Samhall. På grund av det anställningsstopp som gällt sedan sommaren 1996 och som behandlas i kapitel 5 sker i dag nyrekrytering endast vid övergångar och vid anställning av s.k. nyckelpersoner (arbetshandikappade). Totalt fanns år 1996 vid Af/Ami ca 55 000 arbetslösa sökande med arbetshandikapp (månadsgenomsnitt). Antalet nettoövergångar från Samhall var 637. Uppgifter om brutto- respektive nettoövergångar från Samhall sedan slutet av 1980-talet redovisas i tabell 4.3.

4.6.1 Övergångar ur de arbetshandikappades perspektiv

I den enkätundersökning som LOSAM-utredningen låtit utföra vid 29 Samhallföretag runt om i landet och där frågorna besvarats av drygt 1 100 personer tas olika aspekter på övergångar upp.

På frågan *"Tror du att du i dag skulle klara ett arbete utanför Samhall?"* svarar 43 procent 'Ja' och 51 procent 'Nej'. Högst andel 'Ja'-svar återfinns bland personer med en anställningstid i Samhall på högst 4 år (57 procent) och bland yngre och medelålders. Bland personer som är 34 år eller yngre tror 62 procent att de skulle klara ett arbete utanför Samhall. I åldersgruppen 35–44 år är motsvarande andel 53 procent. Heltidsarbetande tror i mer än dubbelt så stor utsträckning som deltidsarbetande att de skulle klara ett arbete utanför Samhall. Andelarna är där 52 respektive 23 procent. Könsskillnaderna är också markanta – kvinnorna är betydligt mer pessimistiska än männen om sina möjligheter att klara ett jobb utanför Samhall. Bland kvinnorna svarar 37 procent 'Ja' medan andelen bland männen är 50 procent.

Alla som tror sig kunna klara ett arbete utanför Samhall vill inte ha ett sådant arbete. 37 procent svarar att de skulle

vilja ha ett arbete utanför Samhall. Bland männen är andelen 43 procent och bland kvinnorna 31 procent.

På frågan *"Har du och din närmaste chef diskuterat dina möjligheter för en anställning utanför Samhall?"* svarar 39 procent 'Ja' och 57 procent 'Nej'. Mer än hälften (54 procent) av de personer som uppger att de vill eller tror sig kunna arbeta utanför Samhall har *inte* diskuterat sådana möjligheter med sin närmaste chef. Könsskillnaderna är små: 42 procent av kvinnorna svarar att man har talat om saken jämfört med 38 procent av männen.

Några enkätfrågor tar upp frågeställningar som indirekt kan sägas hänga samman med möjligheterna till övergång. Drygt var fjärde tillfrågad (27 procent) svarar 'Ja' på frågan *"Tror du att du skulle kunna arbeta hårdare utan att för den skull överansträng dig i ditt nuvarande arbete?"*. Bland personer som vill eller tror sig kunna arbeta utanför Samhall anser en tredjedel att de skulle kunna arbeta hårdare. Andelen 'Ja'-svar är större ju kortare anställningstid man har i Samhall. De som heltidsarbetar och är yngre är mest benägna att arbeta hårdare.

Tre fjärdedelar eller mer av dem som arbetat i Samhall längre än 10 år respektive bland dem som är 45 år eller äldre svarar att de *inte* skulle kunna arbeta hårdare. 77 procent av kvinnorna respektive 64 procent av männen svarar 'Nej' på frågan om de skulle kunna arbeta hårdare utan att överanstränga sig.

På frågan *"Tycker du att det ställs för höga krav på dig i ditt arbete?"* svarar 22 procent 'Ja' och 73 procent 'Nej'. Det är små skillnader vid en uppdelning efter anställningstid, ålder, kön etc.

4.6.2 Intervjuuppgifter om rehabiliteringsprocessen och övergångsarbetet

På utredningens uppdrag har djupintervjuer genomförts med å ena sidan arbetsledare och arbetshandikappade inom

Samhall och å den andra företrädare för arbetsförmedling, arbetsmarknadsinstitut, länsarbetsnämnd och försäkringskassa. Undersökningsresultatet i sin helhet redovisas i bilaga 1 i betänkandets bilagedel.

Intervjuerna med representanter från organisationerna utanför Samhall visar att man förväntar sig att Samhall i första hand skall arbeta med rehabilitering. Med rehabilitering avser man ett åtgärdsprogram och en process som syftar till att utveckla den anvisade personen med målsättningen att denne skall klara ett arbete utanför Samhall.

Inom Samhall är man enligt rapporten från djupintervjuerna som en effekt av besparingskraven tvungen att prioritera produktionsmålen. Fungerar inte produktionen så äventyras företagets framtida fortlevnad. Produktionsmålen prioriteras också eftersom produktionen är basen för rehabiliteringsarbetet.

Inom de intervjuade myndigheterna utanför Samhall förväntar man sig att rehabiliteringen skall ske med målsättningen att den anvisade skall klara ett arbete utanför Samhall. Inom Samhall får i praktiken rehabiliteringen ofta till syfte att den anvisade skall klara sitt arbete inom Samhall.

Om Samhallföretagen skall ha till uppgift att rehabilitera med målsättningen att den anvisade skall klara ett arbete utanför Samhall, kan enligt rapporten följande konstateras utifrån djupintervjuerna.

- Samhall saknar i dag resurser för att klara rehabiliteringsmålsättningen. Arbetsledarna uppger att man i dag endast klarar att rehabilitera dem som har bäst förutsättningar och dem som drivs av egen motivation.
- Inom Samhall finns i dag inte tillräckligt väl utarbetade och uttalade mål och metoder för att genomföra rehabiliteringen.
- Inom Samhall saknar man den expertis och kompetens som man i myndigheterna utanför Samhall kräver för att på ett konsekvent sätt genomdriva rehabiliteringsprogram

för samtliga handikappade.

- Det saknas motivation och incitament för att de arbetshandikappade själva skall bidra till rehabilitering i syfte att få ett arbete utanför Samhall. Trivseln på Samhall är god, lönen är jämförbar med lönerna på den öppna arbetsmarknaden och anställningstryggheten är högre än vad som är fallet på den reguljära arbetsmarknaden. Sist, men inte minst: det finns inga arbeten på den öppna arbetsmarknaden.
- Det saknas möjligheter att ställa mer uttalade krav på de arbetshandikappade att själva bidra till rehabiliteringen mot ett jobb på den öppna arbetsmarknaden.

De intervjuade arbetsledarna inom Samhall uppger att arbetsbördan ökat och att deras arbetssituation därmed förändrats radikalt under de senare åren. Produktionsansvaret har vuxit kraftigt under de senaste åren. Till följd av ekonomiska åtstramningar har antalet arbetsledare minskat. Varje arbetsledare ansvarar i dag för betydligt fler arbetshandikappade samtidigt som produktionsansvaret har ökat. De kuratorer och stödpersoner som tidigare fanns att tillgå uppges nu vara indragna. Arbetsledarna tycker att de numera har betydligt mindre tid för kontakter och samverkan med omgivande instanser som tidigare haft en viktig stödfunktion, exempelvis omsorgsverksamheten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

Arbetsledarna ser inte rehabilitering, eller "sociala mål" som man väljer att kalla det, som en isolerad uppgift. Det är i stället en integrerad del av verksamheten. Det finns stora olikheter bland arbetsledarna i på vilket sätt eller i vilken grad man betonar eller faktiskt tycker sig arbeta med rehabiliterande mål. Arbetet med övergångar kommer endast undantagsvis spontant upp i djupintervjuerna när arbetsledarna intervjuas. När intervjuaren tar upp frågan uppger samtliga intervjuade arbetsledare att de aktivt verkar får att få övergångar till stånd, men att arbetet går trögt.

Djupintervjuerna visar att många arbetsledare inom Samhall känner en stark motivation och ett engagemang i sitt arbete. Motivationen varierar dock påtagligt mellan olika företag. På vissa av de undersökta företagen ger man trots de senaste årens förändringar överlag uttryck för en stark entusiasm. På andra företag tenderar de ideella drivkrafterna att vara mer på upphällningen. Dessa arbetsledare ger i högre grad uttryck för uppgivenhet och trötthet.

Arbetsledarnas arbetsbörda varierar starkt. Arbetsledare som uppger sig ha en mer rimlig arbetsbörda uppger att de har mellan 12 och 45 arbetshandikappade att ansvara för. De med större arbetsbörda uppger att de har mellan 70 och 120 anvisade att ansvara för.

Rollen som produktionsledare är helt dominerande för arbetsledarna. Inom vissa av de undersökta Samhallföretagen uppger arbetsledarna att de i runda tal ägnar halva sin tid åt produktionsflödet och den andra halvan åt vad man betecknar som 'sociala uppgifter'. Inom andra Samhallföretag tar rollen som produktionsledare betydligt mer utrymme; mellan 70 och 80 procent av arbetstiden går åt till direkt produktionsrelaterade uppgifter.

Samtliga intervjuade arbetsledare ger uttryck för uppfattningen att produktionen är grunden i den verksamhet som Samhall bedriver. De ger inte uttryck för att uppleva att produktionsmål och sociala mål står i konflikt. Arbetsledarna anser att deras arbetsinsatser när det gäller de sociala målen är en förutsättning för att produktionen skall fungera. Omvänt menar de att produktionen är den process genom vilken de anvisade får sina sociala och rehabiliteringsbehov tillgodosedda.

Enligt rapporten från djupintervjuerna talar arbetsledarna i vissa företag både om produktionsmål och sociala eller rehabiliterande mål på ett sådant sätt att dessa verksamheter förefaller mycket väl integrerade. I andra företag talar arbetsledarna nästan uteslutande i termer av produktionsmål när de ombeds beskriva sitt arbete.

Det bör i anslutning till ovanstående redovisning av djupintervjuerna påpekas att för många Samhallanställda innebär det en väsentlig rehabilitering att över huvud taget klara ett arbete inom Samhall. Detta framgår ovan i avsnitt 4.6. I avsnitt 4.1 redovisas det rehabiliteringsuppdrag som Samhall är ålagd av statsmakterna.

Någon mer övergripande övergångsplanering äger inte rum mellan det lokala Samhallföretaget och Af/Ami, enligt de uppgifter som utredningen inhämtat vid intervjuer. Övergångar tas upp vid de månatliga samrådsmöten som äger rum och där också företagshälsovård och försäkringskassa skall vara representerade.

I ett lokalt företag uppger arbetsledaren att det regionala bolaget har särskilda övergångsteam, s.k. utslussare, anställda med uppgift att stimulera övergångar i varsitt län. Arbetsledaren anser att övergångsteamet har stort ansvar för övergångsarbetet. Den s.k. utslussaren uppges ha ett omfattande kontaktnät i näringslivet samt känna arbetstagarna och deras arbetsförmåga väl. Detta anges vara en anledning till det regionala bolagets förhållandevis goda övergångsresultat. I samma lokala företag händer det också att arbetsledare kontaktar småföretag om praktikmöjligheter. Företagshälsovården betonar också övergångsteamets betydelse men menar att detta främst är en stödresurs. Ansvaret måste i första hand ligga i linjen, något som man nu skall uppmärksamma arbetsledarna på, bl.a. genom att sprida en metodhandledning för övergångsarbetet.

I ett annat lokalt företag uppger man att det tidigare har funnits s.k. utslussare på regional nivå men befattningen har avskaffats eftersom systemet inte fungerade. Skälen uppges vara att det var omöjligt att känna till alla arbetstagare och att det lokala företaget måste ha fulla ansvaret för övergångsarbetet om det skall fungera.

Vid en Af/Ami hävdar man att det i regel är den arbetshandikappade själv som tar initiativet till övergång. Arbetsledaren eller företaget gör inte mycket för att över-

gångar skall komma till stånd men arbetsledaren borde aktivt söka lämpliga praktikplatser, anser man där. Vid behov skulle Ami kunna kopplas in i sammanhanget.

Kommentarerna till övergångsarbetet i glesbygdskommuner i skogslänen är resignerade. Med hänvisning till det kärva arbetsmarknadsläget menar man i regel att möjligheterna till övergångar är mycket små. Det projekt för övergångar från Samhall som bedrevs i Strömsunds kommun och som redovisas nedan illustrerar dock att det kan vara möjligt att lyckas bra med övergångsarbete i en glesbygdskommun.

4.6.3 Bedömning av produktivitet och övergångsmognad

För att få någon form av indikation på tyngden i arbetshandikappet och övergångsmognaden hos den arbetshandikappade personalen har sex arbetsledare/enhetschefer ombetts bedöma produktivitet och övergångsmognad hos sin personal. Tre av bedömningarna har gjorts inom ramen för studien *Ekonomisk översyn av Samhall* och tre i anslutning till de intervjuer som utredningen har genomfört vid lokala Samhallföretag. De tre förstnämnda bedömningarna finns redovisade i *Ekonomisk översyn av Samhall*. Av de tre senare avser en restaurangverksamhet och två industriell verksamhet (verkstad).

I dessa sex bedömningar anses mellan 10 och 75 procent av de arbetshandikappade ha en sådan produktivitet att de normalt skall kunna bli aktuella för en övergång till en anställning med ett lönebidrag på 80 procents bidragsnivå. Variationsbredden är stor.

Industri: 20-75 procent (den högsta andelen återfinns i en glesbygdskommun i skogslänen)
Städservice: 38 procent
Inbyggd verksamhet: 33 procent
Restaurang: 10 procent.

Som framgår ovan visar enkätundersökningen att omkring 40 procent av de arbetshandikappade anställda uppger att de skulle kunna/vilja ha ett arbete utanför Samhall.

Från AMV:s sida poängteras i de intervjuer som utredningen utfört vid Af/Ami att arbetsledare inom Samhall många gånger har en orealistisk uppfattning om övergångsmognad. Enligt AMV-personalen är det inte sällan omöjligt att ordna arbete på den reguljära arbetsmarknaden åt personer som arbetsledare bedömer vara övergångsmogna. Djupintervjuerna visar också på olika synsätt på de arbetshandikappade inom Samhall respektive AMV. Samhall fokuserar enligt rapporten från djupintervjuerna på varje individs möjligheter medan Af är beroende av att få en adekvat bild av individens begränsningar för att utifrån denna information hitta ett lämpligt arbete. Enligt rapporten kan det vara så att en arbetsledare inom Samhall saknar de kunskaper som krävs för att göra en personbeskrivning där de arbetshandikappades egenskaper beskrivs i relation till en "normalpresterande" persons egenskaper.

4.6.4 Utvecklingen av övergångar

Antalet brutto- respektive nettoövergångar från Samhall åren 1988/89–1996 redovisas i tabell 4.3. Där framgår att övergångsarbetet var mest framgångsrikt under högkonjunkturåren i slutet på 1980-talet medan resultatet var det motsatta i början av 1990-talet när lågkonjunkturen slog igenom med full kraft. År 1991/92 blev hälften av bruttoövergångarna också återgångar vilket förmodligen till stor del återspeglar de personalinskränkningar och varsel om uppsägningar som då skedde över hela arbetsmarknaden. Även efter den djupa vågdalen 1991/92 har andelen återgångar legat på en högre nivå än tidigare. Cirka 40 procent av övergångarna leder numera till återgång. (1996 års övergångar kan fortfarande leda till fler återgångar än vad som redovisas i tabellen.)

Tabell 4.3 Brutto- respektive nettoövergångar från Samhall åren 1988/89–1996.

	Övergångar	Återgångar	Nettoöver-gångar	Andel åter-gångar, %	Andel bruttoöver-gångar, %
1988/89	1 597	376	1 221	23	5,4
1989/90	1 337	318	1 019	23	4,4
1990/91	925	258	667	28	3,1
1991/92	632	316	316	50	2,2
1992	651	232	419	36	..
1993	994	393	601	40	3,5
1994	1 372	503	869	37	4,7
1995	1 301	546	755	42	4,5
1996	776	139	637	18	2,8
	14 380		11 299		

Källa: Samhall.

Ungefär tre fjärdedelar av övergångarna går till det privata näringslivet enligt en studie som utförts av Samhall, *Övergångar och återgångar 1996*. Drygt hälften (54 procent) av övergångarna 1996 gick till privata småföretag medan 16 procent gick till större privata företag. Därefter kom organisationer o.d. med 9 procent samt eget/familjeföretag med 8 procent. Statlig och kommunal verksamhet tog emot 9 procent av övergångarna. En procent övergick från att vara anvisade till att bli direktanställda i Samhall.

En uppföljning som utförts av Samhall av övergångarna mellan 1990 och juni 1994 visar att flertalet övergångar gjordes av personer mellan 30 och 49 år. Medelåldern var 40 år. Ungefär två tredjedelar av övergångarna skedde bland personer som hade arbetat mindre än fem år i Samhall. Anställningstiden före övergång tenderade dock att öka.

Många av övergångarna har föregåtts av "tidigare försök" till övergångar. Av de 776 övergångarna år 1996 hade 86 personer eller 11 procent gjort tidigare försök.

Att återgångarna har ökat hänger samman med en rad olika faktorer: ett arbetsmarknadsläge med låg efterfrågan på arbetskraft, ökad andel tillfälliga och tidsbegränsade anställningar, periodvis stor andel rekryteringar med stöd av andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder än de som är förbehållna arbetshandikappade respektive brist på lönebidrag. Enligt Samhall var anledningen till de återgångar som skedde under 1995 följande:

Andel i %	Anledning till återgång
29	Visstidsanställning har tagit slut
14	Höga arbetskrav
12	Trivdes inte
9	Verksamheten upphört (konkurs, nedskärningar m.m.)
5	Sämre arbetsmiljö och arbetsledning
5	Vill inte släppa tryggheten i Samhall
4	Sämre anställningsvillkor än Samhall
3	Dåligt förberedd övergång
18	Bortfall

Källa: Samhall.

Av återgångarna under 1995 berodde 38 procent på att visstidsanställningen tog slut eller att verksamheten upphört.

År 1996 lyckades inte Samhallkoncernen uppnå statsmakternas övergångsmål som innebär att andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 procent (brutto) av de arbetshandikappade på årsbasis. Övergångarna uppgick till 2,8 procent eller 776 perso-

ner (brutto). Variationsbredden var relativt stor mellan olika affärsområden, vilket framgår av tabell 4.4. Högst var andelen i Lokala tjänster med 4,7 procent och lägst i Samhall Care med 1,5 procent. Enligt koncernen är det externa faktorer som det svåra arbetsmarknadsläget och bristen på lönebidrag som har gjort det omöjligt att uppfylla övergångsmålet.

Tabell 4.4 Övergångar i antal och andel per affärsområde. År 1996.

Affärsområde	Antal övergångar	Övergångar, %
Serv. Partn.	127	3,3
Lok. Tjänster	132	4,7
Hotell-Måltid	46	3,2
Grafiska	32	2,1
Info/Media	24	4,3
Förpackning	54	2,3
Ind. Partn.	75	1,8
Möbler	49	1,9
Arbetsplatsutr.	47	2,6
Konsument	79	3,4
Care	9	1,5
Komponent	101	2,2
TOTALT	775	2,7

Källa: Samhall.

Tabell 4.5 Övergångar i antal och andel samt andel återgångar per bolag. År 1996.

Bolag	Antal övergångar (brutto)	Andel återgångar %	Andel brutto-övergångar %
S Alea	49	20	3,3
S Aros	47	17	3,4
S Avebe	72	11	2,8
S Brahe	65	6	3,2
S Dacke	40	25	3,7
S Dala	41	12	2,3
S DalVäst	49	18	3,2
S Erress	54	11	4,7
S Formel	30	40	2,4
S Gute	18	11	6,7
S Kalmars.	34	21	3,6
S Lavi	39	21	3,7
S Midland	48	25	3,1
S Safac	48	12	4,9
S Syd	60	25	2,9
S Vestgöta	19	28	3,1
S Vinga	37	14	2,2
S Interiör	8	50	2,2
S Kablage	14	22	3,0
S Office	8	50	2,1

Källa: Dotterbolagens årsredovisningar för år 1996.

Om man studerar andelen övergångar i olika bolag år 1996 (tabell 4.5) finner man en stor variationsbredd på mellan 2,1 och 6,7 procent (Samhall Office respektive Samhall Gute).

Andelen återgångar varierar också kraftigt och uppgår till 50 procent i Samhall Interiör och Office medan den lägsta andelen, 6 procent uppvisas i Samhall Brahe. (Det bör i sammanhanget påpekas att ytterligare återgångar kan ske under en 12-månadersperiod efter övergången.)

Det finns inga större skillnader mellan handikappfördelningen totalt och bland övergångarna. År 1996 och 1995 hade 13 procent av övergångarna invandrarbakgrund. Andelen med invandrarbakgrund bland de anställda med arbetshandikapp var 18 procent år 1995 vilket innebär att personer med invandrarbakgrund var underrepresenterade bland övergångarna.

Kvinnorna är klart underrepresenterade bland övergångarna och deras andel av övergångarna har minskat kraftigt sedan 1992. År 1995 då det totala antalet övergångar var förhållandevis stort, uppgick andelen till 34 procent. Första halvåret 1996 var andelen 30 procent. Av Samhalls arbetshandikappade arbetstagare utgör kvinnorna 46 procent.

Minskningen av andelen kvinnor bland övergångarna var särskilt markant under första halvåret 1996. Då hade endast två bolag, Samhall DalVäst och Samhall Safac över 40 procent kvinnor bland övergångarna. Under perioden har det totala antalet övergångar minskat. I vissa fall har övergångarna varit så få att varje övergång kraftigt har påverkat könsfördelningen. Endast i undantagsfall har det under den aktuella tidsperioden förekommit att andelen övergångar bland kvinnorna varit högre än andelen kvinnor i bolaget. Andelen kvinnor av samtliga övergångar visas i tabell 4.6.

Tabell 4.6 Andel kvinnor i procent av samtliga övergångar. Åren 1992 - första halvåret 1996.

Samhallbolag	År 1992	År 1993	År 1994	År 1995	1:a halv-året 1996
Alea	36	51	38	40	23
Aros	69	31	39	35	27
Avebe	56	40	31	33	23
Brahe	27	38	48	51	37
Dacke	24	46	35	33	18
Dala	38	29	36	26	25
Dalväst	46	51	46	44	43
Erress	37	23	21	26	33
Formel	15	38	31	33	29
Gute	44	55	44	38	0
Kalmars.	28	28	30	27	35
Lavi	38	39	46	39	28
Midland	30	42	41	33	26
			29	34	56
Syd	36	30	31	40	39
Vestgöta	27	25	29	38	30
Vinga	39	36	25	28	27
Kablage	..	44	23	36	11
Interiör	..	75	15	13	0
Office	..	66	14	22	33
Totalt	36	38	35	34	30

Källa: Samhall.

Praktiskt taget alla företrädare för lokala Samhallföretag, företagshälsovård respektive Af/Ami som LOSAM-utred-

ningens sekretariat har intervjuat anser att rehabiliterings- och övergångsarbetet inom Samhall skulle underlättas om en anställning inom Samhall började med visstidsanställning och inte tillsvidareanställning som i dag. En person uttryckte saken så här: *"Många kommer till Samhall med inställningen att här ska man jobba så länge man är kvar i arbetslivet. Det är nästan omöjligt att börja prata om övergångar då."*

4.6.5 Samhallkoncernens övergångspolicy

För att räknas som övergång krävs enligt Samhall:

- anställning hos annan arbetsgivare eller ändrad anställning inom företaget (en arbetshandikappad blir direktanställd);
- övergång räknas oberoende av vem som har hittat jobbet (medarbetaren själv, Samhall eller Af/Ami);
- övergång räknas från den dag som anställningen i Samhall upphör eller ändras till direktanställning;
- anställningen i Samhall har varit en tillsvidareanställning;
- om övergången sker till en visstidsanställning skall anställningen vara planerad för minst sex månader.

Avknoppning är en särskild form av övergång. Den innebär att en verksamhet inom Samhall övertas av de anställda som bildar eget företag eller ett annat (privat) företag. En förutsättning är att de Samhallanställda arbetshandikappade övergår till det nya företaget och får fast anställning där.

Det förekommer också övergångar med stödperson. En sådan övergång skall alltid föregås av en praktikperiod och genomförs sedan med särskilt personligt stöd.

Vid övergång utgår ett inskolningsbidrag till den avlämnande verksamheten. Inskolningsbidraget är en kompensation för de merkostnader som kan uppstå i samband med en övergång och den ersättningsrekrytering som följer därefter. Inskolningsbidraget är 50 000 kronor per övergång och utbetalas av moderbolaget. Bidraget utgår också för de interna övergångarna från arbetshandikappad till direktan-

ställd. Övergången skall ha haft en varaktighet på minst sex månader för att inskolningsbidrag skall utgå. Under åren 1994–1997 utgår ett förstärkt inskolningsbidrag på ytterligare 25 000 kronor för övergång med stödperson (även för övergång med kortare varaktighet än sex månader). Det totala utbetalade inskolningsbidraget år 1996 uppgick till 28 miljoner kronor. Beloppet avser övergångar från andra halvåret 1995 och första halvåret 1996.

Alla övergångar har rätt till återanställning under 12 månader från den dag Samhallanställningen upphör.

I de fall tidigare medarbetare blir varslade om uppsägning på grund av arbetsbrist efter dessa 12 månader kan Samhall ta upp en diskussion med Af/Ami för att underlätta återanställning även efter det att återanställningsrätten formellt har upphört.

I Samhalls genomgång av övergångar och återgångar 1994–1995 konstaterar man att övergångsresultatet är påverkbart. Både 1983 och 1992 skedde markanta positiva trendbrott i resultatutvecklingen. Vid båda dessa tillfällen gjordes kraftfulla satsningar på övergångsarbetet, enligt Samhall.

I anslutning till den övergångskampanj som bedrevs 1992 utarbetade Samhall bl.a. skriften Att arbeta med övergångar. Där konstaterar koncernchefen att *"Övergångsarbetet är en ledningsfråga av första rang och ett linjeansvar. Det är ett långsiktigt arbete som börjar redan vid rekryteringen. Genom motivation och förberedelse inför övergången och genom att medarbetaren som går över kan få individuellt stöd av en särskild handledare kan vi se till att övergången blir bra och varaktig."*

Skriften tar upp en rad frågor kring övergångar såsom arbetet på arbetsplatsen för att stimulera till övergång, kontaktverksamhet för att hitta lämpliga jobb, samarbetet med arbetsförmedlingen, stöd vid övergång, anställningsskydd och återanställningsrätt, återgång och styrsystem.

Styrsystemet ändrades från den 1 juli 1992 såtillvida att

bidraget höjdes för varje övergång till de regionala företagen från 35 000 till 50 000 kronor, vilket gäller även i dag. En utgångspunkt för bidraget är enligt Samhall att bidraget verkligen används för övergångsinriktade insatser i företagen. Eftersom genomförda övergångar är direkt beroende av de samlade insatserna inom området ses det som angeläget att "kvalitetssäkra" organisation, rutiner och resurser, t.ex. funktionen som arbetskonsulent, för arbetet. Ansvaret för detta ligger hos företagen men bidraget kan ge extra drivkraft för att skapa fasta rutiner och resurser. Bidraget avser dessutom att täcka sådana merkostnader som är förenade med inskolning av ersättare. För ett medelstort Samhallbolag kan övergångsbidraget uppskattas till omkring 2 miljoner kronor per år.

I den ovannämnda Samhallskriften pekas på olika åtgärder som skall uppmuntra övergång:

- företagets och arbetsplatsens måluppfyllelse vad gäller övergångar skall beaktas vid lönerevision för ledningspersonal;
- positiv syn från ledningen, aktiv efterfrågan och uppskattning av goda övergångsresultat och smidiga arbetsformer skapar förutsättningar för övergångar;
- företagen kan tillskapa ekonomiska incitament, exempelvis i form av en generös vilja att täcka merkostnader för den enskilda medarbetare som börjar ett annat arbete. Det finns, skriver Samhall, också exempel på Samhallföretag som utvecklat gruppbaserade belöningssystem för de arbetslag som uppnår budgeten inklusive övergångsbudgeten för sin del av verksamheten.

Samhall anser att en viktig förutsättning för uppföljning är att det finns uttryckliga mål för övergångsarbetet och att det t.ex. i en handlingsplan finns angivet hur målet skall nås.

Uppföljning och återkoppling av övergångsarbetet är hörnstenar i ett kvalitetssäkrat övergångsarbete, poängterar Samhall. Hela organisationens erfarenheter av pryo, övergångar

och återgångar bör fångas upp och kunskaperna systematiskt återföras i det praktiska arbetet. Avgångsintervjuer är en viktig kunskapskälla och bör genomföras med alla som slutar. Det är också viktigt att följa upp hur det går för dem som har gått över till annan arbetsgivare och vad som är de avgörande krafterna för att en övergång skall bli riktigt lyckad.

Huvudansvaret för övergångsarbetet skall ligga i linjeorganisationen men det är ändå minst lika viktigt att det inom företaget skapas sådant stöd som linjen behöver för arbetet, anser Samhall. En särskild samordnande verksamhetsansvarig kan utses, personalavdelningens kompetens kan användas, företagshälsovården kan ge stöd i förberedelserna och vid själva övergången. Företagshälsovården är också en resurs i den systematiska uppföljning som skall ske av övergångarna. För att underlätta och komplettera linjeorganisationens arbete med övergångar kan marknadsföring, information och anskaffning av arbetstillfället göras centralt i företaget, skriver Samhall i skriften om övergångsarbete.

4.6.6 Övergångar i Strömsund – ett exempel på särskild satsning

1994–1995 bedrevs i Strömsunds kommun ett målinriktat projekt i syfte att få till stånd övergångar. Målsättningen var att nå upp till minst 10 övergångar under år 1995. Slutresultatet av projektet blev 19 övergångar, fördelade på anställningar inom ett flertal branscher.

I projektgruppen ingick representanter för Samhall, Arbetsförmedlingen och Länsarbetsnämnden. En representant för vardera Arbetsförmedlingen och dåvarande Samhall JHP fick i uppgift att svara för projektledningen. En ledningsgrupp utsågs med uppgift att lägga fast målen för arbetet och svara för resultatuppföljning. I ledningsgruppen ingick representanter för Samhalls ledning, Länsarbetsnämnden, facklig företrädare samt projektledarna.

Ett viktigt moment i projektet var "Startskottet nr 1", en s.k. "kick-off"-kurs med syfte att ge deltagarna självkännedom, kartlägga den egna kompetensen och förutsättningarna för övergång samt att ge kunskap om arbetsmarknaden och olika utbildningsvägar. Kursen omfattade fem veckor teori samt sju veckors praktik på olika arbetsplatser. Totalt 11 personer deltog varav 5 fick annat arbete, 2 påbörjade utbildning och resten gick tillbaka till Samhall JHP.

Erfarenheterna från denna första kurs var relativt goda med undantag för praktikperioden som borde ha varit bättre planerad. Kursplanen för "Startskottet nr 2" med åtta deltagare modifierades något med hänsyn till de vunna erfarenheterna. Resultatet blev ungefär lika positivt som vid den tidigare kursen men en komplikation i sammanhanget var att kommunens arbetsförmedlingar hade brist på lönebidragsmedel.

Inom ramen för projektet kunde vidare övergångar komma till stånd för fem personer som arbetade inom Samhalls Service och tjänster med fastighetsservice åt Jämtlandsbyggen AB. Efter beslut från AMS fick otraditionella medel tas i anspråk för att finansiera kostnaden för lönebidrag under det första anställningsåret. Dessa övergångar utgjordes av två kvinnor med 22 års anställningstid samt tre män med i genomsnitt åtta års Samhallanställning bakom sig.

I slutsatserna från projektet betonar man att det krävs att man redan vid anställningen gör klart att det efter en tid kan bli aktuellt med övergång till ett arbete utanför Samhall. Många av dem som berördes av projektet var inte medvetna om detta. En annan slutsats var att många av de anställda vid Samhall har god kompetens och är konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen borde därför i större omfattning än hittills erbjuda Samhallanställda att söka lediganmälda platser. Här kan kontinuerliga samverkansmöten mellan Af/Ami och Samhall bana vägen.

4.6.7 Övergångar med hjälp av lönebidrag

För de 776 övergångarna år 1996 krävdes enligt Samhall lönebidrag i 60 procent av fallen. År 1995, då övergångarna var betydligt fler, erfordrades lönebidrag i 74 procent av fallen.

Beslut om lönebidrag eller bidrag i form av exempelvis rekryteringsstöd skall utgå vid övergång från Samhall fattas av Af/Ami liksom beslut om bidragsnivån vid lönebidrag. AMS centralt sammanställer inte några uppgifter om utfallet.

Utredningen har begärt uppgifter från berörda länsarbetsnämnder avseende övergångarna i fem regionala Samhallbolag år 1996. Uppgifterna skulle avse övergångar utan bidrag respektive med lönebidrag eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd samt i förekommande fall bidragsnivåer för lönebidragen. Möjligheterna att följa upp besluten av Af/Ami i anslutning till övergångarna förefaller variera hos olika länsarbetsnämnder. De svar som har inkommit och som avser övergångarna från fyra Samhallbolag år 1996 visar i tre av fallen en betydande spridning i bidragsnivåerna för övergångarna med lönebidrag. Användningen av andra typer av arbetsmarknadspolitiska stöd i samband med övergång redovisas också nedan.

Bolag A: lönebidrag med 90, 80, 75, 70, 65, 60, 50, 49, 40 och 39 procent bidragsnivå samt några övergångar med rekryteringsstöd respektive starta eget-bidrag.

Bolag B: lönebidrag med 80, 75, 70, 65, 60 procent bidragsnivå samt några övergångar med rekryteringsstöd respektive starta eget-bidrag.

Bolag C: lönebidrag med 80 respektive 60 procent bidragsnivå.

Bolag D: lönebidrag med 90, 80, 75, 70, 65, 60, 50 och 10 procent bidragsnivå samt några övergångar med rekryteringsstöd respektive starta eget-bidrag.

4.6.8 Avknoppningar

Avknoppningar har under de allra senaste åren utvecklats som en strategi att skapa övergångar. En avknoppning innebär att en av Samhall utvecklad affärsidé (en del av Samhalls verksamhet) övertas av ett annat privat företag eller av Samhallanställda, som bildar ett företag. En förutsättning är att Samhallanställda med arbetshandikapp övergår till det förvärvande företaget och får fast anställning. De senaste åren har drygt ett par hundra övergångar kommit till stånd genom avknoppningar. Möjligheterna till avknoppningar har i ökad utsträckning kommit att aktualiseras i samband med det pågående omstruktureringsarbetet inom koncernen.

Samhall har i februari 1997 antagit vissa koncerngemensamma riktlinjer för avknoppningarna.

4.6.9 Övergångar – internationella aspekter

Inom ramen för Europarådets arbete har en särskild expertkommitté nyligen behandlat frågan om övergång från skyddat till reguljärt arbete. I sin slutrapport som publicerades 1996 lämnar expertkommittén en rad förslag.

Utgångspunkten för expertkommitténs arbete har varit den rekommendation som Europarådet antog 1992 *(Recommendation No R (92) 6 on a coherent policy for people with disabilities)*. I rekommendationen ses skyddat arbete både som en övergångsfas och en förberedelse för steget över till reguljärt arbete och som ett sätt att erbjuda arbetshandikappade en utvecklande uppgift i en anpassad och stödjande miljö.

Den ekonomiska integrationen av personer med arbetshandikapp är en komplex process som både kräver en samordnad aktionsplan och att de många aktörerna agerar på ett aktivt och samordnat sätt. Mot denna bakgrund går det knappast att överbetona betydelsen av en konstant dialog mellan alla inblandade parter kring hur integrationen av arbetshandikappade skall möjliggöras, anser Europarådets

expertkommitté. Arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, nationella, regionala och lokala myndigheter och handikapporganisationerna bör stimuleras att ta fram åtgärdsprogram för lång, medellång och kort sikt. De bör också bidra till att medvetandet om arbetshandikappade personers förmåga ökar hos arbetsgivare, arbetstagare, rekryterare och personalhandläggare.

Europarådets expertkommitté betonar att det är viktigt att skyddat arbete uteslutande förbehålls personer som inte kan arbeta på den reguljära arbetsmarknaden ens om en lång rad stödåtgärder står till förfogande. Kommittén anser vidare att en logisk följd av detta är att det bedrivs en aktiv politik som främjar övergång till den reguljära arbetsmarknaden bland arbetstagare som har förbättrat arbetsförmågan och som åter kan arbeta i en normal arbetsmiljö. Andelen övergångar är emellertid låg även i länder som inte har hårda villkor kring vilka personer som kan erbjudas skyddat arbete.

Det finns enligt expertkommittén en rad hinder mot övergångar från skyddat arbete:

- sådana som hänger samman med miljön i vidaste bemärkelse;
- i en vanlig arbetsmiljö är man inte alltid beredd att acceptera personer med funktionshinder även om dessa kan och vill arbeta;
- det skyddade arbetets struktur gör ibland att man inte vill bli av med de mest effektiva och produktiva arbetstagarna;
- arbetstagaren med funktionshinder är ibland inte beredd att möta den osäkerhet som det kan innebära att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden.

Hindren kan emellertid undanröjas genom en rad åtgärder riktade dels till personerna själva, dels till de företag (motsvarande) inom vilka de arbetar.

En av de viktigaste åtgärderna mot onödig institutionalisering i skyddad verksamhet är enligt expertkommittén att

man gör en återkommande värdering av förmågorna hos de arbetshandikappade personerna. Genom att också utarbeta en aktionsplan eller individuell handlingsplan ges de stöd att finna arbete på den reguljära arbetsmarknaden om värderingen visar att de har förutsättningar att arbeta där.

I syfte att göra arbetstagarna i skyddad verksamhet orienterade mot arbete på den öppna arbetsmarknaden bör anställningarna i den skyddade verksamheten vara av tillfällig karaktär under de första åren, enligt expertkommittén. Osäkerheten kring att ta ett jobb på den öppna arbetsmarknaden kan minskas genom att det alltid finns en garanti att man får återgå till skyddad verksamhet om det inte går bra på den öppna arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen spelar en viktig roll. Den skall i egenskap av förmedlare mellan arbetsgivare och arbetssökande understödja övergång från skyddat arbete till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

I rapporten *Sheltered employment and transition from sheltered to ordinary employment in Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland* (Erik Samoy och Lina Waterplas, 1995) dras slutsatsen att vissa av de åtgärder som har vidtagits för att främja övergångar har varit framgångsrika medan andra inte har varit det. En mängd olika villkor måste uppfyllas för att övergångar skall bli framgångsrika. Några av dessa är följande:

- arbetstagarna måste få träning inför övergången;
- löneskillnaden mellan den ordinarie arbetsmarknaden och det skyddade arbetet måste utgöra en drivkraft;
- de personer som är aktuella för övergång måste vara produktiva;
- arbetsplatsen måste understödja övergången;
- arbetsmarknaden måste erbjuda sådana möjligheter.

Erfarenheten från denna internationella studie visar att det är särskilt svårt att hitta vanliga jobb till utvecklingsstörda och psykiskt sjuka personer. Detta innebär att andelen över-

gångar i skyddade verkstäder där dessa grupper dominerar i regel är extremt låg.

En av slutsatserna från 1992 års studie av skyddat arbete inom EG (se ovan) var att verkstäderna åtminstone delvis borde omvandlas till träningscentra om de skall kunna bidra till den sociala integreringen av arbetshandikappade. Genom reformeringen av det skyddade arbetet har Norge utvecklats i denna riktning men det ansågs när studien utfördes vara för tidigt att avgöra om detta kunde komma att leda till ett väsentligt ökat antal varaktiga övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Möjligheterna till övergångar är till en del beroende av rådande arbetsmarknadsläge med hög arbetslöshet i många europeiska länder. En dålig ekonomisk situation borde dock inte vara en ursäkt för att överge målsättningen om integrering i vanlig arbetsmiljö, påpekas i studien *Sheltered employment and transition from sheltered to ordinary employment in Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*.

I fråga om forskning om övergångar är det viktigt att notera att det med ett fåtal undantag antingen saknas uppgifter om övergångar eller att endast uppgifter om relativ andel övergångar redovisas. Uppgifter saknas om vad som kännetecknar de anställda som lämnat den skyddade verksamheten, den typ av anställning de gick till, hur länge de lyckades stanna kvar, hur deras karriär utvecklades osv. En jämförande uppföljning av dem som lämnat skyddad verksamhet skulle göra det möjligt att identifiera faktorer som bidrar till att övergångar blir framgångsrika eller misslyckas. En sådan studie skulle lära oss mycket mer om nationell politik än rena jämförelser av andel övergångar, menar Europarådsstudien.

Studien menar att betydelsen av begreppet övergång förändras när den skyddade verksamheten i sig förändras. Traditionellt sett har skyddade verkstäder stått i motsatsförhållande både i förhållande till den reguljära arbetsmarknaden och till inrättningar som exempelvis dagcenter.

Skyddat arbete var arbete som utfördes av personer med funktionshinder i en segregerad miljö med mängder av materiellt, finansiellt och mänskligt stöd. Uppfattningarna gick isär när det gällde nödvändigheten av anställningsavtal och lön. I dag håller enligt studien den tidigare tydliga gränslinjen mellan skyddat och icke skyddat arbete på att bli otydlig. Å ena sidan lämnar anställda i skyddad verksamhet allt oftare denna för att utföra service "i samhället". Å andra sidan ökar förekomsten av "arbete med stöd" eller reguljär sysselsättning med intensivt mänskligt och personligt stöd, förutom finansiellt och materiellt stöd. På samma gång minskar införandet av arbetsrelaterade aktiviteter i dagcenter gapet i förhållande till skyddat arbete.

När kraven på produktivitet och produktion ställs allt högre på de skyddade verkstäderna kan det emellertid leda till att de personer som har de svåraste funktionshindren hotas av omvänd övergång, alltså från den skyddade verksamheten till dagcentra.

Intresset för att stimulera övergångar har ökat i många EU-länder sedan slutet av 1980-talet. Det gäller exempelvis i Österrike, Finland och Norge, vilket belyses i studien *Sheltered Employment and transition from sheltered to ordinary employment in Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*. En av orsakerna är de stigande kostnaderna för skyddat arbete. Åtgärder för att stimulera övergångar kombineras alltid med nya finansieringsmetoder, hävdas i studien *Sheltered Employment in the European Community*. Där menar man att frågan måste ställas om det över huvud taget går att åstadkomma någon väsentlig ökning av övergångarna. Det finns ur kommersiell synvinkel en motsättning mellan att högproduktiva anställda lämnar verksamheten samtidigt som mindre produktiva anställda har kommit till den skyddade verksamheten just därför att de har låg produktivitet. En avgörande fråga är också i vilken utsträckning vanliga arbetsplatser är beredda att acceptera personer som tidigare arbetat i skyddad verksamhet.

4.7 Utredningens överväganden och förslag

4.7.1 Rehabilitering

Som framgår av kapitel 3 föreslår utredningen att en systematisk bedömning av individens arbetsförmåga och arbetets krav skall ske genom hela rehabiliteringsprocessen. Bedömningen av individens arbetsförmåga skall ske redan innan anställningen kommer till stånd. Resultatet av kartläggningen av individen skall matchas med resultatet av en kartläggning av arbetets krav som också skall föreligga redan innan ett anställningsbeslut fattas. Dessa båda bedömningar skall sedan utgöra grunden för ett *systematiskt rehabiliteringsarbete* som skall fortgå under hela anställningstiden samt för olika insatser i form av arbetsanpassning och andra arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Bedömningen av individens arbetsförmåga skall regelbundet revideras och arbetskraven fortlöpande kartläggas när arbetsuppgifter/-arbetsmoment tillkommer eller förändras. Det systematiska rehabiliteringsarbetet är en förutsättning för att utredningens förslag om att öka övergångarna från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden skall kunna förverkligas.

Ett effektivare rehabiliterings- och övergångsarbete kräver en fördjupad samverkan mellan AMV och Samhall. Detta är också syftet med det samverkansdokument mellan AMV och Samhall som nyligen underteckandes och som har behandlats tidigare i utredningsbetänkandet. Samverkansdokumentet måste nu genomföras i praktiskt tillämpning. Enligt vad utredningen har funnit vid såväl egna intervjuer som efter vad som har framkommit vid de djupintervjuer som har genomförts på utredningens uppdrag och som redovisas ovan finns det i dag starka spänningar och ibland direkt misstro i kontakterna mellan Arbetsmarknadsverket och Samhall. Dessa problem måste kraftfullt undanröjas om rehabiliterings- och övergångsarbetet skall kunna lyckas. Här har såväl ledningarna för AMS och Samhalls moderbolag som de

regionala bolagen respektive länsarbetsnämnderna (Lan) ett stort ansvar såsom vägvisare.

Den nya samverkansöverenskommelse som har träffats mellan Arbetsmarknadsverket och Samhall anger att det regionala och lokala samarbetet mellan Arbetsmarknadsverket och Samhall skall dokumenteras i regionala kontrakt. Såvitt utredningen har kunnat konstatera har hittillsvarande samarbetsöverenskommelser mellan regionala bolag och Lan varierande kvalitet och tyngd. Ibland går åtskilliga år mellan revideringarna och intrycket är närmast att överenskommelsen har liten praktisk betydelse och snarast är ett dokument som man pliktskyldigast tagit fram eftersom man från högre nivå i organisationen blivit ålagd att göra detta.

Utredningen anser att de kontrakt mellan bolaget och Lan som skall upprättas enligt den nyligen träffade samverkansöverenskommelsen måste få en helt annat dignitet än vad som många gånger hittills varit fallet med de regionala samarbetsöverenskommelserna. Ett regionalt kontrakt skall sända tydliga operativa styrsignaler ner i organisationen och årligen revideras på grundval av de erfarenheter man vunnit och de förändringar som krävs av verksamheten i framtiden.

Utredningen vill i detta sammanhang också erinra om de synpunkter som framförts i kapitel 3 om behovet av en gemensam vokabulär genom hela rehabiliteringskedjan.

Genom en enkätundersökning bland drygt 1 100 arbetshandikappade arbetstagare inom Samhall har utredningen undersökt de anställdas syn på bl.a. personalutveckling och personalutbildning som ju båda utgör väsentliga inslag i rehabiliteringsprocessen. Svaren, som redovisas tidigare i kapitlet, ger i en hel del avseenden en positiv bild av de anställdas syn på sitt arbete och sina arbetsförhållanden inom Samhall. Många är nöjda och ger uttryck för detta i sina svar på enkäten.

Men det är också uppenbart att mycket återstår att göra när 35 procent anser att de inte utvecklas i sitt arbete, 26 procent inte tycker att de får lära sig nya saker i sitt arbete,

53 procent uppger att de under det senaste året inte har deltagit i någon utbildning eller andra aktiviteter för att utvecklas i sitt arbete etc. Ett mer systematiskt rehabiliterings- och övergångsarbete bör kunna leda till en annan bild än vad som på detta sätt har framtonat genom enkäten.

Likaså lämnar svarsfördelningen när det gäller utvecklingssamtal och utvecklingsplaner en del övrigt att önska. Visserligen uppger drygt hälften eller 52 procent att de under det senaste året har haft utvecklingssamtal med sin närmaste chef, men 45 procent svarar att de inte har haft det. 42 procent svarar 'Ja' på frågan *"Känner du till att det finns en personlig utvecklingsplan för dig och ditt arbete i Samhall?"* medan mer än hälften, 54 procent, svarar 'Nej'.

Det är enligt utredningens uppfattning i princip ointressant om de personer som svarat att de inte har deltagit i utvecklingssamtal respektive inte har en personlig utvecklingsplan har svarat fel. Även om ett utvecklingssamtal skulle ha ägt rum enligt arbetsledarens uppfattning och ett dokument av karaktären utvecklingsplan faktiskt skulle föreligga, är det individens uppfattning om vad som har hänt eller inte hänt som är det väsentliga. För att rehabiliteringsprocessen, personalutvecklingen och personalutbildningen skall fungera krävs att den berörda arbetstagaren är väl informerad om och delaktig i processen. Ett metodiskt rehabiliteringsarbete kräver dokumentation i form av utvecklingsplan/handlingsplan.

Personalutbildningen för de arbetshandikappade inom Samhall omfattade 1996 i genomsnitt 2,6 procent av antalet arbetstimmar, vilket är detsamma som på arbetsmarknaden i sin helhet. Variationen mellan olika Samhallbolag var stor och låg i intervallet 1,3–4,0 procent. Många Samhallanställda är lågutbildade. Bland de personer som rekyterats till Samhall under åren 1993–1995 hade 62 procent högst grundskoleutbildning. Utredningen anser att det är angeläget att personalutbildningen inom Samhall får väsentligt ökad omfattning och att den integreras i det systematiska rehabili-

teringsarbetet.

Förutom ökad omfattning på personalutbildningen inom Samhall anser utredningen att det är angeläget att de anställda bör stimuleras att delta i reguljär utbildning. Efterfrågan på lågutbildad arbetskraft har sjunkit kraftigt. Låg utbildning ger generellt sett sämre förutsättningar att få fotfäste och lyckas på arbetsmarknaden. För att öka möjligheterna till övergångar bland de lågutbildade inom Samhall måste kompetensutveckling i arbetet liksom i det reguljära utbildningsväsendet stimuleras.

En Samhallanställd kan redan i dag beviljas utbildningsbidrag för att delta i reguljär utbildning. Detta sker då inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. För den enskilde innebär detta dock en inkomstminskning eftersom dagpenningbeloppet, som ligger till grund för beräkningen av utbildningsbidraget, högst kompenserar 80 procent av lönekostnaden. För att stimulera lågutbildade inom Samhall att ta steget till utbildning bör enligt utredningens uppfattning en bidragskonstruktion utformas med löneutfyllnad.

En utbildningssatsning skulle också kunna bidra till en ökad genomströmning hos Samhall. Villkoret för utbildningsbidrag med löneutfyllnadsersättning skulle kombineras med kravet att Samhall ersättningsrekryterar en vikarie.

Alla arbetshandikappade arbetstagare med låg utbildningsnivå inom Samhall kan inte förväntas delta i den föreslagna utbildningssatsningen. Här spelar exempelvis ålder och andra förutsättningar in. Gruppen arbetstagare med intellektuella funktionshinder bör dock inte uteslutas från möjligheten till kompentenshöjande utbildning. För dessa kan deltagande i SÄRVUX eller anpassade utbildningar inom folkhögskolan utgöra lämpliga alternativ. Ett grundläggande krav måste vara att den enskilde är motiverad att delta i en sådan utbildningsinsats och att anställningstryggheten garanteras även om det långsiktiga målet för många är övergång från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden. Kostnader för och finansiering av den föreslagna satsningen på reguljär

utbildning för lågutbildade inom Samhall behandlas i kapitel 5.

Enligt uppgifter från Samhallbolagen går det i genomsnitt 29 arbetshandikappade arbetstagare per arbetsledare. Variationsbredden är stor enligt bolagens uppgifter. Det bekräftas också av de djupintervjuer som genomförts på uppdrag av utredningen. I dessa anger de intervjuade arbetsledarna att de har ansvar för alltifrån 12 till 120 arbetstagare. Minskningen av andelen arbetsledare har enligt utredningens uppfattning gått för långt. Andelen arbetsledare eller motsvarande stödfunktioner måste öka. Ökad arbetsledartäthet i kombination med en väl fungerande strategi för rehabiliteringsarbetet skulle enligt utredningen medföra en väsentlig effektivisering av verksamheten och leda till en samhällsekonomisk vinst som mer än väl motsvarar kostnaden för insatserna. Detta behandlas också i kapitel 5.

4.7.2 Övergångar

Andelen *faktiska* övergångar från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden uppgick år 1996 till 2,8 procent eller 776 personer (brutto). Av dessa kommer ett antal personer att återgå till Samhall inom en 12-månadersperiod (s.k. återgångar). Andelen återgångar har de senaste åren legat runt 40 procent.

Utredningen anser att övergångarna skulle kunna ökas väsentligt jämfört med i dag. De *potentiella* övergångarna är betydligt större än de faktiska. I utredningsarbetet har uppfattningar om den s.k. övergångsmognaden inhämtats från såväl arbetshandikappade själva som arbetsledare och personal inom Af/Ami. De olika bedömningarna visar följande:

- På enkätfrågan *"Tror du att du i dag skulle klara ett arbete utanför Samhall?"* svarar 43 procent av de arbetshandikappade arbetstagarna 'Ja'.
- På enkätfrågan *"Skulle du i dag vilja ha ett arbete utanför Samhall?"* svarar 37 procent av de arbetshandikappade

arbetstagarna 'Ja'.

- Sex olika arbetsledare/enhetschefer vid sex olika Samhallenheter har bedömt övergångsmognaden hos sin personal. Variationsbredden i bedömningarna är stor. Mellan 10 och 75 procent av de arbetshandikappade bedöms som aktuella för en övergång till en anställning med ett lönebidrag på 80 procents bidragsnivå.
- Af/Ami anser att arbetsledare många gånger har en orealistisk uppfattning om övergångsmognad. De personer som intervjuats vid Af/Ami menar att det ofta är svårt att ordna ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden åt personer som arbetsledare bedömer vara övergångsmogna.

Även om synpunkterna från Af/Ami pekar på risken för felaktiga förväntningar på de krav som ställs på den reguljära arbetsmarknaden visar de olika bedömningarna sammantaget att det finns ett betydande utrymme för ökade övergångar från Samhall. Utredningen anser därför att övergångskravet bör skärpas.

Statsmakternas krav på övergångar uppgår i dag till minst 3 procent (brutto) av de arbetshandikappade anställda på årsbasis. I Samhallkoncernens policydokument anges att den årliga andelen övergångar bör ligga i intervallet 3–6 procent. Den skärpning av övergångskravet som utredningen föreslår bör dock inte göras omedelbart och i ett steg utan successivt på några års sikt. För att det skall vara möjligt att svara upp mot de höjda kraven måste rehabiliteringsprocessen vidareutvecklas och systematiseras. Det är vidare angeläget att hänsyn tas till arbetsmarknadsläget och tillgången på lönebidrag. Enligt utredningens uppfattning kan en långsiktigt rimlig nivå på övergångskravet anses ligga på ca 10 procent per år.

Vikten av att övergångarna är väl förberedda och förankrade måste poängteras. Om andelen återgångar blir alltför stor måste detta enligt utredningens uppfattning ses som en varningssignal. Samtidigt är det viktigt att uppmuntra att

man vågar prova på jobb utanför Samhall. Många av de övergångar som "lyckas" har föregåtts av tidigare försök och återgångar. Det är dock viktigt att betona att övergångsmålet inte får bli ett tvång riktat mot individen. Det handlar i stället om att utveckla metoder samt en tydlig och fungerande ansvarsfördelning för övergångsarbetet.

Samhall har en ambitiöst formulerad övergångspolicy vad gäller allmänt tillvägagångssätt samt krav på uppföljning och återkoppling. Incitamenten till att omsätta policyn i praktiskt handlande måste däremot förstärkas kraftigt. Här är ekonomiska styrmedel en väsentlig beståndsdel, vilket behandlas i kapitel 5.

Det är bl.a. viktigt att tydliggöra sambanden mellan övergångsintäkter och -kostnader. Andra viktiga åtgärder är utbildnings- och utvecklingsinsatser riktade till de anvisade arbetstagarna och inte minst till arbetsledare och företagsledningar. Den systematiska uppföljning och återkoppling av övergångarna som koncernpolicyn talar om måste komma till stånd och tas till vara i verksamheten. Här skulle kvalificerad uppföljning och forskning vara av stort intresse, något som utredningen återkommer till nedan.

Det finns här anledning att något närmare beröra några av de mest vanliga förklaringarna till varför andelen övergångar inte är större:

- Det allmänt svåra arbetsmarknadsläget med låg efterfrågan på arbetskraft i största allmänhet och arbetshandikappad arbetskraft i synnerhet;
- Bristen på lönebidrag;
- Bidrag utgår även vid rekrytering av icke arbetshandikappade personer vilket konkurrerar ut de arbetshandikappade;
- Tryggheten inom Samhall är för stor;
- De Samhallanställda saknar motivation till övergångar;
- Arbetsledarna och/eller de lokala företagen vill inte att de mest produktiva arbetstagarna skall söka sig därifrån;
- Lönenivån i Samhall är för hög i förhållande till lönerna

på den reguljära arbetsmarknaden.

Utan att gå in i detalj på var och en av dessa punkter vill utredningen ändå ge några korta kommentarer till var och en av dessa.

Även om *efterfrågan på arbetskraft* är låg och det är svårt att få jobb är det viktigt att komma ihåg att ett mycket stort antal nyanställningar sker varje år. När 1990-talets lågkonjunktur var som djupast – år 1993 – gjordes 790 000 nyrekryteringar. Mer än hälften av dem som fick jobb var tidigare arbetssökande eller nytillträdande på arbetsmarknaden, övriga rekryteringar var arbetsgivarbyten. De flesta som fick jobb hade i första hand utnyttjat andra kanaler än arbetsförmedlingen: direktkontakter med arbetsgivare, personliga kontakter, annonser osv.

En övergång från Samhall till anställning på den reguljära arbetsmarknaden föregås ofta/i regel av praktik hos den aktuella arbetsgivaren. När väl en praktik har kommit till stånd är det mycket vanligt att detta leder till övergång, enligt de uppgifter som utredningen inhämtat vid intervjuer. Möjligheterna till lönebidrag eller andra arbetsmarknadspolitiska stöd har betydelse i sammanhanget.

När det gäller *bristen på lönebidrag* vill utredningen starkt betona att det är viktigt att det lokala Samhallföretaget meddelar Af/Ami samt vid behov även länsarbetsnämnden och det regionala bolaget om man anser att övergångar hindras till följd av brist på lönebidrag. Det är vidare angeläget att bolaget och länsarbetsnämnden träffar avtal/kontrakt om tillgång till lönebidragsmedel så att övergångar inte hindras av detta skäl. Denna fråga berörs också i kapitel 5. Det bör i sammanhanget påpekas att det också sker övergångar utan lönebidrag. År 1996 skedde 40 procent av övergångarna utan lönebidrag.

Lönebidragen har stor betydelse i samband med övergångar. Av bruttoövergångarna år 1996 gjordes 60 procent med hjälp av lönebidrag. Även om lönebidrag är den klart

viktigaste stödformen skedde en hel del övergångar med hjälp av rekryteringsstöd och starta eget-bidrag. Hur stor omfattning de båda sistnämnda stödformerna hade har det inte varit möjligt för utredningen att kartlägga men i ett par undersökta bolag har andelen legat på 10 procent eller något mer. Det finns all anledning att uppmuntra ökad användning av andra arbetsmarknadspolitiska stödformer än lönebidrag i de fall övergångar inte bedöms kunna ske utan någon form av bidrag.

Det faktum att *bidrag utgår även vid rekrytering av icke arbetshandikappade* kan förvisso utgöra ett problem. Det gäller framför allt på lokala arbetsmarknader där en mycket stor del av rekryteringarna åtminstone periodvis sker med någon form av bidrag. Eftersom många övergångar sker med stöd av lönebidrag är det dock viktigt att erinra om att lönebidrag kan utgå under längre tid medan flertalet alternativa bidrag, exempelvis rekryteringsstöd, är tidsbegränsade.

Tryggheten i Samhall är för stor, hävdas det. Formellt sett är detta dock inte fallet. Lagen om anställningsskydd (LAS) gäller inte för arbetstagare i skyddat arbete. I gällande kollektivavtal för Samhall anges dock att reglerna om uppsägning och avsked enligt LAS ändå skall tillämpas vid uppsägning av personliga skäl. En anställning inom Samhall innebär att man står till arbetsmarknadens förfogande. Den anställde är skyldig att lämna sin anställning om han/hon erbjuds ett arbete som han/hon har förutsättningar att klara av hos en annan arbetsgivare.

Det är enligt utredningens uppfattning av största vikt att såväl Af/Ami som företaget i anslutning till en rekrytering ingående informerar om syftet med det skyddade arbetet, om den rehabiliteringsprocess som inleds och de övergångsmål som gäller. Övergångar skall dock inte tvingas fram. Genom personalutveckling, utbildning, uppmuntran och andra *motivationshöjande åtgärder* skall övergångarna främjas. Utredningens förslag om ökad arbetsledartäthet leder till ökade resurser för motivationshöjande åtgärder. Genom att

arbetsledare får ansvar för färre arbetstagare bör det exempelvis bli möjligt för arbetsledaren att besöka en tidigare arbetstagare på hans eller hennes nya arbetsplats under praktiktiden eller den första anställningstiden. Rätten att återgå till Samhall inom en 12-månadersperiod bör finnas kvar. Pressen på övergång får inte bli så stark att den leder till utslagning.

Utredningen kan varken bekräfta eller dementera påståendet att det förekommer att *arbetsledare/lokala företag inte vill att de mest produktiva arbetstagarna skall söka sig därifrån*. Vid intervjuer uppger såväl Samhallföretag som Af/Ami att detta förekommer men i vilken utsträckning det sker saknar utredningen möjlighet att bedöma. Företeelsen torde vara mest vanlig i enheter med dålig ekonomi. Ett genomförande av utredningens förslag om att beräkna övergångsintäkter som läggs fram i kapitel 5 skulle motverka eventuella tendenser till s.k. inlåsning av högproduktiva arbetstagare.

Lönenivån i Samhall är för hög i förhållande till lönerna på den reguljära arbetsmarknaden, hävdas det ibland. Generellt sett är dock lönenivåerna inom Samhall lägre än i motsvarande bransch på den reguljära arbetsmarknaden men motsatsen förekommer ibland på lokal nivå.

Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att lönenivåerna inom Samhall fastställs så att de inte kan utgöra ett hinder för övergång till den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen förutsätter att detta beaktas vid avtalsförhandlingarna. Möjligheterna till en lönehöjning skall vara ett av incitamenten för övergångar.

En form av övergångar som utredningen särskilt vill fästa uppmärksamheten på är s.k. avknoppningar. Det innebär att en del av Samhalls verksamhet tas över av ett annat företag eller av Samhallanställda samtidigt som arbetshandikappade går över till det förvärvande företaget och får fast anställning där. Som redovisats tidigare i kapitlet har drygt ett par hundra övergångar skett de senaste åren genom avknopp-

ningar. Utredningen anser att detta är en form av övergångar som bör stimuleras.

Övergångarna från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden måste, som ovan framhållits, öka för att fler personer än i dag skall beredas möjlighet till den arbetsmarknadspolitiska åtgärden skyddat arbete och den rehabilitering som detta skall innebära. Utredningen vill i detta sammanhang varna för de allt starkare tendenserna till framväxten av skyddat arbete i kommunal regi, ofta benämnd Komhall. Ett väsentligt skäl till att kommunalt skyddat arbete diskuteras eller planeras i allt fler kommuner är att Samhall tvingats införa anställningsstopp och minska antalet arbetstillfällen. Med en ökad genomströmning skulle fler arbetshandikappade kunna beredas möjlighet till skyddat arbete inom Samhall. Därigenom kan nackdelarna med kommunalt skyddat arbete motverkas.

En av de utredningar som banade väg för bildandet av Samhall beskrev det dåvarande primär- och landstingskommunala huvudmannaskapet för den skyddade verksamheten på följande sätt: *"... det splittrade huvudmannaskapet har inneburit nackdelar beträffande såväl planering som drift av verksamheten. Bl.a. har det skapat osäkerhet vad avser den egentliga fördelningen av ansvaret för utbyggnaden av verksamheten mellan stat och kommun. Detta har i sin tur bidragit till betydande regionala skillnader i tillgången på skyddat arbetet. Detta upplevs som orättvist, då arbetshandikappade i skyddat arbete får bättre ekonomiska och sociala villkor än de som inte har tillgång till sådant arbete på hemorten."* (OSA-utredningen SOU 1975:82) En utveckling tillbaka mot vad som beskrevs av OSA-utredningen i mitten av 1970-talet måste förhindras. Därför är det nödvändigt att rehabiliterings- och övergångsarbetet förbättras väsentligt jämfört med i dag.

Invandrare och kvinnor är underrepresenterade bland övergångarna. Ungefär 18 procent av de arbetshandikappade har invandrarbakgrund men dessa svarade endast för 13

procent av övergångarna år 1996. På motsvarande sätt utgör kvinnorna 46 procent av de anställda men svarade bara för 30 procent av övergångarna första halvåret 1996 (34 procent år 1995). Metodutveckling och särskilda insatser för att stimulera övergångar bland invandrare och kvinnor är angelägna.

För att övergångsarbetet skall lyckas krävs inte bara ett intensifierat samarbete mellan AMV och Samhallbolaget utan även ett systematiskt rehabiliterings- och övergångsarbete. Också andra måste engageras. Det gäller såväl fackligt förtroendevalda som Samhalls regionala råd där bl.a. företrädare för handikapporganisationerna och olika myndigheter ingår. Det är viktigt att kunskaper och erfarenheter hos olika intressenter tas tillvara och att deras synpunkter inhämtas på olika aspekter av Samhalls verksamhet. På grundval av den sparsamma dokumentation som finns kring kontakterna med handikapporganisationerna och andra intressenter samt utifrån intervjuuppgifter drar utredningen slutsatsen att det är angeläget att Samhall bygger ut dessa kontaktytor. Detta gäller inte minst på regional och lokal nivå. I sammanhanget vill utredningen vidare peka på betydelsen av att Samhall har goda kontakter med lokala arbetsgivare och näringslivsorganisationer, inte minst för att detta kan underlätta övergångar.

Utredningen anser att uppföljning och forskning måste stimuleras kring funktionshindrades villkor i arbetslivet. Trots att kostnaderna för stat och kommun för åtgärder riktade mot arbetshandikappade är omfattande och antalet berörda individer stort, är forskningen på området av blygsam omfattning. När det gäller verksamheten inom Samhall är det enligt utredningens uppfattning av särskilt intresse att studera en rad frågor kring övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Vad kännetecknar dem som lämnar skyddat arbete, vilken typ av arbete går de till, går de till samma bransch eller andra branscher, är chanserna till övergång större inom tjänster än industri, hur länge lyckas de stanna kvar, hur utvecklas deras karriär, vilka faktorer bidrar till att

övergångarna misslyckas/lyckas är några av de frågor där studier vore angelägna. Här bör enligt utredningens uppfattning Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering kunna spela en väsentlig roll för att stimulera och/eller genomföra angelägna projekt. Institutet som inrättades den 1 januari 1997 skall främja, stödja och genomföra främst utvärderingsstudier av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder och studier av arbetsmarknadens funktionssätt.

Det bör betonas att i ett intensifierat rehabiliterings- och övergångsarbete är det även väsentligt att mäta och följa upp andra variabler än övergångar. Det gäller exempelvis sjukfrånvaro, utbildning och arbetsanpassning.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna ägnas i dag ett betydande intresse i hela Europa. Nya åtgärder tillskapas och gamla omformas. Detta gäller också sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktas mot arbetshandikappade, däribland skyddat arbete. I flera länder har man exempelvis diskuterat och/eller genomfört förändringar som syftar till ökade övergångar från skyddat arbete till den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen anser att det vore angeläget att inhämta mer ingående information om förändringar och erfarenheter från ett antal europeiska länder.

5 Samhalls effektivitet i ett ekonomiskt perspektiv

Utredningens förslag i sammanfattning:

Samhalls uppdrag

Uppgiften att anordna, leda och samordna verksamhet som bedrivs inom koncernen för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns, föreslås kvarstå oförändrad.

Mål och resultatkrav

* Det, utifrån Samhalls uppdrag, övergripande målet för Samhall är, dels att bereda meningsfullt arbete åt arbetshandikappade, dels att genom rehabilitering skapa övergångar till anställning i andra företag. Ett mål som utredningen vill betona.

De till målet fogade resultatkraven och förutsättningarna föreslås ändras i följande avseenden:

* Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall successivt ökas från nuvarande 3 procent, för att på sikt när förhållandena medger det uppgå till ca 10 procent av de arbetshandikappade anställda på årsbasis.
* Samhall bör enligt den modell som redovisas i avsnitt 5.2 årligen beräkna och redovisa intäkten av sina övergångar.
* Samhall skall ha en affärsmässig effektivitet och verksamhetsstruktur som ger sådana intäkter att det täcker Samhalls kringkostnader för produktionen. Bidrag till arbetskraftskostnaden för de arbetshandikappade skall utges av staten i erforderlig omfattning.

* Samhalls uppdrag att skapa arbete "där behoven finns" bör kvarstå.
* Samhall skall, när man infört personalekonomisk redovisning, i sin årsredovisning specificera sina merkostnader för rehabilitering/utveckling och övergångsarbete avseende sina arbetshandikappade anställda som ett underlag för att få bidrag från staten för dessa merkostnader.
* Samhall skall årligen i en personalberättelse redovisa sina insatser för bl.a. rehabilitering/utveckling, anpassning och övergångsarbete, sina kostnader för detta, samt samverkan i dessa frågor med externa aktörer och därmed utveckla den personalberättelse som utges för 1996.

Övriga förslag

* Utredningen föreslår att Samhalls merkostnadsersättning på sikt delas upp i en lönerelaterad del och en del som varierar med övergångarna och som bestäms utifrån de merkostnader, jämfört med andra företag, som Samhall har för sina rehabiliterings- och övergångskostnader.
* Utredningen föreslår att Samhall skall påbörja införande av personalekonomisk redovisning som en förutsättning för att förslaget om ny konstruktion för merkostnadsersättning skall kunna genomföras.
* Regionalt Samhallbolag och länsarbetsnämnd bör årligen träffa avtal om i vilken utsträckning lönebidragsmedel skall finnas tillgängliga för Samhalls övergångar.

5.1 Mål och resultatkrav

Enligt direktiven skall utredningen pröva om målen och resultatkraven för Samhall innebär de mest lämpliga kriterierna för att bedöma verksamhetens resultat eller om de bör revideras eller förändras.

I avsikt att bedöma Samhalls effektivitet och om målen och resultatkraven kan behöva förändras, har utredningen låtit utföra en företagsekonomisk och samhällsekonomisk studie av Samhalls verksamhet *Ekonomisk översyn av Samhall* (se bilaga 2 i betänkandets bilagedel). Utredningens uppdrag har genomförts av ekonomerna Thomas Aronsson och Claes Malmquist. I det följande redovisas bl.a. faktorer som påverkar Samhalls effektivitet, Samhalls redovisning av resultat och merkostnader, behovet av personalekonomisk redovisning samt om effektiviteten påverkas av formerna för Samhalls verksamhet.

Som tidigare beskrivits är uppgiften, eller verksamhetsidén, för Samhall AB, att anordna, leda och samordna verksamhet som bedrivs inom koncernen för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns.

Samhalls verksamhet bedrivs utifrån fyra av regeringen sedan 1992 uppställda resultatkrav. Det innebär att Samhall skall erbjuda en viss bestämd minsta sysselsättningsvolym för arbetshandikappade anställda, minst 40 procent av de nyanställda skall rekryteras bland utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade, andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 procent brutto varje år och slutligen att behovet av statligt stöd skall minska. Samhall har hittills infriat de av ägaren uppställda resultatkraven, så när som på kravet för övergångar som för år 1996 uppgick till 2,8 procent brutto.

I Samhalls studie *Samhall mot år 2005* sägs att:

> Samhalls utgångspunkt är att de fyra huvudmålen är likvärdiga. Genom att målen har så olika karaktär (kräver olika slag av insatser, mäts med olika mått) kan det vara lätt att ställa dem mot varandra och hävda att de är motstridiga. I debatten ifrågasätts ibland om det är möjligt att kombinera sociala och ekonomiska mål i en verksamhet som Samhalls. Ofta ställs det ekonomiska målet mot de arbetsmarknadspolitiska personalutvecklingsmålen utgående från att krav på ökad produktivitet och effektivitet inte går att förena med bra arbets-

platser för personer med svårare arbetshandikapp.

Samhall säger vidare att:

> För varje verksamhet är dess ekonomiska ramar av avgörande betydelse, så även för Samhall. Eftersom besparingskraven redan är betydande så innebär det, i fråga om ekonomi, att affärsvalen och affärsmöjligheterna blir allt viktigare. Affärsvalet får således ett starkt ömsesidigt samband med de tre övriga målområdena. För Samhalls del tillkommer kravet på att arbetstillfällena skall lokaliseras över landet allt efter behoven.
>
> Målgrupp och övergångar har ett liknande ömsesidigt och starkt samband. Även om övergångarna kommer från samtliga handikappgrupper så kan man se vissa skillnader. Det innebär att målgruppen vid rekrytering påverkar potentialen för övergång. Det är inte bara en fråga om hur länge personalutvecklingsinsatsen i Samhall behövs innan övergång utan också om hur många som behöver en varaktig anställning. Ett förstärkt krav på övergångar påverkar inriktningen av rekryteringen och det ekonomiska resultatet. Övergångarna skapar å sin sida ett utrymme för nyanställning. Förändringar i målgrupp – övergångsmål kan således påverka genomströmningen och därmed förändra förutsättningarna för hela verksamheten och produktionsuppläggningen.

5.1.1 Tidigare ekonomiska studier av Samhalls verksamhet

Liknande studier har genomförts tidigare. Redan 1981 genomfördes en studie *Socialt bokslut, modell och tillämpning inom Samhällsföretagsgruppen* av nationalekonomen och dåvarande docenten Ernst Jonsson. Studien syftade till att beräkna det samhällsekonomiska värdet av Samhalls verksamhet.

En samhällsekonomisk studie R*apport beträffande Samhällsföretag* genomfördes 1986 av konsultföretaget Invent management AB. I studien anlitades professor Lars Nordström som sakkunnig. Syftet med studien var att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv utvärdera dels den dåvarande verksamheten dels effekten av en utökad

verksamhet.

En studie *Arbete åt arbetshandikappade* genomfördes 1993 av Tarmo Haavisto, Sören Höjgård och Vassilios Vlachos. Syftet med studien, som behandlade perioden fram till budgetåret 1990/91, var att genomföra en samhällsekonomisk utvärdering av Samhall och dess verksamhet. I studien fördes en principiell diskussion kring den form i vilken verksamheten för skyddat arbete är organiserad, samt gjordes en beskrivning av de regler som gäller för verksamheten ifråga och en analys av de effekter som regelsystemet ger upphov till.

Samtliga dessa studier genomfördes på uppdrag av Samhall.

5.2 Samhalls redovisning

I den ekonomiska studien av Samhalls verksamhet *Ekonomisk översyn av Samhall* som genomförts på uppdrag av utredningen, ingick bl.a. att kartlägga och klargöra kostnaderna för Samhalls verksamhet, att klargöra det samhällsekonomiska värdet av Samhallkoncernen och bedöma värdet av en personalekonomisk redovisning. Det innebar att studien skulle ske utifrån såväl ett företagsekonomiskt som personal- och samhällsekonomiskt perspektiv. Eftersom studien påbörjades under 1996 kom den att avse verksamhetsåret 1995 eftersom det av naturliga skäl inte gick att få fram ett komplett underlag för 1996.

Samhall redovisar sitt resultat i en resultaträkning där den statliga merkostnadsersättningen redovisas som intäkt och lönekostnaden för de arbetshandikappade som en kostnad. Samhalls resultat för år 1995 uppgick till 73 miljoner kronor efter skatt. Detta resultat är dock inte intressant ur ägarens, statens, synpunkt då ägaren gett ett bidrag till verksamheten på 4 739 miljoner kronor. Ur statens synpunkt blir därför det företagsekonomiska resultatet i stället en förlust på 4 666 miljoner kronor (4 739 - 73). Avsikten med Samhall är dock

inte att koncernen skall åstadkomma en vinst i traditionell företagsekonomisk mening.

Anslaget i den ekonomiska studien har varit att förutom i ett företagsekonomiskt perspektiv också se på Samhalls resultat i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Man har därför gjort följande justeringar i Samhalls årsredovisning:

- Justerat resultaträkningen genom att öka resultatet med arbetskraftskostnader för arbetshandikappad personal och minska resultatet med motsvarande del av den statliga merkostnadsersättningen.
- Justerat resultaträkningen med en beräkning av ett humankapitalnetto.
- Justerat resultaträkningen med en beräkning av värdet av de övergångar som skett under året.

5.2.1 Lönekostnader för arbetshandikappade

En intressant fråga är hur man i ett samhällsekonomiskt perspektiv skall betrakta Samhalls lönekostnader för de arbetshandikappade. Under förutsättning att arbetsförmedlingen har bedömt att andra möjligheter till alternativ anställning inte är möjliga, anvisas de arbetshandikappade till Samhall. Man kan då i princip säga att deras arbetsinsatser inte har någon alternativ användning utanför Samhall. Därmed utgör deras arbetsinsatser på Samhall ingen samhällsekonomisk kostnad. I de beräkningar som har gjorts i den samhällsekonomiska studien har man därför utgått ifrån att den arbetshandikappade personalen inte skulle vara i produktivt arbete om de inte var anställda hos Samhall. Lönekostnaden för de arbetshandikappade som är anställda hos Samhall blir därmed lika med noll.

Statens merkostnadsersättning till Samhall skall vara ett bidrag till arbetskraftskostnaden för de arbetshandikappade och andra faktorer som ger koncernen merkostnader jämfört med andra företag. Om man utgår ifrån att de arbetshandikappades arbetsinsatser på Samhall inte utgör någon sam-

hällsekonomisk kostnad eftersom alternativet för dessa skulle vara förtidspension skall, i konsekvens härmed, motsvarande del av merkostnadsersättningen inte heller tas upp som en intäkt i resultatredovisningen. Samhalls resultat blir då en förlust på 283 miljoner kronor (4 666 - 4 383).

I den ekonomiska studien har man med ovanstående utgångspunkt i stället valt att titta på vilket resultat Samhall ger utan dessa båda faktorer. Om man utgår ifrån att de arbetshandikappade till följd av Samhalls rehabiliterande insatser och anpassningsåtgärder har en viss produktionskapacitet och att deras produktivitet ökar till följd av dessa åtgärder, är det, enligt studien, rimligt att anta att denna produktionskapacitet bör vara så stor att den betalar Samhalls kringkostnader för produktionen.

5.2.2 Beräkning av humankapitalnetto

Ett företags resultat påverkas bl.a. av de investeringar som görs i såväl real- som humankapital. Alla företag redovisar investeringar i maskiner och annan produktionsutrustning. Däremot redovisas sällan de investeringar man gör i humankapital och om så sker bokförs detta som en kostnad och inte som en investering. Investeringar i humankapitalet består av t.ex. personalutbildning och investeringar i arbetsmiljön. Följden av att dessa investeringar redovisas som kostnader i resultaträkningen under de år de genomförs blir att resultatet för detta år blir lägre än det annars skulle ha blivit. Å andra sidan redovisas inga kostnader för de humankapitalinvesteringar som genomförts tidigare räkenskapsår trots att nyttan av dessa satsningar kommer innevarande räkenskapsår till godo. Detta innebär att ett företag som under ett år gör större satsningar än normalt på arbetsmiljö och personalutbildning för detta år kommer att redovisa ett sämre resultat än vad som faktiskt är fallet medan underlåtenhet att underhålla sitt humankapital på motsvarande sätt redovisar ett bättre resultat jämfört med det faktiska utfallet.

För att skapa förutsättningar att bättre visa humankapitalets utveckling, har man i studien för varje dotterbolag med arbetshandikappad personal beräknat ett humankapitalnetto där årets kostnader för investeringar i personalutbildning, rekrytering och arbetsmiljö räknats resultatet tillgodo medan avskrivningar på tidigare års motsvarande investeringar belastas årets resultat. Tillsammans utgör dessa ett humankapitalnetto.

Hur beräkningarna har gjorts framgår av rapporten *Ekonomisk översyn av Samhall* (se bilaga 2 i betänkandets bilagedel). Resultatet av beräkningarna visar att de totala investeringskostnaderna i humankapital för 1995 lågt räknat utgör 450 miljoner kronor vilket är nästan dubbelt så mycket som investeringskostnaderna i realkapital.

I kapitel 4 görs en jämförelse av personalutbildningen för arbetshandikappade anställda inom Samhall och motsvarande insatser för hela arbetsmarknaden. Analysen där visar att personalutbildningen inom Samhall inte har större omfattning än på övriga arbetsmarknaden.

5.2.3 Beräkning av övergångsintäkter

Rehabiliteringsuppdraget är centralt i Samhalls verksamhet vilket bl.a. avspeglas i statens krav att andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 procent (brutto) varje år. I kapitel 4 återfinns statistiska och andra uppgifter om Samhalls övergångsarbete. Mot den bakgrunden framstår det som väsentligt att man också har ett ekonomiskt mått på Samhalls rehabiliteringsresultat i detta avseende. När arbetshandikappade som ett resultat av rehabiliterings- och utbildningsinsatser de fått del av i Samhall lämnar sin anställning för att övergå till den reguljära arbetsmarknaden och därvid under ett antal år deltar i produktionen, skapas årligen samhällsekonomiska intäkter under deras framtida yrkesverksamma period. Dessa intäkter utgör en del av det samhällsekonomiska värdet av Samhalls

verksamhet.

Att beräkna Samhalls ekonomiska värde möter dock betydande svårigheter, främst därför att man inte kan veta i vilken utsträckning de personer som har gjort övergångarna kommer att arbeta i framtiden, och inte heller i vilken utsträckning deras arbetsgivare kommer att erhålla lönebidrag för dem.

I rapporten *Ekonomisk översyn av Samhall* har man för att beräkna värdet av övergångarna gått tillväga på följande sätt.

För att uppnå en så säker beräkning som möjligt av värdet av övergångar, valde man att följa de personer som verksamhetsåret 1985/86 övergått från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden. Antalet nettoövergångar uppgick till 661. Av dessa personer har 72 antingen flyttat utomlands eller avlidit varför det egentliga uvalet utgjorde 589 personer.

Med hjälp av ett marknadsundersökningsföretag kontaktades dessa personer dvs. de som under kortare eller längre period gått ut på öppna arbetsmarknaden med eller utan lönebidrag. Personerna ombads i en intervju att redogöra för i vilken utsträckning de förvärvsarbetat, varit sjukskrivna längre tid än en månad samt om deras arbetsgivare fått lönebidrag för deras arbetskraftskostnader och i så fall med vilken andel under perioden 1986–1996.

Uppgifter erhölls från 304 personer. Resterande 285 utgjorde olika slag av bortfall. En bortfallsanalys visade att den icke intervjuade gruppen har i stort sett samma fördelning på kön och ålder som nettourvalet. Dessutom erhölls från AMV:s lönebidragsregister uppgift om hur många i bortfallet som arbetat med lönebidrag under längre eller kortare perioder av den undersökta perioden 1986–1996. Bortfallsanalysen visar att bortfallet inte har någon snedvridande effekt vad avser dessa variabler.

För var och en av de intervjuade personerna beräknades hur många normalmånader de har arbetat under de 11 år som undersökningsperioden avsåg. Därtill har en prognos gjorts avseende alla som är födda 1933 eller senare för

återstående tid fram till pensionsåldern.

Med utgångspunkt från dessa värden beräknades ett prognostiserat värde för varje nettoövergång, 799 stycken, som skedde 1995. De beräkningar man gjort i studien visar att Samhalls totala övergångsintäkter för 1995 blir 960 miljoner kronor. Metoden att genom intervjuer rekonstruera i vilken utsträckning personer, som gått från Samhall till andra företag, förvärvsarbetat under 10 år, har aldrig tillämpats tidigare. Det innebär att beräkningen av övergångsintäkten bygger på empiriskt underlag och därför är ganska tillförlitlig. Hur beräkningarna gjorts framgår av studien *Ekonomisk översyn av Samhall* (bilaga 2 i betänkandets bilagedel).

Samhallkoncernens totala resultat inklusive övergångsintäkter blir då ett överskott på 677 miljoner kronor (960 - 283). För 1995 kan man således säga att Samhall givit ett samhällsekonomiskt överskott på 600–700 miljoner kronor. Dock realiseras detta överskott under många år framöver men är ändå resultatet av 1995 års verksamhet.

5.3 Personalekonomisk redovisning

En tanke bakom personalekonomisk redovisning är att anställdas värde för organisationen, ekonomiska konsekvenser av anställdas agerande liksom ekonomiska konsekvenser av olika personalåtgärder inte syns tillräckligt tydligt vare sig i traditionell ekonomisk redovisning eller i kalkylering. För att beskriva en organisation ur ett humankapitalperspektiv krävs en modell för personalekonomisk redovisning som sätter de anställda i fokus. Genom att använda sin kompetens och sina verktyg skapar personalen de värden som finansierar organisationens verksamhet. Med tillgång till en modell för personalekonomisk redovisning blir det möjligt att strukturera ett företags intäkter och kostnader med utgångspunkt från de personella resurserna

Personalintensiva organisationer är särskilt lämpade att

införa personalekonomiska rutiner. Med den utgångspunkten kan man knappast hitta en mer passande organisation än Samhall. Hela dess affärsidé är baserad på humankapitalet och produktionen är i första hand inriktad på personalutveckling.

Vid den praktiska hanteringen av personalekonomisk redovisning förekommer olika redovisningsmodeller som var och en redovisar olika slags "personalkostnader", dvs. är uppbyggda efter olika principer för att värdera arbetstiden.

I studien *Ekonomisk översyn av Samhall* har man använt självkostnadsprincipen som modell för en personalekonomisk redovisning i Samhall. I rapporten redogör man för modellens tillämpning på tre olika arbetsenheter inom koncernen. Innehållet i modellen består av att man för direktanställda och arbetshandikappade var för sig redovisar

- frånvarokostnader
- rehabiliteringskostnader
- personalrörlighetskostnader
- personalutvecklingskostnader.

Dessutom redovisar man arbetsmiljöinvesteringar för alla anställda gemensamt. Dessa kostnader tillsammans utgör Samhalls personalomkostnader.

Med tanke på Samhalls speciella struktur, där de anställda är uppdelade i direktanställda respektive arbetshandikappade, blir självkostnadsberäkningarna olika för de båda kategorierna. Konsultrapporten utgår konsekvent från att Samhall inte har någon arbetskraftskostnad för de arbetshandikappade, vilket i sin tur medför att deras beräknade arbetstidsvärde blir lågt. Självkostnaden består därmed dels av kostnader för utbildning och rekrytering, men också av de kringkostnader som är nödvändiga för att de anställda skall kunna utföra sina arbetsuppgifter. Bland dessa kringkostnader finns för varje arbetshandikappad en andel av de direktanställdas självkostnader.

Kostnader i form av utgifter och tid för arbetsmiljöin-

vesteringar redovisas dock inte uppdelad på direktanställda och arbetshandikappade eftersom de anställda har gemensam arbetsmiljö.

Redovisningsmodellens struktur och innehåll framgår av rapporten (bilaga 2 i bilagedelen).

Den stora nyttan av ett systematiskt tillämpande av personalekonomisk redovisning ligger i att det kan bidra till att leda Samhalls olika bolag till ökad effektivitet. I den ekonomiska översynen pekar man på några skäl för detta påstående.

- Bättre beslutsunderlag.
- Kontinuerlig information erhålls.
- Bättre utvärderingsunderlag.
- Bättre planeringsunderlag.
- Intresset fokuseras på personalfrågor.

Den personalekonomiska redovisningen ger tillgång till nya nyckeltal som underlättar effektivitetsanalysen genom att effektiviteten kan delas upp i olika avseenden.

Det traditionella nyckeltalet rörelseresultat per arbetad timme för arbetshandikappade kan i den personalekonomiska redovisningen brytas ner i de tre nyckeltalen bruttoförädlingsvärde, personalomkostnad och produktionskostnad per arbetad timme.

Genom att dela upp verksamhetens totala effektivitet i dessa delposter kan analysen kring resursanvändandet utföras med större precision. Normalt sett klumpas dessa olika nyckeltal ihop, vilket inte möjliggör en tolkning av hur de olika personalfrågorna, t.ex. utbildning, frånvaro, rehabilitering eller arbetsmiljöinvesteringar påverkat resultatet.

I studien anger man att införande av personalekonomisk redovisning också innebär vissa problem. Det största problemet uppges vara att organisationen initialt drar på sig administrativa merkostnader under utvecklingsskedet. För att systemet skall fungera tillfredsställande krävs mer, och framför allt annan, information än man traditionellt använder sig

av. Skall dessa nödvändiga uppgifter kunna erhållas med god kvalitet måste organisationen utveckla system för löpande datafångst vilket medför kostnader.

Vid sidan av detta måste ett allmänt utvecklingsarbete bland all personal påbörjas. Det gäller sålunda att skapa en mogenhet i organisationen samt bygga upp adekvat användarkunskap. När systemet väl är implementerat och intrimmat skall det, liksom alla andra system, vårdas löpande samt utvecklas i takt med att nya krav ställs och nya kunskaper utvecklas. I studien gör man dock den bedömningen att den långsiktiga kostnaden för det personalekonomiska redovisningssystemet blir relativt låg.

5.4 Faktorer som påverkar Samhalls effektivitet

En bedömning av Samhallkoncernens effektivitet bör göras inte bara utifrån verksamhetens ekonomiska mål utan också utifrån det sociala målet. En rad faktorer påverkar Samhalls förutsättningar. Externa faktorer som man bör väga in i bedömningen är t.ex. tyngden i arbetshandikappet hos de anvisade anställda, situationen på arbetsmarknaden, tillgången på lönebidrag och övertalighet avseende de anvisade anställda. Andra faktorer som påverkar effektiviteten är sammansättningen av arbetskraft, verksamhetens strukturella inriktning, satsningen på övergångar och arbetsorganisationens struktur. Även målgrupper och rekrytering av arbetshandikappade samt hur Samhall arbetar med sitt rehabiliteringsuppdrag påverkar effektiviteten. De sistnämnda faktorernas betydelse behandlas i kapitel 3 och 4.

5.4.1 Tyngden i arbetshandikappet

För att en sökande hos Af/Ami skall anses vara arbetshandikappad, krävs att han/hon är arbetssökande, har ett funktionshinder och att arbetshandikappet har registrerats hos

Arbetsmarknadsverket (AMV).

När en sökande registreras som arbetshandikappad skall också typ av arbetshandikapp anges i form av en kod. AMV:s kodning sker utifrån åtta olika handikappgrupper, t.ex. rörelsehinder, psykiska arbetshandikapp, synskada, och måste ses som en uppdelning av de arbetshandikappde efter funktionshinder som bygger på medicinska kriterier. Handikappkodningen är i sin tur en förutsättning för placering i anställning med lönebidrag, anställning i Samhall eller annan åtgärd för arbetshandikappade. En närmare redogörelse för tillvägagångssätt och problem kring handikappkodningen finns i avsnitt 3.4

Däremot säger handikappkodningen ingenting om tyngden i arbetshandikappet. Begreppet arbetshandikapp är ett mycket trubbigt instrument för att bedöma en persons arbetsförmåga och behov av stödåtgärder. Det finns flera skäl för att, som ett komplement till AMV:s administrativa indelning i olika grupper av arbetshandikapp, kartlägga i vilken utsträckning de arbetshandikappades funktionshinder medför en begränsning av arbetsförmågan. Dels är ett sådant mått en förutsättning för att bedöma den arbetshandikappades rehabiliteringspotential och behov av anpassnings- och stödåtgärder i anställningen hos Samhall, dels en förutsättning för att kunna bedöma hur tyngden i arbetshandikappet påverkar Samhalls resultat.

Ami har inför en anvisning till Samhall möjlighet och kompetens att göra en utredning och funktionsbedömning av den arbetshandikappade. De praktikplatser som står till Af/Ami:s förfogande hos Samhall är ett av instrumenten för att genomföra en sådan bedömning.

I avsnitt 3.4 redogörs för en metod att kartlägga arbetets krav och individens förmåga som för närvarande testas på några arbetsplatser inom Samhall Dala. Metoden har utvecklats för att identifiera behov av individuell arbetsanpassning genom att bedöma individens arbetsförmåga i förhållande till arbetets krav.

Förutom denna försöksverksamhet görs, enligt vad utredningen har erfarit, inga sådana kartläggningar på Samhalls arbetsplatser. I studien *Ekonomisk översyn av Samhall* var man i behov av att få en uppfattning om vilken spridning av produktivitet som finns bland de arbetshandikappade. Man bad därför enhetscheferna för de tre enheter man studerade att bedöma vilken produktivitet varje anställd hade på respektive enhet. Förenklat uttryckt kan hög produktivitet/arbetsförmåga sägas indikera en god anpassning av arbetets krav till arbetshandikappets tyngd. Den genomsnittliga produktiviteten på enheten sattes till 100 procent. De som hade hög produktivitet låg då över 100 procent och de lågproduktiva låg under 100 procent. Motivet för denna skattning var att undersöka hur många personer som inte når upp till den produktivitet som krävs för att täcka enhetens kostnader exklusive arbetskraftskostnad och materialkostnad. För industrienheten var det 39 procent som inte klarade denna produktivitet, för städenheten 29 procent och för den inbyggda verksamheten 15 procent som inte nådde upp till denna gräns. Denna personal påverkar, med de förutsättningar de arbetar under, det ekonomiska rörelsresultatet negativt. Som ett resultat av rehabilitering och utveckling hos Samhall kan de dock medföra övergångsintäkter i framtiden eller utvecklas till en högre produktivitet och därmed komma att påverka rörelseresultatet positivt.

5.4.2 Situationen på arbetsmarknaden och tillgången på lönebidrag

Möjligheterna att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden bestäms främst av tillgång och efterfrågan på arbetskraft, vilket i huvudsak gäller även för arbetshandikappade sökande. Efterfrågan på arbetskraft har sjunkit kraftigt under 1990-talet. AMV registrerade totalt 650 000 nyanmälda platser år 1990. Därefter sjönk efterfrågan varje år t.o.m. år 1993. Trots en ökning under 1994 var efter-

frågevolymen 1996 bara hälften så stor som år 1990.

Inte sedan 1930-talet har arbetslösheten varit lika hög som under 1990-talet. Den öppna arbetslösheten ökade från 1,6 procent år 1990 till 7,7 procent av arbetskraften år 1995. Räknat i antalet personer innebar det en ökning av antalet öppet arbetslösa med ungefär 250 000. Under samma period minskade antalet sysselsatta med 500 000. Årsgenomsnittet öppet arbetslösa uppgick 1996 till 8,1 procent eller 347 000 personer. 1995 uppgick antalet öppet arbetslösa till i genomsnitt 332 000.

Situationen på arbetsmarknaden påverkar Samhall eftersom möjligheterna att skapa övergångar är mindre när arbetsmarknaden kännetecknas av hög arbetslöshet. I rapporten *Ekonomisk översyn av Samhall* uppges att arbetsmarknadsläget 1995 troligen påverkar Samhall på så sätt att övergångsintäkterna blir lägre. Å andra sidan anser man att detta innebär att den relativt högproduktiva personalen som skulle kunna bli föremål för en övergång nu stannar i Samhall och därmed förbättrar rörelseresultatet.

En annan faktor som påverkar Samhalls ekonomiska resultat är tillgången på lönebidrag. I den ekonomiska översynen av Samhall, bedömde enhetscheferna på de tre undersökta enheterna att en relativt stor del av de arbetshandikappade anställda skulle vara aktuell för övergång om de erbjöds lämpligt arbete med lönebidrag på högst 80 procent. Bedömningarna varierar mellan 33 och 44 procent. För majoriteten av dessa är en förutsättning att det finns möjlighet för en presumtiv arbetsgivare att få lönebidrag vid övergången.

Antalet anställningar med lönebidrag ökade under 1990-talet och nådde sin högsta nivå någonsin under 1995 då antalet anställda med lönebidrag uppgick till 50 000. Förutsättningarna för att skapa övergångar med lönebidrag var således goda under 1995. 74 procent av övergångarna skedde också med hjälp av lönebidrag. Detta borde ha medfört att övergångsintäkterna blir högre än eljest. Övergångarna 1996 minskade kraftigt, från 1 301 år 1995 till 776. Av dessa

övergångar skedde 60 procent med hjälp av lönebidrag. En förklaring till denna minskning är troligen att tillgången på lönebidragsmedel minskade kraftigt under 1996.

Tilldelade medel per månad för lönebidrag och offentligt skyddat arbete har minskat från 525,7 miljoner kronor budgetåret 1992/93 till 514,3 miljoner kronor budgetåret 1995/96. För budgetåret 1997 är tilldelade medel per månad 521,4 miljoner kronor. Statens volymkrav har minskat från i genomsnitt 51 000 personer per månad 1992/93 till 50 000 per månad 1997. Bristen på lönebidragsmedel uppges vara en orsak till att Samhall 1996 fått en kraftig minskning i antalet övergångar.

I en skrivelse till regeringen den 6 juni 1996, konstaterar Samhall att det är nödvändigt att vissa lönebidragsmedel särskilt avsätts och förbehålls övergångarna från koncernen. Samhall uppger också att deras ambition är att övergångarna årligen skall motsvara mellan 3–6 procent av de anställda med arbetshandikapp. Det innebär att det årligen behövs i storleksordningen 1 000 anställningar med lönebidrag, till en kostnad av ca 125 miljoner kronor, som är direkt tillgängliga för övergångarna från Samhall. Samhall föreslog därför i skrivelsen till regeringen en försöksverksamhet under perioden 1996-07-01–1997-12-31 med särskilda lönebidragsmedel som avsätts och förbehålls övergångarna från Samhall. I försöket föreslås Samhall disponera medlen och ansvara för uppföljningen av dessa lönebidragsanställningar under en treårsperiod. Regeringen behandlade framställningen och avslog den i ett regeringsbeslut den 10 oktober 1996.

5.4.3 Övertalighet

I studien *Ekonomisk översyn av Samhall* förs ett resonemang om de ekonomiska konsekvenserna av övertalighet avseende arbetshandikappad personal. Utvecklingen i ekonomin kan medföra att Samhallföretagens försäljning minskar när konjunkturerna försämras. Företagen drabbas då av en över-

kapacitet som medför kostnader. Samhall påpekar att den anställningsgaranti som finns för de arbetshandikappade medför att dessa inte sägs upp på grund av "arbetsbrist". Samhall menar att denna övertalighet medför kostnader.

I den ekonomiska översynen utgår man från att den arbetshandikappade personalen hos Samhall inte skulle vara i produktivt arbete om de inte var anställda där. Arbetskraftskostnaden för denna personal uppgår då i ett samhällsekonomiskt perspektiv till noll. Detta innebär i sin tur att kostnaderna för övertalighet bland denna personal kan minskas till ett minimum bestående av vissa personalkringkostnader m.m. I översynen anser man att Samhall bör behandla övriga kostnader för överkapacitet (lokaler, maskiner, direktanställd personal etc.) på vanligt sätt som andra företag och avveckla dessa i den utsträckning detta är lämpligt. Kostnader för sådana omstruktureringar skall täckas av intäkter i rörelsen och ingår vid normal affärsmässighet i kalkyleringsunderlag för produkter och prissättningar. Verksamheter med höga risker för omstruktureringskostnader bör därför vid fullt kapacitetsutnyttjande ha högre marginaler jämfört med andra verksamheter.

5.4.4 Effektivisering av Samhalls verksamhet

I den ekonomiska studien av Samhall förs en diskussion kring frågor som rör effektivisering av Samhalls verksamhet. Deras diskussion har i första hand en samhällsekonomisk utgångspunkt. Utan att gå in på de ekonomiska beräkningar som är utgångspunkt för de bedömningar man gör i studien (se bilagedelen), kan man sammanfattningsvis peka på några faktorer som skulle bidra till denna effektivisering.

Verksamhetens struktur

De arbetsenheter man studerat avsåg städservice, industri och inbyggd verksamhet. En jämförelse mellan enheterna visar att serviceverksamhet och inbyggd verksamhet innebär

lägre krav på arbetsförmåga (produktivitet) samtidigt som det ger ett bättre rörelseresultat än för industriverksamheten som ställer högre krav på arbetsförmågan hos de arbetshandikappade för att ge ett positivt rörelseresultat. Även om det undersökta materialet är litet konstaterar man i översynen att den inbyggda verksamheten affärsmässigt sett är bättre och ger ett verksamhetsresultat som är tre gånger bättre än de övriga enheterna.

Arbetet med övergångar

En annan faktor är Samhalls satsningar på övergångar. År 1995 gjordes 799 övergångar netto till reguljära arbetsmarknaden. Detta motsvarar mindre än tre procent av antalet arbetshandikappade hos Samhall. Enligt en bedömning av arbetsledarna på de tre undersökta arbetsenheterna skulle mellan 33 och 44 procent av de arbetshandikappade kunna bli föremål för övergångar med lönebidrag på högst 80 procent. Den enkätundersökning som genomförts av Demoskop AB med ca 1 100 arbetshandikappade visar också att de arbetshandikappade själva bedömer att ca 40 procent är mogna för övergång till den reguljära arbetsmarknaden. På grund av det begränsade urvalet är dock dessa siffror osäkra.

Trots att mycket tyder på att så stor andel som 30 procent av de anställda arbetshandikappade är mogna för övergång, finns det troligen flera förklaringar till att antalet övergångar är så få.

Situationen på arbetsmarknaden och bristen på medel till lönebidrag är ett skäl, en annan hämmande faktor är att många av de anställda inte vill byta ut tryggheten hos Samhall mot ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

I studien *Arbete åt arbetshandikappade* som genomfördes av Vassilios Vlachos m.fl. 1993, förs ett resonemang om Samhalls incitament att generera övergångar. Man säger bl.a. att:

Så som målen för Samhalls verksamhet har formulerats, har Samhall åtminstone teoretiskt ett relativt svagt incitament att generera övergångar. Det är ofrånkomligt att det är de mest produktiva arbetshandikappade som vid varje given tidpunkt kan övergå till annat arbete. Varje övergång kommer således att medföra att produktiviteten vid den företagsenhet varifrån den sker kommer att sjunka, och följaktligen kommer produktionskostnaderna att stiga. Det innebär att behovet av merkostnadsersättning från staten ökar. Samtidigt ställer staten krav på att denna skall minska. Sett ur Samhalls synpunkt finns det således en konflikt mellan målen "ökat antal övergångar" och "minskad merkostnadsersättning". Samhall framhåller själv att en av anledningarna till att resultatförbättringstakten under de senaste två åren har stannat upp är att andelen övergångar har blivit större.[1]

I studien sammanfattas regelsystemets effekter på incitamentsstrukturen på följande sätt:

Regelsystemet avseende ansvars- och resursfördelning mellan AMS och Samhall är så konstruerat att det skapar incitament som delvis står i konflikt med statsmaktens intentioner. Arbetsförmedlingarna har dels en finansiell budget avsedd för bl.a. lönebidragsanställningar dels en timbudget hos Samhall. Det innebär att varje anställning på Samhall (ur arbetsförmedlingens synpunkt) är gratis om Samhall har ledig kapacitet, eller kostar högst vad en anställning med lönebidrag kostar om Samhall inte har ledig kapacitet. Detta förhållande leder också till att Samhall expanderar då mer ledig kapacitet, och därmed billiga möjligheter att placera arbetshandikappade för AMS, skapas. En anställning på Samhall kostar emellertid samhället mer än vad en lönebidragsanställning gör. Ur arbetsförmedlingens synpunkt innebär aktiva insatser för att skaffa arbete åt Samhalls anställda hos andra arbetsgivare en resursförbrukning dels i form av tid och dels i form av användning av den lönebidragsbudget som de har till sitt förfogande. Inte heller Samhall har starka incitament att generera ett större antal övergångar. Det finns en uppfattning att produktiviteten sjunker med övergångar vilket leder till att produktionskostnaderna blir högre och detta i sin tur till större behov av bidrag från staten. Oavsett om uppfattningen är korrekt eller inte påverkar den Samhalls

[1] Se *Samhall mot år 2000*, s. 165.

incitament för att initiera övergångar.

Arbetsorganisationens struktur

I studien *Ekonomisk översyn av Samhall* görs några reflektioner om faktorer avseende arbetsorganisationens struktur som skulle kunna bidra till en effektivisering av Samhall. Antalet direktanställda har successivt minskat under en längre period i Samhall och man planerar ytterligare neddragningar. Enligt ekonomernas uppfattning är en erfarenhet från övriga arbetslivet att andelen stödfunktioner i olika befattningar normalt är högre än vad som är fallet inom Samhall. Det bör dock påpekas att tendensen mot minskad andel stödfunktioner finns även inom arbetslivet i övrigt och troligen beror på den arbetsorganisatoriska förändring som sker på arbetsmarknaden

En slutsats i studien är att andelen stödfunktioner med tanke på den speciella verksamhet som bedrivs inom Samhall borde vara större i denna organisation än i andra och inte tvärtom. Förutom de traditionella arbetsuppgifter som ligger på en arbetsledare skall de direktanställda arbeta med andra uppgifter som utveckling av produkter, process och marknad. För Samhall tillkommer dessutom att de skall vara ett stöd för de arbetshandikappade samt, inte minst, utgöra en viktig resurs i övergångsarbetet.

I studien av de tre arbetsenheterna inom Samhall framgick att en av enheterna hade anmärkningsvärt låg produktivitet. Vid intervjuer med företrädare för denna enhet framkom emellertid att bristen på arbetsledare var en viktig förklaring till den låga produktiviteten hos den arbetshandikappade personalen. Skulle ytterligare arbetsledare anställas bedömdes det som möjligt att öka produktiviteten med 80–100 procent.

Den låga arbetsledartätheten hos Samhall bedöms av ekonomerna som ett hinder för koncernens effektivitet. Skulle antalet arbetsledare ytterligare minskas får man utgå ifrån att effekten av denna "besparing" skulle bli mycket

kortsiktig anser ekonomerna i sin studie.

5.5 Samhalls merkostnader

Samhalls verksamhet bygger på mål och förutsättningar som ger koncernen vissa restriktioner när det gäller förutsättningarna att förbättra sin ekonomi. Den statliga merkostnadsersättning som Samhall får för de prestationer koncernen utför skall täcka just dessa kostnader. I sin studie *Samhall mot år 2005* redogör Samhall för de olika slag av merkostnader som man har. Däremot säger Samhall ingenting om hur stora dessa merkostnader är. Inte heller i sin ekonomiska redovisning tar man upp dessa merkostnader eller anger deras storlek. Nedan återges Samhalls redovisning av de faktorer som ger upphov till deras merkostnader.

Den geografiska spridningen

Lokaliseringen av arbetsplatserna skall grundas på de arbetsmarknadspolitiska behoven och inte vad som är mest ändamålsenligt ur företagsekonomisk synpunkt. Samhall kan inom en produktgrupp t.ex. ha 35 enheter med liknande produktion spridda över hela landet. Ett privat företag med motsvarande volym av samma produkter skulle kanske ha denna produktion samlad till högst 2–3 enheter.

Mångfalden affärer

Samhall anger att man skall vara ett komplement till övrigt näringsliv och därför behöver en spridning av affärer i olika branscher. Detta sägs också vara nödvändigt för att Samhall skall kunna garantera jobben för personer med arbetshandikapp även vid konjunkturnedgångar. Senaste årens nedgångar i industrikonjunkturen har Samhall kunnat parera med en växande verksamhet inom tjänstesektorn. Mångfalden affärer bidrar också till att ge ett brett utbud av arbetsuppgifter som tillgodoser behovet av arbete för personer med arbetshandi-

kapp med mycket skiftande förutsättningar. Samtidigt leder mångfalden till högre kostnader för att upprätthålla kompetens, marknadsföring, logistik m.m.

Den till handikappet anpassade arbetstakten

Detta påverkar enligt Samhall självfallet produktiviteten och ger betydande merkostnader. Såväl graden och inriktningen av arbetshandikappet/funktionshindret som blandningen av olika handikappgrupper har stor betydelse för arbetstakten.

Olika stödinsatser

Detta görs i form av arbetsanpassning, arbetsorganisation, produktionsuppläggning, fler arbetsledare, utbildning, instruktion m.m.

Uppsägning eller permittering

Samhall har hitintills inte sagt upp eller permitterat anställda med arbetshandikapp på grund av arbetsbrist vid låg beläggning eller vid avveckling av en produktion på grund av marknadsskäl. I sådana situationer har Samhallbolagen i stället satsat på olika utbildningsaktiviteter och underhållsarbeten.

Övergångsarbetet

Enligt Samhall görs stora insatser för att medverka till anställdas övergångar till anställningar hos andra arbetsgivare. Övergångsmålet innebär att de i arbetet erfarna och inskolade medarbetarna lämnar koncernen och ersätts av nyanställda. De nyanställda har på grund av sitt arbetshandikapp betydande svårigheter och stort behov av inskolning i arbetet. Detta leder därmed till merkostnader jämfört med andra företag.

5.6 Statsfinansiella konsekvenser

I sin rapport *Ekonomisk översyn av Samhall* har ekonomerna hela tiden utgått ifrån att alternativkostnaden för den arbetshandikappade personalen inom Samhall är lika med noll, vilket man anser är relevant utifrån ett samhällsekonomiskt synsätt om individerna ifråga inte varit sysselsatta på annat sätt. Om man däremot anlägger ett statsfinansiellt perspektiv blir det ett något annorlunda resonemang.

I sitt resonemang utgår ekonomerna ifrån att de arbetshandikappade som är anställda inom Samhall skulle ha varit förtidspensionerade om de inte haft sin anställning inom Samhall.

Man utgår vidare ifrån att en förtidspensionerad har en förtidspension på 100 000 kronor per år, samt ersättning från arbetsmarknadsförsäkringar på 21 000 kronor per år. Kostnaderna för staten blir då:

- Utbetald förtidspension.
- Uteblivna arbetsgivaravgifter (ca 25 procent av arbetskraftskostnaden).
- Uteblivna inkomster av indirekta skatter (ca 20 procent av minskad disponibel inkomst).
- Utebliven statlig inkomstskatt.

Samhalls arbetskraftskostnad för 29 000 arbetshandikapade anställda var för år 1995 4 383 miljoner kronor. Om dessa i stället erhållit förtidspension blir kostnaden för staten:

- 2 900 mkr i förtidspension
- 1 096 mkr i uteblivna arbetsgivaravgifter
- 93 mkr i uteblivna indirekta skatter

Totalt 4 089 miljoner kronor.

Statens kostnader för Samhall består 1995 av:

- 4 739 mkr i merkostnadsersättning
- 193 mkr i statslåneränta på Samhalls egna kapital

Totalt 4 932 miljoner kronor.

För år 1995 utgjorde Samhall kortsiktigt en finansiell belastning för staten på 843 miljoner kronor. Detta är dock resultat som inte inkluderar värdet av övergångarna. På lång sikt kommer övergångsintäkterna till stor del att komma staten till godo. Av det beräknade årsproduktionsvärdet på 225 000 kronor tillfaller indirekta skatter, arbetsgivaravgifter samt uteblivna förtidspensioner staten enligt följande sammanställning:

- Indirekta skatter av ökad produktion 45 000 kr
- Arbetsgivaravgifter 45 000 kr
- Förtidspension 100 000 kr
- Indirekta skatter på individens ökade konsumtion 2 000 kr

Totalt 192 000 kronor.

Detta innebär att ca 85 procent av övergångsintäkterna kommer staten tillgodo. För 1995 prognostiserades övergångsintäkterna till 960 miljoner kronor och staten skulle då långsiktigt få ett finansiellt tillskott motsvarande 816 miljoner kronor.

Ekonomernas slutsats blir då att Samhall för 1995 i stort sett var statsfinansiellt neutralt sett i ett långsiktigt perspektiv. Det långsiktiga perspektivet är visserligen mycket långsiktigt och det totala utfallet av övergångarna kommer staten tillgodo först om mer än 40 år. Å andra sidan menar man att staten tillgodogör sig övergångsintäkter under 1995 för övergångar gjorda långt före detta år.

5.7 Överväganden och förslag

5.7.1 Mål och resultatkrav

Utifrån Samhalls uppdrag att *"skapa meningsfullt och utvecklande arbete för personer med arbetshandikapp där behoven finns"* är det rimligt att ägaren /staten fastställer ett övergripande mål och i anslutning till detta anger kraven och förutsättningarna för hur verksamheten skall bedrivas för att uppnå målet.

Samhalls uppgift att skapa arbete "där behoven finns" bör fortfarande gälla. Den omstrukturering av Samhalls verksamhet som nu pågår får inte innebära ett avsteg från denna princip. Ett uttalande med denna innebörd har också gjorts av riksdagen i december 1996 (1996/97:AU1): *"Det är enligt utskottets mening också angeläget att Samhall vid en eventuell omstrukturering av verksamheten om möjligt tar regionalpolitisk hänsyn. Nedläggningar av verksamhet bör om möjligt undvikas på orter med svagare arbetsmarknad."*

Enligt utredningens mening finns starka skäl att betona Samhalls rehabiliterande och utvecklande syfte. Med tillkomsten av Samhall år 1980 inleddes ett mer aktivt arbete för att ge anställda möjlighet att gå över till arbete i andra företag. Först i samband med bolagiseringen av Samhall år 1992 ställdes dock konkreta krav i sådan riktning när statsmakterna ställde upp ett tydligt och mätbart mål för övergångarna från Samhall till annat arbete.

Att arbeta med rehabilitering och bereda meningsfullt och utvecklande arbete för funktionshindrade är det centrala i Samhalls verksamhet. Avsikten är dock inte att alla skall rehabiliteras till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. För alla – oberoende av om de lämnar Samhall eller ej – bör det innebära ökad arbetstillfredsställelse och trivsel i arbetet.

Rehabilitering och utveckling bör därför med utgångspunkt från verksamhetsidén vara det övergripande målet för

Samhall. Ett systematiskt arbete med detta bör för en ökande andel anställda leda till arbete utanför Samhall. För många anställda leder det till att de förbättrar sin arbetsförmåga och sin produktivitet och därmed sina möjligheter att på sikt lämna Samhall för annat arbete.

Mål bör dock vara mätbara. En genomtänkt och fungerande strategi för hur man skall bedriva rekrytering, rehabilitering/utveckling och arbete med övergångar samt instrument för att följa upp verksamheten gör det möjligt att mäta inte bara övergångar utan också graden av rehabili-tering/utveckling i arbetet hos Samhall. Utredningens förslag i dessa avseenden återges i kapitel 3 och 4. Samhalls rehabiliteringsuppdrag kan, om dessa förslag följs, formuleras som ett konkret operativt mål som är mätbart. Insatser som görs i form av utbildning, arbetsanpassning, arbetsorganisation m.m. kan tydliggöras via personalekonomisk redovisning. De arbetshandikappades utveckling kartläggs genom kontinuerlig uppföljning av arbetsförmågan i förhållande till arbetets krav.

De fyra resultatkrav som staten i dag ställer på Samhall betraktas av Samhall som fyra målområden utifrån vilka koncernens resultat mäts. I sin studie *Samhall mot år 2005* uppger Samhall att de fyra målen utifrån deras utgångspunkt är likvärdiga, men säger samtidigt att eftersom målen har så olika karaktär kan det vara lätt för många att ställa dem mot varandra och hävda att de är motstridiga. Samhall menar dock att man kan förena de olika målen genom att säkerställa att den anställde får "rätt" arbetsuppgifter och att faktorer som arbetsorganisation, stödinsatser, arbetsanpassning, produktionsteknik etc. mera är ägnat att öka produktiviteten än intensiteten i den enskildes arbetsprestation.

Resonemang om konflikten mellan Samhalls mål förs också, som tidigare nämnts, i en studie *Arbete åt arbetshandikappade* som genomfördes av Vassilios Vlachos m.fl. där man säger att Samhall, åtminstone teoretiskt, har ett relativt svagt incitament att generera övergångar. Man hävdar att det är de mest produktiva som kan övergå till

annat arbete och att varje övergång medför att produktiviteten kommer att sjunka. Vlachos menar att detta innebär att behovet av merkostnadsersättning ökar samtidigt som staten ställer krav på att den skall minska. Sett ur Samhalls synpunkt menar man därför att det finns en konflikt mellan resultatkraven "ökat antal övergångar" och "minskad merkostnadsersättning".

Att en hög andel övergångar innebär lägre produktivitet kan också inverka på möjligheten att rekrytera en hög andel funktionshindrade med grava handikapp. I samband med bolagiseringen av Samhall slog föredragande statsrådet fast att Samhalls mål att å ena sidan bereda utrymme på arbetsmarknaden åt personer med arbetshandikapp och å den andra rehabilitera dessa personer har samma dignitet. *"Även om det är svårt att förena de båda målen att dels öka övergångarna till annat arbete, dels öka andelen med grava handikapp, bör ändå båda målen gälla för Samhalls verksamhet. Ingetdera av målen bör väga tyngre än det andra."* (Prop. 1991/92:91.) Utredningen anser att den förskjutning i målen som uttalandet innebar inte fått tillräckligt genomslag i Samhalls verksamhet.

Samhall menar dock, som nämnts ovan, att man kan förena målen genom att säkerställa att den anställde får "rätt" arbetsuppgifter och att faktorer som arbetsorganisation, stödinsatser, arbetsanpassning, produktionsteknik m.m. kan bidra till att öka produktiviteten. Samhalls konstaterande blir i detta sammanhang av stor betydelse. Enligt utredningen krävs för att klara rehabiliteringsmålet målmedvetna insatser och en fungerande strategi för att arbetshandikappade som är mogna för övergång till annat arbete också bereds tillfälle till detta. För att klara sysselsättningsmålet krävs också att man uppnår en god genomströmning av anställda. Ambitionen bör alltså vara att Samhall uppnår detta och samtidigt genom affärsmässig effektivitet motverkar att produktiviteten försämras i allt för hög grad. Rehabiliterings- och utvecklingsinsatser genom bl.a. faktorer som nämnts

ovan blir då viktiga. Strategin för rehabiliterings- och övergångsarbetet behandlas i kapitel 4.

I studien *Arbete åt arbetshandikappade* åberopas ytterligare en faktor som verkar hämmande på genomströmningen av arbetshandikappade hos Samhall. Vlachos menar att regelsystemet för ansvars- och resursfördelning mellan AMV och Samhall är så konstruerat att det skapar incitament som delvis står i konflikt med statsmakternas intentioner.

En funktionshindrad person som anvisas en plats hos Samhall medför ingen kostnad för arbetsmarknadsverket (AMV). Om Samhall har ledig kapacitet är ur AMV:s synpunkt en placering hos Samhall ett billigare alternativ än en anställning med lönebidrag som tär på AMV:s tilldelade medel för lönebidragsanställningar. En anställning hos Samhall är dock, som nämnts tidigare, ett betydligt dyrare alternativ för samhället. Aktiva insatser för att skaffa arbete åt Samhalls anställda hos andra arbetsgivare innebär för AMV också en resursförbrukning både i tid och användning av lönebidragsmedel. Inte heller Samhall har starka incitament att generera ett ökat antal övergångar då det leder till högre produktionskostnader och sänkt produktivitet.

Ett uttryck för denna konflikt i gränslandet mellan Samhall och AMV var bl.a. att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i en rapport den 30 mars 1990, föreslog att AMV delvis eller fullt ut skulle få köpa arbetsplatser/rehabiliteringsresurser från Samhall. Bidraget till Samhall skulle enligt förslaget övergå till AMS budget för lönebidrag. AMS förslag avvisades i regeringens proposition till riksdagen (prop.1991/92:91), vilket också blev riksdagens beslut.

Ett annat uttryck för samma sak var Samhalls skrivelse till regeringen den 6 juni 1996 med framställning att vissa lönebidragsmedel särskilt skulle avsättas och förbehållas övergångarna från Samhall samt att Samhall under en försöksperiod skulle få disponera dessa medel för sina övergångar. Framställningen avslogs genom ett regeringsbeslut.

Även om effekter som beskrivits ovan kan bli följden av systemets utformning, anser utredningen att nuvarande ansvars- och resursfördelning mellan AMS och Samhall bör bestå. Det är dock av största vikt att samverkan mellan AMV och Samhall förstärks och förbättras avsevärt, främst på regional och lokal nivå. Det samverkansdokument som nyligen upprättats av AMS och Samhall gemensamt får inte bli bara ett dokument. Kraftfulla åtgärder måste till både på regional och lokal nivå för att denna samverkan skall bli en realitet.

Riksdagen beslutade den 12 december 1996 om de ekonomiska ramarna för Samhalls verksamhet. Även om riksdagen något modifierade regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen, innebär beslutet dock kraftiga besparingar för åren 1997–1998. Till följd av besparingskraven uppger Samhall att man genom naturliga avgångar måste minska antalet arbetstillfällen för arbetshandikappade med ca 2 400. Kravet på Samhall att minska sina kostnader inverkar helt naturligt på deras möjlighet att rekrytera arbetshandikappade och man har också infört anställningsstopp. Situationen på arbetsmarknaden och låg tillgång till lönebidragsmedel minskar också deras möjlighet att skapa övergångar. Helt naturligt måste det ske en avvägning mellan samhällets strävan att bereda arbete och ge rehabilitering till funktionshindrade å ena sidan och samhällets krav på att Samhall skall minska sina kostnader å andra sidan. Även om Samhall förbättrar sin verksamhet ekonomiskt och affärsmässigt finns det naturligtvis en gräns där effektiviseringar inte längre räcker till för att klara de krav på besparingar som ägaren ställer. Samhall måste, för att uppnå sina mål, arbeta för en ökad genomströmning av arbetshandikappade. Ökad rekrytering, intensifierat arbete med rehabilitering, fler övergångar med sänkt produktivitet som följd, innebär att Samhalls möjligheter att öka sina intäkter försämras.

Samhall har inte för budgetåret 1997 fått kompensation för sina kostnader för pris- och löneutveckling. Samhall har i sin

koncernplanering för 1998, (bilaga 4 a), redovisat konsekvenserna av att Samhall inte kompenseras för löneökningar. Om Samhall inte heller i fortsättningen får kompensation för pris- och löneutveckling kommer bolaget under vissa förutsättningar att tvingas i likvidation när det egna kapitalet understiger hälften av aktiekapitalet. Det är svårt att se att Samhall genom ökad produktivitet själva skulle kunna betala löneökningar samtidigt som utredningen föreslår ökad genomströmning, genom fler övergångar, fler nyrekryteringar och att ökade resurser skall satsas på rehabilitering, sociala insatser, motivationsarbete m.m. som sänker produktiviteten och minskar intäkterna. Utredningen anser att staten här måste välja om man vill skära ned Samhalls verksamhet eller behålla den i samma omfattning som tidigare och ta konsekvenserna av sitt val.

Utredningens förslag ökar som nämnts ovan kravet på att Samhall satsar mera resurser på rehabilitering, anpassning och övergångsarbete. Utredningens förslag innebär också att Samhall får instrument att mäta dessa kostnader.

Om utredningens förslag om ökat krav på övergångar och rehabiliteringsinsatser genomförs är det rimligt att Samhall får betalt för de merkostnader som dessa insatser innebär jämfört med vad som åvilar ett företag på den reguljära marknaden. Utredningen föreslår därför att Samhalls merkostnadsersättning inte som i dag betalas ut i en klumpsumma utan delas upp i en lönerelaterad del och en del som varierar med övergångarna och som bestäms utifrån merkostnaderna.

Till det verksamhetsmål som föreslagits ovan anser utredningen att man bör foga, dels resultatkrav, dels vissa förutsättningar för hur verksamheten skall bedrivas. Följande två resultatkrav bör enligt utredningen kvarstå.

- Samhall AB skall erbjuda en viss bestämd minsta sysselsättningsvolym för arbetshandikappade anställda, för närvarande 31,9 miljoner timmar.

- Minst 40 procent av de nyanställda skall rekryteras från de s.k. prioriterade grupperna dvs. utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade.

De tre grupper som i dag prioriteras vid rekrytering bör enligt utredningens uppfattning prioriteras också i fortsättningen. Kravet på att de bör utgöra minst 40 procent av nyrekryteringen har en bred förankring i de lokala Samhallföretagen, inom Samhalls företagshälsovård och vid Af/Ami.

- Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall successivt ökas från nuvarande 3 procent, för att på sikt när förhållandena medger det uppgå till ca 10 procent av de arbetshandikappade anställda på årsbasis.
- Samhall bör, enligt den modell som redovisas i avsnitt 5.2, årligen beräkna och redovisa intäkten av sina övergångar.
- Samhall skall ha en affärsmässig effektivitet och verksamhetsstruktur som ger sådana intäkter att det täcker Samhalls kringkostnader för produktionen. Bidrag till arbetskraftskostnaden för de arbetshandikappade skall utges av staten i erforderlig omfattning.
- Samhalls uppdrag att skapa arbete "där behoven finns" bör kvarstå.
- Samhall skall i sin årsredovisning specificera sina merkostnader för rehabilitering/utveckling och övergångsarbete avseende sina arbetshandikappade anställda som ett underlag för att få ersättning från staten för dessa merkostnader.
- Samhall skall årligen i en personalberättelse redovisa sina insatser för bl.a. personalutveckling, rehabilitering/utveckling, anpassning och övergångsarbete, sina kostnader för detta samt samverkan i dessa frågor med externa aktörer och därmed utveckla den personalberättelse som utges för 1996.

Utredningen anser att denna skärpning av övergångskravet

inte bör göras omedelbart och i ett steg utan successivt på några års sikt. För att det skall vara möjligt att svara upp mot de höjda kraven måste rehabiliteringsprocessen vidareutvecklas och systematiseras. Det är vidare angeläget att hänsyn tas till arbetsmarknadsläget och tillgången på lönebidrag. Enligt utredningens uppfattning kan en långsiktig rimlig nivå på övergångskravet anses ligga på ca 10 procent per år.

5.7.2 Två vägar

Utredningens förslag innebär en starkare markering av Samhalls uppgift att rehabilitera och utveckla de anställda och att detta så långt möjligt skall kunna leda till arbete hos andra arbetsgivare.

Den tidigare primär- och landstingskommunala verksamhet med skyddad sysselsättning, som ersattes med Samhällsföretag/Samhall, var i huvudsak en "slutstation" för de arbetshandikappade arbetstagarna. Med tillkomsten av den nya organisationen inleddes ett mer aktivt arbete för att ge anställda möjlighet att gå över till annat arbete. Det är dock först i samband med bolagiseringen av Samhall år 1992 - när arbetsmarknadssituationen drastiskt försämrats - som statsmakterna började ställa upp ett tydligt och mätbart mål för övergångarna från Samhall till annat arbete. Statens krav är dock tämligen blygsamt och innebär att andelen övergångar brutto skall uppgå till minst tre procent årligen av de arbetshandikappade arbetstagarna, inberäknat dem som senare går tillbaka till Samhall.

Enligt utredningens mening finns starka skäl att betona Samhalls rehabiliterande och utvecklande syfte och skärpa kravet på övergångar.

Som framgått finns stora behov av det arbete och de verksamhetsformer som Samhall erbjuder. Ett stort antal sökande vid arbetsförmedlingar och Ami köar till jobb inom Samhall. Därutöver finns stora grupper latent arbetssökande,

som inte funnit det mödan värt att anmäla sig som sökande. Nya grupper riskerar att "falla mellan stolarna" när olika stödsystem renodlas och blir svårare att få tillgång till.

Utredningen konstaterar också att det knappast är möjligt att bygga ut Samhalls verksamhet i någon nämnvärd omfattning. Det anser inte heller Samhall, som i sin studie *Samhall mot år 2005* bedömer att ca 30 000–35 000 anställda är en realistisk omfattning på verksamheten. Enligt utredningens bedömning kan en rimlig nivå vara mellan nuvarande 27 500 och 30 000 anställda arbetshandikappade. Utredningen kan också se risker med en kraftigt utbyggd skyddad sektor. Sverige har redan nu en mycket stor volym skyddat arbete, sett i förhållande till folkmängden. En ännu större volym kan innebära en risk för att arbetsgivare blir ännu mindre benägna att anställa personer med arbetshandikapp med ökad segregering på arbetsmarknaden som följd.

Mot denna bakgrund kan man se alternativa vägar att gå.

En möjlighet är att fortsätta som hittills, med tämligen blygsamma krav på att anställda skall gå över till den reguljära arbetsmarknaden från en Samhallanställning (eller till en icke subventionerad anställning från en anställning med lönebidrag). Det innebär att ett begränsat antal personer sysselsätts i Samhallföretagen under mycket långa tider.

En annan möjlighet – som utredningen förordar – är att öka Samhalls insatser för att rehabilitera, utveckla och utbilda sina arbetshandikappade anställda och att likaledes intensifiera arbetet med övergångar.

Den första modellen, som tillämpas för närvarande, präglas av det besparingsprogram som genomförts under senare år i syfte att minska statens utgifter och underskottet i statens finanser. Samhall ses i första hand som en producerande verksamhet som i ökande utsträckning skall öka sina intäkter, minska sina kostnader och därmed nå en högre grad av självfinansiering. Bland annat förutsätts företagen varje år öka sin produktivitet minst motsvarande de avtalsenliga

löneökningarna för de anställda.

Med denna modell är incitamenten att arbeta med övergångar liten. Det är tvärtom ett vitalt intresse för Samhall att behålla erfaren och kunnig personal. Det är också viktigt att de som rekryteras har mesta möjliga arbetsförmåga och flexibilitet. Från strikt statsbudgetsynpunkt har modellen den fördelen att kostnaderna blir tydliga och kan pressas nedåt. Däremot "syns" inte kostnaderna för dem som inte får tillgång till arbete hos Samhall utan i stället försörjs med arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller förtidspension. Man tar heller inte med i beräkningen att den totala kostnaden per person över tiden blir förhållandevis hög, eftersom relativt få personer omfattas under mycket långa tider. Dock kan det - strikt kameralt - te sig ekonomiskt rationellt att människor försörjs med förtidspension, arbetslöshetsersättning eller socialbidrag i stället för att erbjudas arbete hos Samhall, i vart fall så länge kostnaden för en anställning hos Samhall är högre än ersättningsnivån i försäkringssystemen. Ett sådant synsätt beaktar dock inte de mänskliga aspekterna eller ambitionen att alla skall ha rätt till ett arbete. Det innebär en form av utslagning och en skiktning av människor. En frisk och arbetsför majoritet arbetar på den reguljära arbetsmarknaden på sedvanliga villkor. En liten grupp får en anställning hos Samhall, som för flertalet av dem varar hela deras yrkesliv. Övriga i arbetsföra åldrar är arbetslösa eller försörjs genom socialförsäkringar och andra stöd. För den som en gång blivit anställd inom Samhall minskar incitamenten att gå över till annat arbete i detta system. Otryggheten utanför Samhall kontrasterar stort mot den anställningstrygghet som ändå finns hos Samhall.

De fördelar som kan ses med denna modell ligger således helt på det ekonomiska planet. Samhalls verksamhet kan koncentreras på produktion och rent affärsmässiga aktiviteter. Arbetsstyrkan består till stor del av erfaren personal som sköter invanda uppgifter. Behovet av arbetsledare, stödperso-

nal och personal med personalsociala uppgifter är mindre än i en organisation som är inriktad på rehabilitering och utveckling av de anställda. Detta system ger större möjligheter att ställa krav på Samhalls ekonomiska effektivitet och resultat.

Om man - som utredningen - i stället väljer att skärpa kraven på rehabiliterande och utvecklande insatser inom Samhall, med krav på en högre andel övergångar uppnås andra fördelar.

En större genomströmning ger möjlighet för fler arbetslösa att få arbete hos Samhall och eventuellt på sikt ta steget till ett annat arbete. Man kan få ut "fler jobb för pengarna" genom att fler sysselsätts över tiden för de medel som Samhall tilldelas.

En ökning av nettoövergångarna med två procentenheter skulle innebära att 500-600 fler kunde ges arbete hos Samhall under ett år. En ökning med tre procentenheter skulle ge drygt 800 fler Samhalljobb till arbetslösa. Om 1 500 personer med 80 procent a-kasseersättning av en tidigare lön kring 13 500 kronor per månad varje år anställs hos Samhall, skulle kassan avlastas 194,4 miljoner kronor på årsbasis. Därtill skulle den som lämnat Samhall (och gett utrymme för nyrekryteringen) genom sina inkomster bidra till de offentliga inkomsterna genom inkomstskatt och sociala avgifter.

Det blir en uppgift för regering och riksdag att bestämma om Samhalls framtida verksamhet. Det är angeläget att det vägvalet sker medvetet och att konsekvenserna är tydliga. Man kan välja att se Samhall främst som en producerande verksamhet och ställa kraven på Samhall främst i ekonomiska termer av ökad effektivitet och minskade kostnader. Man får då acceptera att genomströmningen blir mindre och att färre får del av verksamheten över åren.

Alternativt kan man välja en "rehabiliteringsmodell" som syftar till ökad genomströmning med fler anställda under genomsnittligt kortare tider, men med större kostnader för

utbildning, utveckling och sociala insatser. Företagsgruppen måste öka sin rehabiliteringskompetens både kvantitativt och kvalitativt. Fler måste arbeta bättre med motiverande insatser, kontakter med företag och arbetsförmedlingar/Ami, handlingsplaner, individuella stödjande insatser, utbildning och utveckling av de anställda.

Antalet direktanställda inom Samhall är ca 3 300. Lönekostnaderna för denna personalgrupp uppgick år 1996 till 1 212 miljoner kronor. En ökning med ca tio procent skulle ge en kostnadsökning på drygt 120 miljoner kronor. En sådan förstärkning skulle dock innebära en väsentligt mycket kraftigare förstärkning av de delar av personalen som har arbetsledande eller stödjande funktioner eller arbetar med övergångar, eftersom det bland de direktanställda också ingår administrativ personal, säljare m.fl. som inte direkt är verksamma med de arbetshandikappade arbetstagarna.

5.7.3 Kostnader

Den som lämnar Samhall och anställs på den reguljära arbetsmarknaden med en månadslön på 13 500 kronor per månad bidrar med ca 110 000 kronor per år i inkomstskatt och sociala avgifter. Om anställningen sker med hjälp av lönebidrag kan dock kostnaden för lönebidraget bli högre än kostnaden för Samhallanställningen. Men även om lönebidraget i enskilda fall kommer att ligga så högt som 80 procent av lönekostnaden kommer dock inte bidragsnivån genomsnittligt för hela den grupp som lämnar Samhall att ligga på så höga nivåer. Trots det svåra arbetsmarknadsläget sker i dag ca 40 procent av övergångarna utan lönebidrag. Dessa ger således en intäkt på ca 110 000 kronor till kommun, landsting och stat som inkomstskatter och sociala avgifter (vid en antagen månadslön på 13 500 kronor). Om man antar att hälften av de övriga behöver 80 procent lönebidrag kommer de att kosta ca 180 000 kronor per person och år i lönebidrag vid den antagna månadslönen 13 500 kronor. De

sociala avgifterna, inklusive den del som arbetsgivaren betalar, återgår till staten medan kommunsektorn kan beräknas få in ca 30 procent av lönen som inkomstskatt. Om man vidare antar att den återstående tredjedelen behöver få ett lönebidrag på 50 procent kommer sociala avgifter och inkomstskatt att uppgå till ungefär samma belopp som lönebidraget. Den offentliga sektorn får således in ungefär lika mycket som staten betalar. Kommunsektorn blir "vinnare", medan staten har större utgifter än intäkter.

Med dessa antaganden kan de ekonomiska effekterna av 1 500 övergångar årligen skattas enligt följande (miljoner kronor):

Antal	Bidragsnivå lönebidrag	Intäkt stat	kommun	Kostnad staten
600	-	37,8	29	
450	80 %	28	21,8	81
450	50 %	28	21,8	50,6
1 500		**93,8**	**72,6**	**131,6**

Beräkningarna bygger på att månadslönen är 13 500 kronor och sociala avgifter 39 procent. 30 procent av lönen exklusive sociala avgifter går till kommunen och 39 procent går åter till staten. Lönebidrag har beräknats till 80 respektive 50 procent av lön plus sociala avgifter.

Jämfört med en anställning hos Samhall är anställningar med lönebidrag ofta dyrare, bl.a. därför att löneläget hos Samhall är lägre än på öppna marknaden. Ett lönebidrag på 80-procentsnivån blir vid månadslöner över 12 000 kronor. dyrare än en anställning hos Samhall. Vid en bidragsnivå på 50 procent skulle däremot kostnaden för bidraget också vid en månadslön på 13 500 kronor per månad bli ca 48 000 kronor billigare än anställningen hos Samhall.

Lönekostnaderna för ca 28 000 Samhallanställda 1996

uppgick till 4 558 miljoner kronor eller ca 162 000 kronor per person och år. Statens bidrag för 1997 uppgår till 4 424 miljoner kronor vilket, fördelat på ett något mindre antal anställda eller 27 500 personer innebär 160 000 kronor per person och år.

En kostnadsjämförelse mellan lönebidrag och arbete inom Samhall är emellertid bara av teoretiskt intresse, så länge kostnadsramarna förblir oförändrade. De vakanser som uppstår hos Samhall skall fyllas av arbetslösa. De intäkter och kostnader som en övergång ger skall därför kompletteras med minskade utgifter för arbetslösa.

Den kostnad för staten på 131,6 miljoner kronor som angetts i räkneexemplet ovan skall således vägas mot intäkterna på 93,8 miljoner kronor och minskade utgifter för arbetslöshetsersättning på 194,4 miljoner kronor. I detta exempel skulle enbart statens nettointäkter/minskade utgifter kunna betala en ökning på ca 10 procent av antalet direktanställda hos Samhall och dessutom kunna finansiera löneutfyllnad med 21 miljoner kronor för utbildningssatsningar hos Samhall samt ge 15,6 miljoner kronor till andra rehabiliteringsstimulerande insatser.

Detta gäller även om man bortser från de intäkter som går till kommunsektorn och som staten i princip skulle kunna avräkna från andra statliga stöd till kommunsektorn.

Ovanstående beräkningar utgår från bruttoövergångar på 7,0 procent. Återgångar beräknade till 30 procent och nettoövergångar på 5,4 procent. Om ovanstående beräkningar skulle göras utifrån bruttoövergångar på 10 procent skulle statens vinst efter motsvarande satsning på arbetsledartäthet och andra stödfunktioner i rehabiliteringen samt utbildning bli 150,4 miljoner kronor.

5.7.4 Personalekonomisk redovisning

Utredningen föreslår att Samhall årligen skall lämna en personalekonomisk redovisning.

Huvudskälet för detta förslag är att Samhall härigenom kan synliggöra sina kostnader för bl.a. rehabilitering, arbetsanpassning, personalutveckling och arbetsmiljö. Nyttan av en systematisk användning av personalekonomisk redovisning ligger bl.a. i att den möjliggör en bedömning av hur de olika personalfrågorna, t.ex. utbildning, frånvaro, rehabilitering, anpassning eller andra arbetsmiljöinvesteringar påverkar resultatet. Det bidrar till att Samhall får en bättre kontroll över rehabilitering/personalutveckling och ger planerings- och beslutsunderlag för att bedriva en strategiskt genomtänkt rehabilitering/utveckling för de arbetshandikappade anställda. Detta bör bidra till att skapa förutsättningar för fler övergångar och att Samhall bättre kan leva upp till sin verksamhetsidé och det övergripande rehabiliterings/utvecklingsmålet. Det blir också ett instrument att följa upp och följa hur denna verksamhet utvecklas över åren.

En personalekonomisk redovisning innebär också vissa problem. Ett sådant är att Samhall initialt får administrativa merkostnader under utvecklingsskedet. För att systemet skall fungera tillfredsställande krävs mer, och framför allt annan, information än man traditionellt använder sig av. Skall dessa nödvändiga uppgifter kunna erhållas med god kvalitet, måste Samhall utveckla system för löpande datafångst vilket medför kostnader.

Vid sidan av detta måste ett allmänt utvecklingsarbete bland all personal genomföras. Det gäller att skapa en mogenhet inom koncernen samt att bygga upp adekvat användarkunskap. Utredningen gör dock den bedömningen att den långsiktiga kostnaden för det personalekonomiska redovisningssystemet blir relativt låg.

Ett införande av personalekonomisk redovisning är en tidskrävande process som fordrar en väl genomtänkt plan. Utredningen föreslår därför att Samhall får erforderlig tid för att skapa ett system för personalekonomisk redovisning men att denna process påbörjas omgående. Personalekonomisk redovisning är en förutsättning för att Samhall skall kunna

specificera sina merkostnader för rehabilitering, utveckling och övergångsarbete. Den av utredningen föreslagna konstruktionen för merkostnadsersättning kan därför inte införas förrän ett system för personalekonomisk redovisning genomförts.

5.7.5 Samhalls effektivitet

Antalet direktanställda har successivt minskat under en längre period i Samhall och man planerar ytterligare neddragningar. Utredningen anser att denna utveckling inte får innebära att antalet arbetsledare och andra stödfunktioner som behövs minskar med tanke på den speciella verksamhet med rehabilitering och utveckling som bedrivs inom Samhall. Förutom de traditionella arbetsuppgifter som åvilar en arbetsledare skall de direktanställda arbetsledarna hos Samhall också vara ett stöd för de arbetshandikappade anställda samt, inte minst, utgöra en viktig resurs i övergångsarbetet. Utredningen bedömer den låga arbetsledartätheten hos Samhall som ett hinder för koncernens effektivitet. Mot bakgrund av utredningens förslag om effektivare rehabiliterings/utvecklingsarbete och ökade övergångar (se kapitel 3 och 4), är det nödvändigt att Samhall har tillräckliga stödresurser för att vara effektiv i denna verksamhet.

Utredningen föreslår också att Samhall skall satsa betydligt större resurser på att öka sina övergångar. Även om utredningens urval i undersökningarna är begränsat, tyder mycket på att så stor andel som 30 procent av de anställda arbetshandikappade kan vara mogna för övergångar. Med övergångsmogen menas i detta sammanhang de som har möjlighet att ta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Situationen på arbetsmarknaden och bristen på medel till lönebidrag är viktiga skäl till att övergångarna är så få. Att många av de anställda inte vill byta ut tryggheten hos Samhall mot ett arbete på den öppna arbetsmarknaden är också en hämmande faktor.

Av det material som inhämtats och sammanställts av utredningen framgår också att Samhall har en ambitiöst formulerad övergångspolicy vad gäller allmänt tillvägagångssätt samt krav på uppföljning och återkoppling. Incitamenten till att omsätta policyn i praktiskt handlande måste däremot förstärkas kraftigt. Förslag om hur Samhall skall effektivisera övergångsarbetet finns i kapitel 4.

När arbetshandikappade som ett resultat av rehabiliterings/utvecklingsinsatser de fått del av under sin anställning i Samhall lämnar sin anställning för att övergå till den reguljära arbetsmarknaden och därvid under ett antal år deltar i produktion på den reguljära arbetsmarknaden skapas årligen samhällsekonomiska intäkter. I studien *Ekonomisk översyn av Samhall* har man tagit fram en metod för att beräkna det samhällsekonomiska värdet av dessa intäkter. Metoden som redovisas i avsnitt 5.2, innebär att beräkningen av övergångsintäkten bygger på ett empiriskt underlag och därför är ganska tillförlitlig. De beräkningar man gjort i studien visar att Samhalls totala övergångsintäkter för 1995 uppgår till 960 miljoner kronor. Utredningen föreslår att Samhall, enligt denna modell, årligen beräknar och redovisar intäkten av sina övergångar. Samhall bör också kontinuerligt följa upp de övergångar som har gjorts och kommer att göras. En liknande metod som använts i studien kan användas. På detta sätt kan Samhall få ett bättre underlag och säkrare prognoser för att beräkna övergångsintäkter.

Utredningen anser också att lönebidragsmedel bör avsättas och finnas tillgängliga för övergångar. De besparingar som gjorts bl.a. genom Arbetsmarknadsverkets omförhandlingar av löpande lönebidrag innebär att det nu finns större tillgång till lönebidragsmedel än tidigare. Tillgång till lönebidragsmedel är en förutsättning för att utredningens förslag om en effektivare och mer systematiserad rehabiliteringsprocess skall leda till fler övergångar och ökad genomströmning hos Samhall. Mot bakgrund av de omfattande övergångsintäkter som redovisats i föregående stycke, är det också samhälls-

ekonomiskt lönsamt om staten tillskjuter ytterligare medel till lönebidrag. Utredningen föreslår också att regionala Samhallbolag och länsarbetsnämnderna genom förhandlingar årligen bör träffa avtal om i vilken utsträckning lönebidragsmedel skall finnas tillgängliga för Samhalls övergångar. Detta bör ingå i det regionala kontrakt som skall upprättas enligt den överenskommelse om samverkan som träffats mellan AMS och Samhall. En förutsättning för att Samhall skall kunna öka sina övergångar i någon större omfattning är att man får tillgång till lönebidragsmedel. Med hänsyn till de stora intäkter som övergångarna genererar är det inte ekonomiskt försvarbart att övergångarna hämmas på grund av brist på lönebidragsmedel.

Av utredningens underlag framgår att inbyggd verksamhet och service och tjänster ger bättre rörelseresultat än industriverksamheten. En omstrukturering pågår också inom Samhall mot mera inriktning på service och tjänster samt mot inbyggd verksamhet. Utredningen anser att denna utveckling är riktig och kan bidra till att sänka Samhalls produktionskostnader. Av utredningens underlag framgår också att dessa verksamheter ställer lägre krav på arbetsförmåga hos de arbetshandikappade.

5.7.6 Samhalls merkostnader

Den merkostnadsersättning som Samhall får av staten skall bl.a. vara ett bidrag till merkostnader som koncernen har till följd av att verksamheten bygger på mål och förutsättningar som ger koncernen vissa restriktioner när det gäller förutsättningarna att förbättra sin ekonomi. Samhall gör dock ingen specificerad redovisning av hur stora dessa merkostnader är.

När det gäller Samhalls merkostnader till följd av den geografiska spridningen och diversifiering av verksamheten anser utredningen att denna merkostnad kan minimeras genom att koncernen i så hög utsträckning som möjligt driver sina affärer utifrån sina faktiska förutsättningar. Det

innebär att man bör undvika produktion som bygger på storskalighetsfördelar och i stället satsa på sådant som kan ge bättre lönsamhet vid småskalighet. Utredningen bedömer också att den omstrukturering mot tjänsteproduktion som pågår inom koncernen kan bidra till att denna merkostnad reduceras på sikt.

Även Samhalls merkostnader för övertalighet bedöms kunna minska till ett minimum. Om man i ett samhällsekonomiskt perspektiv bortser från arbetskraftskostnaden, utgörs merkostnaden vid övertalighet av vissa personalkringkostnader. Samhall bör behandla övriga kostnader för överkapacitet (lokaler, maskiner, direktanställd personal etc.) på ett normalt sätt och avveckla dessa i den utsträckning detta är möjligt. Kostnader för sådana omstruktureringar skall täckas av intäkter i rörelsen och ingår vid normal affärsmässighet i kalkyleringsunderlag för produkter och prissättningar.

Den till arbetshandikappet anpassade arbetstakten är helt naturligt en merkostnad för Samhall. Att merparten av de anställda i koncernen är arbetshandikappade innebär att den genomsnittliga produktiviteten är låg. Detta faktum utgör också den primära och självklara anledningen till att den statliga merkostnadsersättningen utgår till Samhall. Utredningens bedömning är att merkostnadsersättningen i den del den avser arbetskraftskostnaden inte bör sänkas särskilt mycket under 100 procent av lönekostnaden för de arbetshandikappade anställda. Utredningens förslag att kraftigt öka övergångarna kommer att innebära att produktiviteten också sjunker.

Samhalls kostnader för vissa stödinsatser i form av arbetsanpassning, arbetsorganisation, rehabilitering/utveckling och arbete med övergångar är en merkostnad i den mån kostnaderna är större än vad som är normalt i andra företag. Utredningens förslag ovan innebär också att Samhall skall få bidrag av staten för dessa merkostnader efter genomförd implementering av personalekonomisk redovisning.

6 Undanträngning och konkurrens

6.1 Undanträngning

6.1.1 Definitioner

En betydelsefull aspekt vad gäller Samhalls ekonomiska effektivitet är enligt direktiven eventuella undanträngningseffekter, dvs. om verksamheten tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ge upphov till olika oönskade bieffekter. En viktig fråga är om åtgärderna verkligen leder till en förväntad ökning av sysselsättningen eller om det finns motverkande faktorer som leder till att den avsedda sysselsättningsökningen blir lägre än avsett eller till och med helt uteblir. De mekanismer som brukar diskuteras i detta sammanhang är direkta och indirekta undanträngningseffekter.

Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden kan ske i olika former. Man brukar skilja mellan direkt och indirekt undanträngning samt mellan planerad och oplanerad undanträngning.

Direkt undanträngning innebär att man med arbetsmarknadspolitiska medel subventionerar en anställning som ändå skulle ha kommit till stånd.

Direkt undanträngning sker exempelvis när en person blir anställd och anställningen subventioneras med arbetsmarknadspolitiska medel, trots att den skulle ha kommit till stånd även utan subventionen. Konsekvensen av denna effekt, som brukar benämnas "dödviktseffekt" *("deadweight effect")*, är att arbetsgivaren erhåller en icke planerad vinstökning

("windfall profit").

En annan effekt vid direkt undanträngning är när subventionen förändrar de relativa lönekostnaderna mellan olika grupper av arbetskraft. Detta kan ge upphov till en substitutionseffekt som innebär att arbetsgivaren finner det lönsamt att ersätta ordinarie arbetskraft (eller sådan arbetskraft som annars skulle anställas) med den arbetskraft som subventioneras. Risken för undanträngning ökar ju mer åtgärden liknar ett arbete som skulle ha utförts av ordinarie personal. För att få en uppfattning om åtgärdernas nettoeffekt på reguljär sysselsättning måste alltså antalet subventionerade arbeten minskas med eventuella dödvikts- och substitutionseffekter.

Indirekt undanträngning innebär att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar andra sektorer i ekonomin än de dit åtgärderna direkt riktar sig. Indirekt undanträngning kan exempelvis uppstå om ett företag anställer subventionerad arbetskraft och därmed kan producera till en lägre kostnad och detta i sin tur leder till att produktionen utvidgas på bekostnad av osubventionerade verksamheter. Om detta är fallet blir stödets nettoeffekt på sysselsättningen lägre än vad statistiken över åtgärdsvolymen visar.

En annan indirekt effekt uppstår genom att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan påverka lönebildningen.

Det finns också anledning att skilja mellan planerad och oplanerad undanträngning. En typ av *planerad undanträngning* är åtgärder som riktas till exempelvis arbetshandikappade och långtidsarbetslösa. Syftet i dessa fall är snarast att åstadkomma en substitutionseffekt, dvs. att ersätta planerade ordinarie anställningar med den subventionerade arbetskraften. En annan typ av planerad undanträngning sker vid åtgärder som riktar sig till företag och som syftar till att tidigarelägga anställningar eller senarelägga uppsägningar.

6.1.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och undanträngning

AMS skall enligt regleringsbrevet för budgetåret 1997 fortsätta att göra analyser av undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Analysen skall omfatta såväl undanträngningseffekter av enskilda åtgärder som av den totala åtgärdsvolymen. Uppdraget skall redovisas till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 5 november 1997.

Riksdagens revisorer har nyligen i revisionsrapporten *Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden* (Rapport 1996/97:2) analyserat och lämnat förslag om uppföljning, kontrollmekanismer samt utvärdering och forskning rörande undanträngningseffekter på arbetsmarknaden.

De studier som har gjorts kring undanträngningseffekter är av två slag. Den ena innebär att man går ut med enkäter och intervjuer till deltagare och arbetsgivare. I den andra försöker man i övergripande statistik över sysselsättning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m. med hjälp av statistiska metoder spåra en eventuell undanträngning.

Endast ett fåtal studier har genomförts i Sverige när det gäller direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Betydligt fler studier har gjorts av indirekta undanträngningseffekter. Resultaten av de empiriska studierna är dock inte helt entydiga. Det finns studier som visar på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder har lönehöjande effekter, medan andra pekar på att så inte är fallet.

Enligt rapporten från Riksdagens revisorer pekar ett antal internationella och svenska utvärderingsstudier på att det finns undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Undanträngningseffekter förekommer uppenbarligen i större eller mindre omfattning. Däremot är det svårare att fastslå vilken omfattning undanträngningen har. Ingen av de svenska studierna är invändningsfri, vilket gör det vanskligt att dra några bestämda slutsatser om storleken på undan-

trängningen hos de åtgärder som har analyserats. Studierna avser också perioder med väsentligt lägre arbetslöshet och åtgärdsvolym än i dag. De kan därför ha ett begränsat värde när det gäller att bedöma sannolika undanträngningseffekter i dag och i den närmaste framtiden. Det är vidare svårt att utifrån studierna avgöra om effekterna är av varaktig karaktär.

Revisorerna konstaterar vidare att det finns relativt få studier vars resultat kan utnyttjas i den konkreta utformningen av arbetsmarknadspolitiken och de få studier som finns utnyttjas i ringa utsträckning. Enligt revisorernas bedömning pekar granskningen på att det finns ett stort behov av utvärderingar, men också av forskning.

6.1.3 Utvärdering av åtgärder för arbetshandikappade

I en bred genomgång av olika effekter av arbetsmarknadspolitik, däribland undanträngningseffekter, som gjordes år 1996 finns endast ett par utvärderingar redovisade som avser åtgärder för arbetshandikappade (*Effekter av arbetsmarknadspolitik – en översikt över svensk empirisk forskning*, Johnny Zetterberg, ingår i SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik. Expertbilaga*). Den ena av dessa studier avser utvärdering av lönebidrag, den andra Samhall. Ingen av studierna gör några försök att uppskatta sysselsättningseffekter eller eventuella undanträngningseffekter. (Samhallutvärderingen (Vlachos, 1993) redovisas kortfattat i avsnitt 5.7.)

Den ovannämnda granskningen av Riksdagens revisorer omfattar främst efterfrågepåverkande åtgärder som är inriktade mot den offentliga sektorn. De åtgärder som omfattas av granskningen är arbetslivsutveckling (ALU), ungdomsinsatser, arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbeten, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat och starta eget-bidrag. Olika former av åtgärder för arbetshandikappade har enligt revisorerna exkluderats eftersom det i sådana fall finns en uppenbar

medvetenhet om att undanträngningseffekter kan uppstå.

Även om revisorernas granskning inte omfattar åtgärder för arbetshandikappade förs dock ett resonemang om åtgärder för svaga grupper som kan vara av intresse i detta sammanhang. Revisorerna menar att ett sätt att reducera eventuell undanträngning är att inrikta åtgärderna mot svaga eller utsatta grupper på arbetsmarknaden. Om åtgärderna är inriktade mot sådana grupper, och arbetsförmedlingen lyckas identifiera dessa, bör man kunna minska risken att subventionera en anställning som ändå skulle komma till stånd. Det bör också minska risken att arbetsgivaren ersätter ordinarie arbetskraft med den arbetskraft som subventioneras (om inte detta är syftet med åtgärden). Detta bygger enligt revisorerna på antagande att de svaga grupperna inte i lika hög utsträckning som starkare grupper kan tilldelas arbetsuppgifter som annars skulle utföras. Det kan naturligtvis också ge arbetsgivaren en möjlighet att testa arbetskraft som han/hon annars inte skulle vara intresserad av att anställa. En nackdel med att avgränsa åtgärderna till snäva problemgrupper är att åtgärdsplaceringar kan verka stigmatiserande. Uppfattar arbetsgivarna deltagande i åtgärd som en signal om låg produktivitet kommer syftet med åtgärden sannolikt inte att uppnås.

Genom att inrikta arbetsmarknadspolitiska åtgärder mot svaga eller utsatta grupper på arbetsmarknaden kan enligt revisorerna en viss del av undanträngningen upplevas som planerad eller önskvärd. De aktuella grupperna kan genom sådana åtgärder aktiveras och upprätthålla kontakten med arbetslivet, något som bör minska risken för långsiktig utslagning. Planerad eller önskvärd undanträngning förutsätter enligt revisorerna vidare att det inte är andra svaga grupper som drabbas och därmed riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Några studier som belyser om arbetsmarknadspolitiken fungerar på ett sådant sätt finns dock inte.

I sina förslag pekar revisorerna bl.a. på behovet av ytterligare analyser av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder

och hur de kan tänkas påverka graden av undanträngning samt vilka effekter som är eftersträvansvärda eller inte. En mycket viktig aspekt i en sådan studie bör vara att analysera det förhållandet att flera av åtgärderna förefaller ha skilda effekter på kort och lång sikt. Andra viktiga områden kan gälla den volymmässiga omfattningen, vilka uppgifter eller anställningar stöden skall avse, vilka grupper och sektorer stöden skall riktas mot, vilka effekter stöden kan tänkas ha i olika sektorer och konjunkturanpassningens betydelse. Arbetsförmedlingarna bör vidare i högre utsträckning utnyttja de företagsbesök man genomför till att informera sig om hur eventuella åtgärder fungerar.

Revisorerna pekar vidare på att AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas verksamhet. I dessa betonas vikten av att inte subventionera anställningar som ändå skulle komma till stånd, men några metoder för att dämpa undanträngning diskuteras inte. Det är önskvärt att metoder diskuteras och utvecklas och att problemets omfattning betonas tydligare än i dag.

6.1.4 Undanträngning på kapitalmarknaden

I studien *Ekonomisk översyn av Samhall* som utförts på uppdrag av LOSAM-utredningen behandlas kortfattat frågan om undanträngningseffekter på kapitalmarknaden till följd av Samhalls verksamhet. Studien konstaterar att eftersom Samhall tränger undan andra företag från varumarknaden innebär det att behovet av riskkapital minskar. I Sverige har tidvis hävdats att det föreligger brist på riskkapital och Samhalls existens skulle då medföra att tillgången på sådant kapital för övriga näringslivet ökar, anser studien.

6.1.5 Lokal undanträngning

Utgångspunkten för det resonemang som förs i studien *Ekonomisk översyn av Samhall* om undanträngning av företag på nationell och lokal nivå är att Samhall skall bedriva

verksamhet som lika gärna skulle kunna ha bedrivits av andra företag i näringslivet. Samhall tränger därmed undan dessa företag. Å andra sidan skapar Samhall minst motsvarande efterfrågan på varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Slutsatsen blir enligt den aktuella studien att någon undanträngning av denna karaktär inte äger rum på nationell nivå.

I ett lokalt perspektiv kan vissa andra effekter uppstå. Om ett Samhallföretag etableras på en ort och där producerar varor och/eller tjänster som säljs till andra delar av landet eller utomlands, innebär det att efterfrågan på arbetskraft ökar på orten. Eventuellt ökar också efterfrågan på lokala underleverantörer. En sådan etablering förbättrar läget på den lokala arbetsmarknaden om det är en ort med svag eftefrågan på arbetskraft.

I det fall den aktuella verksamheten läggs ner och Samhall övergår till att producera tjänster som säljs på den lokala marknaden kan detta komma att upplevas som lokal undanträngning, enligt studien *Ekonomisk översyn av Samhall.*

Å andra sidan borde den verksamhet som Samhall lämnar i stället produceras av andra företag i landet vilket leder till motsvarande tillskott på arbetsmarknaden. Om denna expansion sker i en överhettad region finns risk för undanträngningseffekt även totalt sett, anser studien.

6.2 Konkurrens

6.2.1 Bakgrund

Som konstaterades i inledningen till detta kapitel anger utredningsdirektiven att en betydelsefull aspekt vad gäller den ekonomiska effektiviteten hos Samhall avser eventuella undanträngningseffekter, dvs. om verksamheten tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet. Riksdagens arbetsmarknadsutskott har vidare i betänkandet 1996/97:AU1 hänvisat till LOSAM-utredningen när det gäller förslag i en motion om en förutsättningslös

utredning av Samhallkoncernens effekter på den konkurrensutsatta marknaden och på samhällsekonomin.

Utöver vad som har anförts ovan beträffande konkurrensaspekter vill utredningen här ytterligare belysa vissa frågor rörande konkurrens.

Alltsedan Samhall och dess föregångare Samhällsföretag tillskapades har en diskussion förts om koncernen och dess företag konkurrerar på villkor som är likvärdiga med vad som gäller för andra företag i näringslivet. I media har olika fall tagits upp där företag hävdat att Samhallföretag ägnat sig åt otillbörlig konkurrens. Klagomål har inlämnats till Konkurrensverket och Kontaktrådet (se nedan).

6.2.2 Lagstiftning och regler

Konkurrenslagen (1993:20) syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbjudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag. Konkurrenslagen är anpassad till EG-rättens konkurrensregler.

Konkurrenslagen innehåller två förbudsregler: förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och förbud mot missbruk av dominerande ställning (19 §).

Den senare förbudsregeln, *missbruk av dominerande ställning,* är av särskilt intresse i detta sammanhang. Enligt 19 § konkurrenslagen är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den relevanta (svenska) marknaden förbjudet. Sådant missbruk kan bestå i att

- tvinga på någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser (höga eller låga) eller andra oskäliga affärsvillkor,
- begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,

- tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner (kan gälla priser, rabatter m.m.),
- ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser utan samband med föremålet för avtalet (t.ex. krav på att köparen även förvärvar en annan produkt).

För att förfarandet skall vara förbjudet krävs dels att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden, dels att företaget *missbrukar* denna ställning. Det är inte förbjudet att vara dominerande. Något krav på uppsåt uppställs inte för att det skall vara fråga om ett missbruk av dominerande ställning.

Underprissättning i konkurrensrättslig mening är ett förfarande som innefattar missbruk av ett eller flera företags dominerande ställning på en relevant marknad såväl geografiskt som produktmässigt. I en dom (Akzo-fallet) har EG-domstolen uttalat att ett pris som var lägre än den genomsnittliga totala kostnaden (summa av de fasta och rörliga kostnaderna), men högre än den genomsnittliga rörliga kostnaden, utgjorde missbruk när det var del i en plan att eliminera en konkurrent. Sådana priser kan enligt domstolen få bort företag från marknaden som kanske är lika effektiva som det dominerande företaget, men som på grund av sin svagare ekonomiska ställning är ur stånd att motstå en sådan konkurrens.

Vid en *marknadsavgränsning* bestäms dels den relevanta produktmarknaden, dels den relevanta geografiska marknaden. När det gäller den geografiska marknaden är det avgörande att den bestäms på basis av ett tillräckligt *homogent område*, dvs. att konkurrensförhållandena beträffande den relevanta produkten är desamma för alla företag inom ett avgränsat område. Geografiskt utgör oftast den relevanta marknaden hela landet men kan även avse en mindre marknad som en kommun eller ett landsting.

För att *underprissättning* skall kunna angripas med stöd av

konkurrenslagen krävs att underprissättningen antingen utgör ett missbruk av ett företags dominerande ställning på den relevanta marknaden (19 §) eller är ett led i ett avtal om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §).

Den första åtgärden i en analys om huruvida ett företag bryter mot de två ovan nämnda förbudsreglerna är att försöka faställa om konkurrenslagen är tillämplig på den verksamhet gentemot vilken ett klagomål framförts. Kan verksamheten betraktas som ett *företag* i konkurrenslagens mening?

Begreppet företag skall tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Om verksamheten är inriktad på vinst eller inte har därmed inte någon betydelse. Även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur räknas som företag, dock inte när det är fråga om myndighetsutövning.

Rent allmänt kan *dominerande ställning* beskrivas som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.

Frågan om när ett företag kan anses inneha en dominerande ställning har prövats av EG-domstolen. Förarbetena till konkurrenslagen diskuterar här olika marknadsandelar och i vilken utsträckning dessa kan anses utgöra indikation på dominerande ställning. Exempelvis tyder en marknadsandel understigande 30 procent inte på en dominerande ställning medan en marknadsandel som överstiger 65 procent definitivt torde indikera marknadsdominans.

6.2.3 Konkurrensverket

Konkurrensverket är central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och har till uppgift att verka för effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet.

Konkurrensverket har under perioden maj 1993 - februari 1997 fått in fjorton anmälningar eller klagomål mot företag inom Samhallkoncernen. En gemensam nämnare i dessa anmälningar är att Samhallföretag anklagas för underprissättning med stöd av skattemedel i konkurrens med privata företag. Klagomålen gäller bl.a. sådana produktområden och marknader som präglas av relativt hård konkurrens, t.ex. städverksamhet.

Några av de företag som har framfört klagomål menar att de efter Samhalls intrång på marknaden tvingats sänka sina priser, vilket i vissa fall har medfört att företag blivit tvungna att reducera antalet anställda.

I Konkurrensverkets bedömningar av de fjorton ovannämnda ärendena har det inte kunnat påvisats någon konkurrensbegränsning i konkurrenslagens mening. Inte i något av fallen har det berörda Samhallföretaget haft en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Den ifrågasatta underprissättningen har därmed inte stått i strid med konkurrenslagen.

6.2.4 Kontaktrådet Samhall – näringslivet

Kontaktrådet inrättades år 1980 genom en överenskommelse mellan Samhall och de tre näringslivsorganisationerna Svenska Handelskammareförbundet, Sveriges Industriförbund och Företagarnas Riksorganisation. Sedan Samhall gått in i detaljhandelsbranschen har rådet utökats med en ledamot från Sveriges Köpmannaförbund.

Kontaktrådets två huvuduppgifter är dels prövningsverksamheten med utredning och prövning av klagomål, dels informations- och debattverksamhet. Samhall har genom en utfästelse åtagit sig att följa de rättelser som Kontaktrådet

rekommenderar. Näringslivsorganisationerna har å sin sida åtagit sig att verka för, så långt som föreningsmandatet sträcker sig, att också medlemsföretagen skall respektera rådets rättelser. Kontaktrådets prövning sker efter skriftlig anmälan till rådets sekreterare. Klagomålet skall avse osund konkurrens eller annat otillbörligt marknadsuppträdande för att ärendet skall registreras och tas upp till prövning. Vidare förutsätts som regel att klagomålen är riktade mot ett konkurrerande företag inom Samhallkoncernen och att klagomålen innehåller yrkande om att det uppgivna otillbörliga beteendet snarast bör upphöra.

Sedan 1993 har Kontaktrådet avslutat 40 ärenden. Av dessa har nio resulterat i att rådet bifaller klagomålet och elva anmälningar har medfört att berörda Samhallbolag har fått viss anmärkning. De resterande 20 ärendena har antingen avskrivits eller passerat Kontaktrådet utan anmärkning. Anledningen till att vissa ärenden avskrivs kan bero på att den anmälande parten efter möte med representanter för Samhallföretaget drar tillbaka sin anmälan eller att ärendet inte avser konkurrensfrågor. Kontaktrådet avskriver civilrättsliga frågor.

Utredningen har vid sammanträffande med företrädare för Kontaktrådet inhämtat information om rådets arbetsformer.

Vid handläggningen av ett ärende gör Kontaktrådet enligt egen utsago en ordentlig undersökning. Båda parterna kontaktas och besöks. Rådet ser gärna att de båda parterna även har kontakt med varandra eftersom problemet många gånger kan klargöras och till och med lösas redan efter ett första möte och/eller samtal. När det finns ett behov av undersökning av mer djupgående karaktär anlitas externa konsulter. Oftast görs en bransch- och marknadsundersökning samt en undersökning av Samhallbolagets kalkylmetoder. Kontaktrådet anser att det är viktigt att den klagande parten känner att klagomålet blir taget på allvar.

Kontaktrådets utlåtande innehåller en redogörelse för fakta i ärendet och en motivering till rådets slutsatser och

bedömningar. Om rådet konstaterar att det föreligger skäl för kritik, avslutas utlåtandet med en rekommendation till det berörda Samhallföretaget om att undanröja de konkurrenshinder eller andra kommersiella olägenheter som anmälan avser.

Kontaktrådet bevakar på eget initiativ att dess rekommendation om rättelse följs av Samhallföretaget i fråga. Om så inte sker framför Kontaktrådet detta till koncernledningen i Samhall.

6.2.5 Utredning om konkurrensneutralietet vid offentlig prissättning

Underprissättningsutredningen har i betänkandet (SOU 1995:105) kartlagt och lagt fram förslag om åtgärder avseende konkurrensproblem i samband med offentlig underprissättning och subventioner till privat näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Enligt utredningen visar den kartläggning som man genomfört att det mest allvarliga och troligen mest frekventa konkurrensproblemet med koppling till offentlig näringsverksamhet föreligger när en offentlig huvudman säljer tjänster på den öppna marknaden till så låga priser att konkurrensen snedvrids.

Utredningen anser att offentlig näringsverksamhet som bedrivs i gränslandet mellan den offentliga och privata sektorn kan skapa konkurrensproblem av principiell och samhällsekonomisk betydelse. När offentliga huvudmän bedriver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag skall det enligt utredningen finnas bindande regler med en effektiv tillsyn och ett sanktionssystem. Utredningen föreslår mot den bakgrunden bl.a. att det införs en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall redovisas skild från annan verksamhet, att priset baseras på en kostnadskalkyl och att prissättningen inte får medföra en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning. Vidare föreslår

utredningen att en nämnd under ledning av en opartisk ordförande och med representanter för offentlig och privat sektor ger vägledning, utövar tillsyn och prövar frågor om överträdelse av lagen.

Utredningens förslag har remissbehandlats. Remissvaren uppvisar ingen entydig bild. Remissinstanserna anser att offentlig näringsverksamhet och underprissättning är ett problem men åsikterna är delade om hur man skall få bukt på problemet.

Konkurrensverkets yttrande följer i huvudsak utredningens förslag och man tillstyrker att en lagstiftning om konkurrensneutral offentlig prissättning med i huvudsak det föreslagna innehållet införs som en övergångslösning. Detta skall, säger man, särskilt ses mot bakgrund av att det ofta är små och medelstora företag som riskerar att drabbas av konkurrenssnedvridande offentlig prissättning. Ett viktigt inslag är krav på särredovisning av kostnader i konkurrensutsatt offentlig verksamhet.[1]

Företagarnas Riksorganisation kan tillstyrka en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning om det först klargörs att offentlig näringsverksamhet inte tillåts inom det egentliga näringslivet. Företagarna menar att ett sådant klargörande är ett nödvändigt villkor för tillstyrkandet eftersom den föreslagna lagen annars kan leda till ökad offentlig näringsverksamhet på de öppna marknaderna. Om inte ett sådant klargörande görs avstyrker Företagarna lagförslaget.

Riksrevisionsverket (RRV) anser att förslaget till lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning skall avisas. RRV anser inte att de problem som skulle lösas med lagförslag är av en sådan dignitet att ytterligare en lag är motiverad.

Svenska Arbetgivarföreningen (SAF) anser att den offentliga sektorn inte bör driva verksamhet på traditionellt privata marknader. Den föreslagna prissättningslagen är inte till-

[1] Konkurrensverket, Yttrande 960410 Dnr 1295/95.

räcklig för att avhjälpa de befintliga konkurrensproblemen. SAF menar att det finns en uppenbar risk att illegal eller konkurrenskadlig affärsverksamhet kan komma att legitimeras om man ställer upp lagregler för hur sådan skall skötas.

Industriförbundet anser att en utgångspunkt måste vara att offentlig näringsverksamhet inte skall bedrivas på traditionellt privata marknader. Det är dock inte möjligt att helt undvika konkurrensytor mellan privata och offentliga näringsutövare. Mot bl.a. denna bakgrund tillstyrker förbundet att lagstiftning införs.

Underprissättningsutredningens betänkande (SOU 1995:105) har inte lett till att regeringen lagt fram något förslag om att införa en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning. Anledningen uppges vara att åsikterna gått starkt isär bland remissinstanserna. Näringsdepartementet bereder för närvarande frågan med avsikt att finna en lösning utan att tillgripa lagstiftning.

6.3 Överväganden

6.3.1 Undanträngning

Av kartläggningen i avsnitt 6.1 framgår att kunskaperna om undanträngningseffekter är bristfälliga när det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder i allmänhet, t.ex. ALU, ungdomsinsatser, arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbeten och åtgärder riktade mot arbetshandikappade i synnerhet. När det gäller arbetshandikappade måste man också utgå ifrån grundförutsättningen att dessa, oavsett konjunkturläge, måste garanteras sin rättmätiga del av arbetsmarknaden, vare sig det är i Samhall eller på arbetsmarknaden i övrigt.

Av de studier som har gjorts framgår också att olika forskare har skilda uppfattningar om vilka effekter av undanträngning som uppstår av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Flertalet av de empiriska studier som gjorts är heller inte helt invändningsfria. Utredningen har heller inte

kunnat få något bistånd från Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet, som utredningens direktiv förutsatte, då deras studie ännu inte kommit igång. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1997 har AMS fått i uppdrag att fortsätta göra analyser av undanträngningseffekter till följd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Analysen skall omfatta såväl undanträngningseffekter av enskilda åtgärder som av den totala åtgärdsvolymen. Uppdraget skall redovisas till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 5 november 1997.

Utredningens slutsats blir att det i huvudsak saknas kunskap om i vilken utsträckning undanträngning till följd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder sker av icke subventionerad verksamhet.

6.3.2 Konkurrens

Den undersökning som utredningen gjort visar att Kontaktrådet fyller en viktig uppgift med sin prövningsverksamhet. Av de 40 ärenden som kontaktrådet behandlat sedan 1993 har hälften lett till bifall eller en anmärkning av något slag. Enligt uppgift till utredningen bevakar Kontaktrådet på eget initiativ att dess rekommendation om rättelse följs av Samhallföretaget i fråga.

Utredningen finner också att Kontaktrådet arbetar på ett smidigt och obyråkratiskt sätt och har ett gott anseende bland företag och organisationer. Utredningen finner därför ingen anledning att lägga några förslag i denna fråga.

7 Aktiva åtgärder eller försörjning

Nedsatt arbetsförmåga orsakas i många fall av en blandning av medicinska, psykologiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem. Samspelet mellan de olika ersättningssystemen är därför särskilt viktig. Den tydligare avgränsning av sjukförsäkringen som nyligen genomförts medför att kraven på arbetsmarknadspolitiska åtgärder och socialbidrag ökar. Samtidigt som avgränsningen blir tydligare mellan olika samhällsaktörer är det viktigt att upprätthålla en helhetssyn på individens situation. Regelsystemen måste samspela så att en arbetslivsinriktad rehabilitering kommer till stånd, dvs. aktiva åtgärder som ger sjuka och funktionshindrade personer delaktighet i samhället och arbetslivet.

De personer som på grund av sjukdom eller andra funktionshinder inte kan få och behålla ett arbete på arbetsmarknaden medför ekonomiska konsekvenser för samhället som helhet eftersom de till följd av sina funktionshinder inte kan bidra till samhällets samlade produktionsresultat.

Ekonomerna Claes Malmquist och Thomas Aronsson har, på utredningens uppdrag, genomfört en studie i syfte att belysa dessa ekonomiska konsekvenser. Studien visar att samhällets kostnader för funktionshindrade eller arbetsoförmögna personer minskar när dessa genom rehabilitering och aktiva åtgärder får sysselsättning på arbetsmarknaden. Studien återges i sin helhet i betänkandets bilagedel

Det finns i princip fyra alternativ till utveckling som samtliga påverkar samhällsekonomin:

1. Personen återgår i fullt produktivt arbete
2. Personen avlider
3. Personen flyttar utomlands
4. Personen återgår inte i fullt produktivt arbete.

I studien behandlar man alternativen 1 och 4.

Aronsson och Malmquist studerar problematiken ur två perspektiv:

* *Fördelningsperspektivet* som innebär en belysning av de finansiella konsekvenserna för olika subjekt exempelvis när personen går mellan olika tillstånd av icke förvärvsarbete. Fördelningsalternativet behandlar alltså vilka som är med och betalar för produktionsbortfallet vid olika finansiella lösningar.

* *Rehabiliteringsperspektivet* som beskriver konsekvenserna, dvs. vem som vinner respektive förlorar på att personen går från icke förvärvsarbete till rehabilitering. Med rehabilitering avser man att en person i så stor utsträckning som möjligt är i arbete med t.ex. lönebidrag. För samhället som helhet är det ur strikt ekonomisk synpunkt likgiltigt hur produktionsbortfallet finansieras. Det väsentliga är att minimera kostnaden samt att åstadkomma rehabilitering i den utsträckning detta är lönsamt för enskilda aktörer.

Ekonomerna använder två begrepp för dem som berörs, *subjekt* och *aktör*. Skillnaden mellan begreppen är att aktören kan påverka konsekvenserna av ett skeende, vilket inte subjektet kan. Aktörerna är personen och dennes hushåll, personens arbetsgivare, statsbudgeten inklusive socialförsäkringssystemet, landstinget och kommunen.

7.1 Fördelningsperspektivet

I beräkningarna av vem som betalar produktionsbortfallet utgår man från en tänkt person som har en månadslön som uppgår till 15 000 kronor. Till detta kommer arbetsgivaravgift, egenavgift, AMF-avgift och skatter. Utifrån dessa uppgifter beräknar man personens samhällsekonomiska pro-

duktionsvärde enligt följande: lön + arbetsgivaravgift + AMF + indirekt skatt på produktionen. Denna persons totala samhällsekonomiska produktionsvärde är då 26 760 kronor. Utifrån detta produktionsvärde beskriver man sedan i olika alternativ vem som finansierar produktionsbortfallet när en person går från ett tillstånd till ett annat. Ett exempel kan illustrera beräkningssättet.

Finansiella konsekvenser för olika subjekt i samhället när personen går från anställning med full produktivitet till hel sjukskrivning.

Arbetsgivare	Ingen konsekvens	0 kr
AP-fonderna	Bortfall avgift	1 950 kr
Statsbudget	Bortfall arbetsgivaravgift	2 988 kr
	Bortfall indirekt skatt minskad produktion	5 352 kr
	Bortfall indirekt skatt konsumtion	464 kr
	Bortfall egenavgift	186 kr
	Bortfall särskild löneskatt	240 kr
	Utbetalad sjukpenning	11 250 kr
Kommun	Bortfall inkomstskatt kommun	818 kr
Landsting	Bortfall inkomstskatt landsting	425 kr
AMF	Bortfall AMF	1 230 kr
Hushållet	Inkomstbortfall	2 321 kr
	TOTALT	26 760 kr

7.2 Rehabiliteringsperspektivet

Här belyser man de finansiella effekterna för de olika subjekten av att en person övergår från ett tillstånd utan förvärvsarbete till ett arbete med t.ex. stöd av lönebidrag eller i kombination med en partiell förtidspension. Även här utgår man från att personen haft en månadslön på 15 000 kronor, medan den lön denne nu kan få i sitt nya arbete motsvarar 13 700 kronor per månad. Se nedanstående exempel:

Konsekvens för olika subjekt vid övergång från ett tillstånd av icke förvärvsarbete till lönebidrag med 40 procent.

SUBJEKT:	FRÅN: Sjukskrivning	Förtidspension	Arbetslös	Socialbidrag	EgenFinan
Statsbudget	9 734	7 521	9 734	4 092	593
Kommun	536	494	536	4 638	2 488
Landsting	279	257	279	852	1 294
AMF	1 124	3 491	1 124	1 124	1 124
Hushåll	1 515	1 402	1 515	2 722	9 231
AP-fond	1 781	1 781	1 781	1 781	1 781

Vid denna nivå vinner staten mycket på övergång till lönebidrag vid byte från alla andra tillstånd undantaget egenfinansiering. Kommunen vinner i särklass mest på övergång från socialbidrag. Även hushållet tjänar på förändringen.

7.3 Finansiella omfördelningar

I Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande "Aktiv arbetsmarknadspolitik" (SOU 1996:34) samt Sjuk- och arbetskadekommitténs betänkande "En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering" (SOU 1996:113) definierades grupper av individer med behov av särskilt stöd för att återställa arbetsförmågan. Definitionen avsåg de personer som befinner sig i gråzonen mellan försäkringskassan, Af/Ami och socialtjänsten. I betänkandena uppgavs att det rörde sig om sammantaget 40 000–50 000 personer fördelade på sjukskrivna arbetslösa, arbetshandikappade, psykiskt störda och personer med psykosocial ohälsa.

Aronsson och Malmquist gör i studien en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna för olika aktörer när denna grupp av individer (45 000 personer) går från passiv försörjning genom sjukskrivning, arbetslöshet, förtidspension eller socialbidrag till anställning med lönebidrag på 40 procent.

(Se nedanstående tabell.)

Konsekvenser för olika aktörer när gruppen av individer med behov av olika stöd går från tillstånd av icke förvärvsarbete till anställning med lönebidrag 40 procent.

SUBJEKT:	FRÅN: Sjukskrivning	Förtidspension	Arbetslös	Socialbidrag	EgenFinan
Statsbudget	5 256 mkr	4 061 mkr	5 256 mkr	2 210 mkr	320 mkr
Kommun	289 mkr	266 mkr	289 mkr	2 504 mkr	1 343 mkr
Landsting	150 mkr	138 mkr	150 mkr	459 mkr	698 mkr
Hushåll	817 mkr	757 mkr	817 mkr	1 470 mkr	4 984 mkr

Konsekvenserna är positiva för alla aktörer vid rehabilitering med lönebidrag på 40 procent, i synnerhet gäller detta staten. Beräkningarna bygger på förutsättningen att personerna erhåller 13 700 kronor i genomsnittlig månadslön vid anställning med lönebidrag.

Studien visar att samhällets kostnader för funktionshindrade eller arbetsoförmögna personer minskar när dessa genom rehabilitering och aktiva åtgärder får sysselsättning på arbetsmarknaden. Slutsatsen gäller i samtliga fall där subventionsgraden är mindre än 100 procent.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnige Lisbeth Lidbom

Utredningens uppdrag har varit att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställda med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen. Enligt direktiven skall förslag ges till effektivare utnyttjande av de olika åtgärderna inom befintliga anslag. Den mycket knappa tid som utredaren haft för sitt arbete har inte medgivit att de båda åtgärderna lönebidrag och anställning hos Samhall utretts parallellt så att respektive åtgärds effektivitet har bedömts utifrån ett samlat samhällsekonomiskt perspektiv. Likaså har utredningens uppdrag begränsats genom att den inte tillåtits att väga in de förändringar i sjuk- och förtidspensionssystemet som kommer att medföra ett kraftigt behov av sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade.

Denna brist på samordning mellan olika anslag blir allt tydligare i utredarens förslag beträffande Samhall. Det är framför allt utredarens förslag på en kraftig effektivisering av arbetet med övergångar från Samhall vilket ställer mycket stora krav på resurser för lönebidrag. Den ambitionsnivå som utredaren vill föreslå innebär ca 2 800 övergångar jämfört med dagens krav på 3 procents övergångar vilket motsvarar 840 personer. Av erfarenheter från 1996 torde 2 500 av övergångarna kräva ett stöd med lönebidrag. Det är en nettoökning med ca 2 000 lönebidrag vilket innebär en kostnad på ca 240 miljoner kronor per år. Även om

utredningens analyser talar för att en kraftig satsning på övergångar är ekonomiskt försvarbart kvarstår det faktum att utredningens direktiv begränsar möjligheten att föreslå en finansiering av denna ökade lönebidragsvolym.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i sitt budgetförslag för 1998 angivit ett ökat behov av lönebidrag där bl.a. 3 procents övergångar från Samhall har beaktats liksom andra kända ökade behov såsom personer som ställs utanför socialförsäkringssystemet till följd av skärpta regler. Det kraftigt ökade behovet av lönebidrag för övergångar som blir följden av utredarens förslag tillkommer således utöver de redan kända behoven och måste finansieras i särskild ordning.

Flera av utredarens förslag i kapitel 3 och 4 kommer sannolikt att kunna åtgärdas genom de förslag till planering och samverkan som kommit till uttryck i det av AMS och Samhallkoncernen fastlagda samverkansdokumentet. Även lokal/regional samplanering och avtal om tillgängliga lönebidragsmedel för övergångar anges i samverkansdokumentet.

Förutsättningarna för effektivisering av övergångsarbetet är också de utvecklings- och rehabiliteringsinsatser som sker under Samhallanställningen. Utredningen har inte belyst företagshälsovårdens roll i rehabiliteringsarbetet vilket är en brist. Med det uppdrag som Samhall har måste det förutsättas att tillgången på företagshälsovård med olika resurser och specialistkompetenser är väl tillgodosedd och att den används i rehabiliteringsarbetet.

Arbetsledarfrågan har däremot utredaren uppmärksammat och jag vill bara understryka vikten av hög arbetsledartäthet. Att ett mer grupporienterat arbetssätt har införts som leder till ökad delegering av ansvar har särkert många fördelar och kan vara utvecklande för vissa anställda. Kvar står dock problemet att många av de personer som har bedömts behöva anställning hos Samhall också har ett såpass stort behov av arbetsledning att det oftast inte har gått att tillgodoses genom en anställning med lönebidrag. Det kan vara just det

särskilda behovet av arbetsledning som har motiverat anställningen hos Samhall – detta gäller särskilt inom den nu växande sektorn service- och tjänster. Tillgodoses inte detta behov saknas skäl för att denna typ av arbetstillfällen skall skapas genom Samhall vilket trots allt är en dyrare resurs än lönebidrag.

En annan viktig förutsättning för att uppfylla de höga övergångsmålen är att det sker en omfattande satsning på kompetensutveckling. Anställda vid Samhall har en betydligt lägre utbildningsnivå än arbetshandikappade arbetssökande på Af/Ami i allmänhet. Av anställda under åren 1993–1995 har 62 procent högst grundskola som basutbildning och av dessa har 1/3 inte ens grundskolekompetens. För att ha en rimlig chans till arbete på den reguljära arbetsmarknaden måste betydande utbildningsinsatser göras för de anställda inom Samhall. Utredaren har uppmärksammat detta utbildningsbehov och det bör understrykas att det är angeläget att medel ställs till förfogande för särskilda utbildningsinsatser för att möjliggöra framtida övergångar.

Särskilt yttrande av sakkunnige Margareta Persson

Det är beklagligt att utredningens uppdrag begränsats genom att direktiven och tidspressen omöjliggjort ett helhetsperspektiv på nödvändiga åtgärder, inte minst mot bakgrund av att de förändringar som nu genomförs i sjuk- och förtidspensionssystemen kommer att medföra ökade behov av sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade. Naturligtvis är det också olyckligt att lönebidragssystemet och Samhall inte kunnat behandlas samtidigt.

Jag känner en stor tveksamhet inför den förstärkning som utredaren gör av Samhalls rehabiliterande syfte. För vissa personer är det rehabiliterande syftet rätt; anställningen hos Samhall är ett tydligt led i en fortskridande rehabiliteringsprocess. Men för många andra är arbetet inom Samhall inte

alls någopn rehabilitering, utan ett fullgott arbete som är anpassat efter individens förutsättningar. I deras fall är det i stället viktigt att tala om personalutveckling. Jag anser att Samhalls resurser för att förbättra personalutveckling och arbetsorganisation måste förstärkas.

Om den uttalade ambitionen för övergångar höjs till 10 procent kan arbetsklimatet för de anställda försämras. Det kan leda till att arbetet inom Samhall inte ses som ett värdigt arbete, utan endast som en station på vägen mot något "bättre". För alla dem som ändå kommer att stanna kvar inom Samhall kan det då utbreda sig en känsla av att vara misslyckad, att det arbete man gör inte är helt accepterat. Hela organisationen kommer att präglas av kravet på genomströmning, vilket både kan försvåra för Samhall att agera som ett företag på marknaden men också negativt påverka de anställdas självrespekt.

För att förstärka individens möjlighet till personlig utveckling är det dels viktigt att Samhalls personalutveckling blir bättre, men det är också synnerligen angeläget att Samhalls anställda får del av den nu pågående stora vuxenutbildningssatsningen. Utredaren har uppmärksammat behovet av vuxenutbildning, men det måste också ställas resurser till förfogande för att göra detta möjligt. I många fall är säkert den bristande grundutbildningen i kombination med ett funktionshinder en vikitig orsak till svårigheter att arbeta på den öppna marknaden. Att öka antalet övergångar från Samhall handlar alltså inte bara om förändringar inom Samhall, utan lika mycket om andra samhällsåtgärder, i synnerhet utbildningsinsatser.

Kravet på övergångarna till 10 procent kommer också att ställa krav på lönebidragsmedel. I den arbetsmarknadssituation som nu råder, kombinerat med de begränsade anslagen till lönebidragsmedel, ter sig en övergångsprocent kring 10 procent som orealistisk.

Särskilt yttrande av sakkunnige Sören Westin

Jag delar flertalet av de överväganden och slutsatser som LOSAM-utredningen gör. Det behövs ett fortlöpande utvecklingsarbete för att ständigt förbättra Samhalls möjligheter att ge arbete för personer med arbetshandikapp som saknar andra möjligheter på arbetsmarknaden. Detta utvecklingsarbete skall också förstärka de Samhall-anställdas förutsättningar att kunna behålla ett avlönat arbete eller att kunna gå över till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Enligt min mening har dock utredningen, troligen mot bakgrund av den extremt korta utredningstiden, för kraftigt avgränsat sina infallsvinklar och perspektiv på Samhalls verksamhet. Detta har i sin tur lett till att några av beskrivningarna av Samhalls utveckling, men framför allt vissa av slutsatserna, blir för långtgående.

Samhalls uppgift är att "ge meningsfullt och utvecklande arbete till personer med arbetshandikapp", vilket senast fastslagits i riksdagsbeslutet om Samhalls övergång till aktiebolagsformen (prop. 1991/92:91 om ombildning av Samhall till aktiebolag m.m). Till detta har sedan regeringen/riksdagen för respektive år formulerat mål och resultatkrav, bl.a. lägsta volym arbetstimmar, rekryteringsinriktning, andelen övergångar och den årliga nivån på den s.k. merkostnadsersättningen för verksamheten.

Arbete är det fundament som Samhall vilar på. Begreppet arbete är därmed också särskilt betydelsefullt för innehållet i Samhalls verksamhet. Primärt är det två frågor som har särskild betydelse. Det är dels frågan om hur det går till att skapa varor och tjänster som efterfrågas på en konkurrensutsatt kommersiell marknad och det är dels frågan om hur arbetet skall organiseras så att det blir meningsfullt och utvecklande för den arbetssökande/anställde med arbetshandikapp och arbetslaget samtidigt som det skall erbjuda kunden det kunden efterfrågar.

Båda dessa perspektiv har utredningen ägnat liten

omtanke. Utredningen har i sitt språk och sin metodik beskrivit Samhall som en "rehabiliteringsprocess" där de nyss beskrivna frågorna givits en undanskymd plats. Detta leder till uppfattningen, att Samhall skall erbjuda en förberedelse till arbete snarare än att erbjuda arbete som är meningsfullt och utvecklande. Genom detta har utredningen inte heller i tillräcklig omfattning beaktat samspelet mellan Samhalls uppgift, mål och resultatkrav. Begrepp som prioriterad rekrytering, efterfrågade varor och tjänster, arbetsorganisation, meningsfullt och utvecklande arbete, övergångar, successivt minskat statligt ekonomiskt beroende är huvudingredienserna i detta samspel.

Utredningen undervärderar också betydelsen av att Samhall som företag agerar på marknaden i konkurrens och samarbete med andra företag. Detta ger arbetshandikappade personer en tydlig plats i arbetslivet, men är också i sig ett förhållande som positivt kan påverka andra arbetsgivares inställning till arbetshandikappade personers möjligheter.

Utredningen har inte föreslagit att riksdagen skall ändra uppgiften för Samhall, men samtidigt så framgår tydligt att andelen övergångar bör öka i princip hur mycket som helst. Detta, tillsammans med den genomgående användningen och betoningen av rehabiliteringsbegreppet, visar på att utredningen drar för långtgående slutsatser. Utredningens förslag kring övergångar riskerar att ändra Samhalls uppgift utan att utredningen själva vill det.

Jag delar uppfattningen, att arbetet med övergångar bör vidareutvecklas vad avser såväl kvalitet som antal, om än inte i den utsträckning utredningen förordar. Det kräver dock att flera externa faktorer (bl.a. en betydligt gynnsammare arbetsmarknad än vad Sverige har i dag och kan bedömas få före år 2000, liksom säkrad tillgång till lönebidrag) kan påverkas vid sidan av den effektivisering av Samhalls personalutvecklingsarbete som utredningen förordar. Även om samtliga dessa faktorer är gynnsamma, så går inte att bortse från de växande negativa attityder och den ovilja som

personer med arbetshandikapp de facto möter från arbetsgivare, såväl hos de offentliga som privata arbetsgivarna.

För att kunna behålla *arbetet som kärna* i Samhalls verksamhet krävs det en väsentligen djupare analys av samspelet mellan vilka grupper som skall rekryteras, arbetet hos Samhall, övergångarna, spridningen av Samhall-jobben över landet och kraven på ekonomiska resultatförbättringar innan några dramatiska förskjutningar av nuvarande mål- och resultatparametrar sker. Utredningen har, enligt min mening, inte tillräckligt analyserat vilka effekter väsentligt ökade krav på övergångar skulle komma att få för verksamheten i övrigt. Alltför höga övergångsmål riskerar snabbt att utestänga grupper av funktionshindrade som bedöms ha inga eller små möjligheter att kunna övergå till annat arbete efter en tid hos Samhall.

Till den föreslagna övergångsandelen om 10 % skall läggas en övrig personalomsättning med ungefär samma storlek. Någonstans finns också en gräns för när verksamheten övergår till att bli mer av en rehabiliterings- och träningsinstitution än en arbetsplats. Enligt min mening passeras nu denna gräns när kanske fler än en av fem anställda årligen skall lämna sin arbetsplats. Detta får i sin tur avsevärda konsekvenser för Samhalls affärsmässiga möjligheter att skapa meningsfullt arbete och därmed också för de ekonomiska förutsättningarna. I sina internationella jämförelser har utredningen inte heller uppmärksammat att Samhall under många år var en av mycket få organisationer/företag, som systematiskt arbetat med övergångsmål och utvecklat metoder för övergångsarbetet.

Den viktigaste aspekten på detta med övergångarna kanske ändå är att utredningen inte reellt beaktat att personer med arbetshandikapp, som försämras eller kvarstår oförändrade, också skall ha möjligheter till arbete hos Samhall. För många är detta med att klara ett arbete hos Samhall i sig ett stort steg för att kunna vara kvar i arbetslivet. För dessa kan en mycket stark betoning av rehabilitering och övergångar

leda till betydande negativa upplevelser av arbetet inom Samhall. Detta blir också en ständig påminnelse för den anställde om att denne egentligen inte skall arbeta kvar och rätten till ett meningsfullt arbets ifrågasätts.

En annan viktig aspekt är den geografiska spridningen som ställer stora krav på verksamheten såväl affärsmässigt som ekonomiskt, men framför allt arbetsmarknadspolitiskt och i personalutvecklingshänseende. Även övergångsmålet måste betraktas och hanteras med hänsyn till att tillgången på andra arbetsmöjligheter varierar betydligt över landet, inte minst i glesbygd.

Sammantaget talar detta enligt min mening för att nuvarande övergångsmål om minst 3 % måste kvarstå i vart fall så länge dagens arbetsmarknadsläge och förutsättningarna för lönebidrag inte radikalt har förbättrats. I ett förbättrat arbetsmarknadsläge och med en säkrad tillgång på lönebidrag kan det vara rimligt att pröva en högre ambition, men detta måste då ske försiktigt med någon procent per år. Varje sådan höjning måste särskilt utvärderas så att ovan redovisade negativa effekter inte uppstår.

Utredningen skall, enligt sina direktiv, studera Samhalls måluppfyllelse och resultat. Utredningen har härvid valt ett rehabiliterings- och samhällsekonomiskt perspektiv, vilket inte ger en heltäckande bild av Samhalls samlade resultat. Detta innebär, enligt min mening, att utredningen underskattar betydelsen av de samband som finns mellan Samhalls möjligheter att fungera som företag och de olika målen och resultatkraven för verksamheten.

I utredningens samhällsekonomiska del har man, med utgångspunkt från sitt rehabiliteringsperspektiv, valt att inte alls beakta de betydande samhällsekonomiska intäkter som ligger i att ett arbete inom Samhall också innebär bortfall av kostnader för vård, dagcenter m.m. Enligt min mening är detta också en mycket viktig effekt av att Samhalls uppgift är att bereda arbete som alternativ till förtidspensionering, sysslolöshet, utslagning etc. Dessa effekter finns bl.a.

beskrivna i studien "Att värdera Samhall från flera perspektiv" (Samhall 1994).

Utredningens betoning av rehabiliteringsperspektivet har också lett till att man uppenbarligen missat den stora dynamik och utvecklingspotential som ligger i Samhalls sätt att arbeta med personalutveckling, arbetsorganisation och den utvecklande arbetsplatsen. Jag delar utredningens uppfattning, att Samhall behöver förstärka sina arbetsplatsnära resurser för att kunna förbättra det personalpolitiska innehållet, men jag vill samtidigt betona brytningen mot tidigare arbetssätt, vilka byggde mer på omvårdnad och rehabilitering än personalutveckling. Samhalls metodik bygger helt på att ge anställda personer med arbetshandikapp möjligheter att ta ett betydande eget ansvar i arbetet, ingå i ett arbetslag och utföra så stor del som möjligt av de arbetsuppgifter som erbjuds. Därmed ges alla anställda möjligheten att växa och utvecklas i arbetet. Även detta arbete behöver förstärkas så att den enskildes möjligheter att växa och utvecklas inte försämras när ytterligare arbetsplatsnära resurser för personalutveckling etc. tillföres.

Jag vill även påminna om att flera av utredningens slutsatser, framför allt genom de uppgifter som inhämtats från det anlitade undersökningsföretaget, i stor omfattning baseras på förhållanden från 1996, vilket på många sätt var ett speciellt år. AMS hade stopp på lönebidrag under större delen av året. Samhall hade anställningsstopp i sju månader och genomförde ett omfattande åtgärdsprogram för att möta regeringens besparingskrav på 535 Mkr för 1997. Det kan inte uteslutas att dessa faktorer har påverkat intervjupersonernas attityder och uppfattningar och samtidigt har detta negativt påverkat Samhalls interna utvecklingsinsatser.

Avslutningsvis vill jag också kort kommentera utredningens behovsanalys, vilken jag anser vara alltför statisk och till stor del bygger på bedömningar av arbetsförmåga och produktivitet. Utredningen borde, enligt min mening, ha byggt sin beskrivning på en bredare omvärldsanalys. För

närvarande sker stora förändringar i arbetslivet med ökade krav på flexibilitet, social kompetens, teoretisk kompetens etc., vilka på flera sätt kan förväntas försvåra funktionshindrades villkor och möjligheter i arbetslivet. Redan i dag är behovet av särskilt organiserade arbetstillfällen för funktionshindrade utan arbete större än någonsin. En del av dessa finns registrerade som arbetssökande vid arbetsförmedlingarna i enlighet med vad utredningen redovisar. Minst lika många befinner sig dock i dag utanför detta system och finner det inte ens lönt att söka arbete. Detta behov riskerar nu att växa successivt in på nästa sekel om inte arbetsmarknadens spelregler förändras radikalt och det inte skapas fler lönebidrags- och Samhall-jobb.

Bilaga Kommittédirektiv

Stödformerna anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen

Dir. 1996:56

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade – anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och arbete inom Samhallkoncernen.

Utredaren skall

- analysera de resultat som uppnåtts genom att det flexibla lönebidraget infördes i förhållande till statsmakternas intentioner med införandet,
- pröva om åtgärden lönebidrag är ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt medel för arbetshandikappade utifrån dagens arbetsmarknadssituation och arbetshandikappades behov, och föreslå regelförbättringar,
- undersöka om statsmakternas mål och resultatkrav samt uppföljningssystemet ger tillräckliga förutsättningar för kontroll över kostnadsutvecklingen och föreslå alternativa lösningar,
- utifrån en bedömning av vilken omfattning en sådan åtgärd kan få analysera kostnaderna för att integrera personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket i systemet med lönebidrag.

När det gäller att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organsationer skall utredaren
- redovisa hur det regelverk skall förändras som rör sådana anställda.

Vidare skall utredaren
- pröva Samhall AB:s ekonomiska resultat och möjligheterna till ytterligare ekonomiska resultatförbättringar,
- pröva om målen för Samhalls verksamhet och statsmakternas resultatkrav innebär de mest adekvata kriterierna för att bedöma resultaten eller om den utveckling och de strukturförändringar som skett på arbetsmarknaden kan motivera förändringar,
- studera måluppfyllelse och resultat, bl.a. i fråga om den rehabiliterande verksamheten, och
- analysera Samhalls verksamhet och målgrupperna för den samt diskutera om verksamhetsformerna och målgrupperna behöver förändras.

Bakgrund

De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är förbehållna arbetshandikappade sökande syftar till att tillförsäkra dem samma rätt och möjlighet att delta i arbetslivet som icke arbetshandikappade har. Dessutom skall de ge personer med funktionshinder möjlighet att ta del av alla de andra åtgärder som finns för arbetslösa. Under budgetåret 1995/96 anvisades 7,2 miljarder kr till särskilda åtgärder för arbetshandikappade, 4,5 miljarder kr till bidrag till Samhall AB och 22,7 miljarder kr till olika konjunkturberoende åtgärder, av vilka ca 10,3 % bedöms bli använda till insatser för arbetshandikappade.

Några av de viktigaste åtgärderna, lönebidrag och bidrag till Samhall AB har ytterst ett fördelningspolitiskt syfte och är viktiga delar av svensk handikappolitik. Sedan åtgärderna har införts har det inträffat stora förändringar på arbetsmarknaden, vilket påverkat bl.a. medelstilldelning, bidrags-

nivåer och volymutveckling. Gravt arbetshandikappades möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden har också minskat. Det finns därför skäl att utreda hur intentionerna med statsmakternas särskilda arbetsmarknadspolitiska stöd för arbetshandikappade och statsmakternas krav på resultat förhåller sig till de resultat som har redovisats.

Tidigare utredningar

Det har under mycket lång tid lämnats lönesubventioner till arbetsgivare som anställer arbetshandikappade sökande som anvisas av arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsinstituten och statligt stöd till anordnare av s.k. skyddat arbete. Genom åren har stödformerna förändrats och utvecklats. Sin nuvarande utformning har de fått efter omfattande utredningar.

Anställning med lönebidrag

Sysselsättningsutredningen lade i ett delbetänkande fram förslag om att de dåvarande stödformerna arkivarbete och halvskyddad sysselsättning skulle ersättas med en stödform kallad anställning med lönebidrag (SOU 1978:14). Riksdagen beslutade sedan om det nya stödet (prop. 1978/79:73, bet. 1978/79:AU20, rskr. 1978/79:186).

År 1982 tillkallades en kommitté med uppdrag att utreda frågan om de handikappades situation på arbetsmarknaden. Enligt sina direktiv (dir. 1982:40 och 1983:14) skulle kommittén bl.a. pröva frågan om förenklingar i lönebidragssystemet. Kommitténs förslag i betänkandet Vägar till arbete för handikappade (DsA 1984:12) föranledde sedan förslag till riksdagen (prop. 1983/84:122) om introduktionsstöd och reformerat lönebidrag för arbetshandikappade, m.m.

Den mest omfattande förändringen av lönebidragssystemet genomfördes den 1 juli 1991, då bidraget gjordes flexibelt och beroende av den arbetshandikappade personens förut-

sättningar och behov och inte som tidigare beroende av vilken kategori arbetsgivare som fick bidraget (prop. 1990/91:100 bil.12, bet. 1990/91:AU12, rskr. 1990/91:165). Riksdagen har beslutat (prop. 1995/96:96, bet. 1995/96:AU4, rskr. 1995/96:61) om vissa förändringar i syfte att försöka häva ett totalstopp för nya anställningar med lönebidrag och i en långsammare takt successivt minska omfattningen av bidragsnivåerna. Beslutet innebar bl.a. att bidragsnivån vid förlängning av beslut om lönebidrag efter de första fyra anställningsåren inte får överstiga 80 procent av lönekostnaden. Undantag har gjorts för vissa grupper med omfattande arbetshandikapp. Riksdagen har också antagit arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU15, i syfte att förhindra uppsägningar av anställda med lönebidrag inom allmännyttiga organisationer.

Arbete hos Samhallkoncernen

Stiftelseorganisationen Samhällsföretag etablerades den 1 januari 1980 efter långt och omfattande utredningsarbete under 1970-talet. På grundval av förslag bl.a. i betänkandena Skyddat arbete (SOU 1972:54) och Organisation för skyddat arbete (SOU 1975:82) beslutade riksdagen (prop. 1977/78:30, bet. 1977/78:AU16, rskr. 1977/78:74) om den nya organisationen. Beslutet innebar ett förändrat huvudmannaskap och en förändrad organisation av främst verksamheten vid verkstäder för skyddat arbete som bedrivits med statligt stöd av primär- och landstingskommunala huvudmän, samt statliga kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och visst hemarbete. Staten bildade tillsammans med landstingskommunerna regionala stiftelser för skyddat arbete i varje län. För vissa övergripande frågor inrättades en central stiftelse.

Regeringen tillkallade i november 1990 en särskild utredare för att göra en översyn av Samhall. Den särskilde utredaren – dåvarande kommunalrådet Sven Hulterström – avlämnade i augusti 1991 betänkandet Samhall i går, i dag i morgon

(SOU 1991:67).

Förslagen i betänkandet kom att ligga till grund för riksdagens beslut (prop. 1991/92:91 bet. 1991/92:AU16, rskr. 1991/92:249), om ombildning av Samhall till aktiebolag.

Utvecklingen under 1990-talet

Arbetsmarknaden i slutet av 1980-talet karakteriserades av mycket låg arbetslöshet och en brist på arbetskraft på många områden. Politiken fokuserades därför i betydande utsträckning på att öka arbetskraftsutbudet och att minska sjukfrånvaro och förtidspensioneringar. Lagstiftning med skärpta arbetsmiljökrav och om ett ansvar för arbetsgivarna att rehabilitera sjukskrivna anställda infördes i början av 1990-talet. Den syftade till att skapa bättre förhållanden för de anställda och minska utslagningen från arbetslivet, men också till att öka arbetskraftsutbudet och få ett bättre fungerande arbetsliv.

Situationen förändrades vid 1990-talets början i många avseenden genom det kraftiga raset i efterfrågan på arbetskraft och därmed en alltmer ökande arbetslöshet. Sökande med arbetshandikapp fick betydligt svårare att göra sig gällande i konkurrensen om de lediga platserna. Arbetsmarknadspolitiken inriktades på att hålla nere den öppna arbetslösheten och motverka uppkomsten av långtidsarbetslöshet.

Arbetslinjen i svensk arbetsmarknadspolitik har alltid inneburit att aktiva insatser så långt som möjligt skall användas i stället för passiva kontantstöd. Detta har varit – och är – betydelsefullt inte minst för att arbetslösa skall kunna vidmakthålla och utveckla sitt kunnande och sin yrkeskompetens, så att de kan ta ett arbete när efterfrågan på arbetskraft åter ökar. I praktiken innebar detta då en subventionering av olika former av praktik och andra aktiviteter i samband med nyrekrytering hos företagen.

Det totala antalet arbetshandikappade som fick arbete per år ökade varje budgetår från 1992/93 till 1994/95. Sub-

ventioneringen av olika aktiviteter för arbetslösa utan arbetshandikapp, ofta unga och välutbildade, medförde dock att det blev svårt att få arbetsgivarna att acceptera låga lönebidragsnivåer för arbetshandikappade. AMS resurser intecknades snabbt när efterfrågan på arbetskraft och därmed ytterligare möjligheten att finna anställningar för arbetshandikappade sökande åter började öka.

Med de budgetrestriktioner som gäller finns inte utrymme att expandera anslaget särskilda åtgärder för arbetshandikappade respektive anslaget till Samhall AB. Det är därför ytterst angeläget att resurserna används så att de som är i störst behov av stöd kommer ifråga.

Anställning med lönebidrag

Under år 1990 var i genomsnitt 52 700 arbetshandikappade registrerade som arbetssökande vid arbetsförmedlingen eller så deltog de i konjunkturberoende åtgärder exklusive rekryteringsstöd. Antalet arbetshandikappade inskrivna vid arbetsförmedlingarna har sedan ökat successivt under de senaste åren. Under 1995 var i genomsnitt 80 900 arbetshandikappade inskrivna som arbetssökande eller så deltog de i någon form av konjunkturberoende åtgärd exklusive rekryteringsstöd.

Bland handikappåtgärderna är anställning med lönebidrag den dominerande. År 1990 var i genomsnitt 45 000 arbetshandikappade placerade med lönebidrag, 30 600 hos Samhall medan 5 700 arbetshandikappade befann sig i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA). År 1995 hade antalet anställda med lönebidrag ökat till 49 600 medan 29 200 arbetshandikappade var anställda hos Samhall och 5 600 omfattades åtgärden OSA.

Den kraftiga ökningen av antalet anställda med lönebidrag har lett till att AMS har haft påtagliga svårigheter att finansiera nya beslut under 1995. Antalet nya beslut om lönebidragsmedel under sista kvartalet 1995 uppgick till knappt hälften av antalet under motsvarande tid 1994.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att fler personer med arbetshandikapp skall hänvisas till arbetsgivare som har större möjligheter att gå över till ett icke subventionerat arbete. Utvecklingen sedan systemet med det flexibla lönebidraget infördes visar att den genomsnittliga kostnaden för lönebidraget har ökat, dels pga. högre lönekostnader, dels som en följd av läget på arbetsmarknaden. Målet att hänvisa fler personer med arbetshandikapp till enskilda arbetsgivare har trots arbetsmarknadsläget fått genomslag. År 1991 fanns 26% av personer anställda med lönebidrag hos enskilda arbetsgivare. I december 1995 fanns 41% hos enskilda arbetsgivare. De allmännyttiga organisationernas andel har samtidigt minskat från 42% till 34%. Antalet arbetshandikappade som lämnat arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstituten till en anställning har haft en positiv utveckling 1992–1995. Tillgången till lönebidragsmedel har varit en orsak till denna utveckling men även en utveckling av arbetsformerna inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. Under det första kvartalet 1996 var 12 200 personer anställda med lönebidrag hos allmännyttiga organisationer respektive 17 200 vid enskilda företag.

Samhall AB

Riksdagens beslut om bolagisering av Samhall innebar att vissa resultatkrav bestämdes för Samhalls verksamhet:

- Samhall AB skall erbjuda en viss bestämd minsta sysselsättningsvolym för arbetshandikappade anställda.
- Minst 40 % av de nyanställda skall rekryteras från de s.k. prioriterade grupperna, dvs. utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade.
- Andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skall uppgå till minst 3 % av de arbetshandikappade anställda på årsbasis.
- Verksamheten skall bedrivas med ökad effektivitet och resurserna inom koncernen skall utnyttjas bättre och med

inriktning på en successiv nedtrappning av statens ersättning. Ersättningen - exklusive bidrag till fastighetsfonden - skall senast budgetåret 1997 svara mot högst lönekostnaden för de arbetshandikappade anställda.

Måluppfyllelse och affärsutveckling under 1990-talet

Samhalls möjligheter att uppfylla statsmakternas krav är i hög grad beroende av hur Samhalls affärsverksamhet utvecklas. I lågkonjunkturer med svag efterfrågan på varor och tjänster minskar Samhalls möjligheter att erbjuda meningsfullt arbete åt de anställda eller att öka antalet sysselsatta. Samhalls egna inkomster minskar. En svag arbetskraftsefterfrågan på den reguljära arbetsmarknaden innebär mindre möjligheter för de Samhallanställda att gå över till annat arbete.

Så var fallet under lågkonjunkturen vid 1990-talets början, men Samhall kunde ändå uppfylla samtliga resultatkrav. I fråga om övergångar till den reguljära arbetsmarknaden kunde man dock inte varje år nå ett resultat på 3 % netto, dvs. sedan de som återgått till Samhall räknas ifrån. Statsmakternas krav innebar heller inte att "återgångar" skulle räknas från, utan enbart att 3 % skulle lämna Samhall för annat arbete.

När konjunkturen sedan vände under år 1994 förbättrades också Samhalls resultat. Sysselsättningen kunde öka utöver statsmakternas krav. Möjligheterna för de anställda hos Samhall att få arbete utanför Samhall ökade likaså. Samhalls ekonomiska resultat förbättrades.

Utvecklingen under 1995 och 1996 har varit fortsatt god, dock visar det sig nu tecken på en avmattning till följd av en dämpad konjunktur. De Samhallanställdas möjligheter att övergå till arbete utanför Samhall har minskat pga. minskad tillgång till lönebidragsmedel. Ca 75 % av dessa övergångar sker med hjälp av lönebidrag.

Uppdraget

Kraven på särskilda insatser ökar för allt större grupper av sökande. De drastiska strukturförändringarna på arbetsmarknaden parallellt med en hög arbetslöshet drabbar människor med olika former av arbetsbegränsningar. Utredaren skall göra en analys av hur yttre omständigheter som arbetsmarknads- och konjunkturutvecklingen samt förändringar i socialförsäkringssystemet har påverkat effektiviteten i samhällets stöd till arbetshandikappade.

Utredaren skall bedöma effektiviteten i åtgärderna anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och de arbetstillfällen som erbjuds inom Samhall och därvid värdera verksamheternas resultat i förhållande till insatta resurser samt i vilken utsträckning gravt arbetshandikappade omfattas av verksamheterna.

Anställning med lönebidrag

Utredaren skall pröva om lönebidrag är ett effektivt medel för att arbetshandikappade skall kunna få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Därvid bör utredaren beakta det som fördes fram i regeringens proposition 1995/96:96 om Anställning med lönebidrag om ett antal problem när det gäller uppfyllelsen av intentionerna med det flexibla lönebidraget.

Ekonomi

Utredaren skall pröva i vilken utsträckning mål och förväntningar på det flexibla lönebidraget har uppfyllts sedan det infördes den 1 juli 1991, dvs. i vilken utsträckning fler kunnat ges arbete till en lägre genomsnittlig kostnad.

Försöksverksamhet som bedrevs inom AMS före år 1991 visade att ett flexibelt lönebidrag gav "mer jobb för pengarna". Utredaren skall undersöka om flexibiliteten i bidraget ökat förutsättningarna att få ut fler arbetshandikappade i arbete. Ytterligare en fråga är om lönebidrag är kostnads-

effektiva och hur kostnaderna för dem har utvecklats, liksom bidragsnivåerna för olika arbetsgivarkategorier.

Vidare skall det undersökas om åtgärderna tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet.

Dessutom bör effektiviteten i arbetsförmedlingens och arbetsmarknadsinstitutens förhandlingar om bidragsnivåer utvärderas i syfte att belysa betydelsen av tydliga strategier i förhandlingsarbetet.

Utredaren skall lägga fram förslag till förändringar som kan leda till att fler arbetshandikappade kan beredas anställning med lönebidrag inom givna medelsramar i enlighet med aktuella långtidskalkyler i 1996 års budgetproposition.

Mål och resultat

Utredaren skall analysera statens mål och resultatkrav för åtgärderna lönebidrag och offentligt skyddat arbete för att förbättra möjligheterna till kontroll över kostnads- och volymutvecklingen. Utredaren bör överväga om gällande volymkrav bör revideras med hänsyn till gällande konjunkturläge och arbetsmarknadssituation och olika handikappgruppers behov.

Målgrupper för lönebidrag

Utredaren skall pröva om det ökade antalet arbetssökande förändrat förutsättningarna för att åtgärden anställning med lönebidrag når rätt målgrupp och om tydligare definitioner är nödvändiga i syfte att tydliggöra gränserna mot icke arbetshandikappade. En förutsättning för en anställning med lönebidrag är att det finns ett arbetshandikapp. Detta innebär att den arbetssökande skall ha en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan i relation till de arbetsuppgifter som skall utföras.

Utredaren skall studera om flexibiliteten i lönebidraget har lett till att de högsta bidragsnivåerna faktiskt används för personer med svåra funktionshinder och att dessa personers

möjligheter till arbete har kunnat förbättras. Utredaren skall därvid överväga om det behövs förändringar som leder till att de högre bidragsnivåerna används för dem som mest behöver ett stöd. Utredaren bör pröva formerna för att öka möjligheterna för gravt arbetshandikappade att få del av resurserna och om detta kan ske utan att den totala bidragsvolymen ökar. Vidare skall utredaren utreda och lägga fram förslag till ett tidsbegränsat lönebidrag, som kan differentieras med hänsyn till omfattningen av arbetshandikappet.

Utredaren skall studera erfarenheterna av insatser som gjorts för personer med omfattande arbetshandikapp och lägga fram förslag om i vilka former sådana insatser skall göras fortsättningsvis. Därvid skall utredaren särskilt studera de särskilda satsningar som gjorts inom verksamheten Unga Handikappade och försöksverksamheten med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd för funktionshindrade i arbetslivet (SIUS).

Utredaren skall vidare granska hur åtgärden lönebidrag fungerat för långtidsarbetslösa i åldersgruppen 60 år och äldre som får ersättning från arbetslöshetskassa. Utredaren skall också analysera vilken omfattning en integrering i systemet med lönebidrag av personer med bristfälliga kunskaper i svenska skulle kunna få samt kostnaderna för detta.

Allmännyttiga organisationer

Utredaren skall pröva om det finns undanträngnings- och inlåsningseffekter när en stor andel av de anställda med lönebidrag är anställda hos allmännyttiga organisationer. Utreraren skall lägga fram förslag till en bidragskonstruktion i syfte att bibehålla handikappades sysselsättningsmöjligheter hos denna arbetsgivarkategori utan att förändringen medför negativa inlåsningseffekter och höga bidragsnivåer. Lönebidraget skall inte uppfattas som ett ensidigt föreningsstöd. Vidare skall förutsättningarna för att i ökad omfattning placera arbetshandikappade med lönebidrag hos kommunala och privata arbetsgivare kartläggas.

Regelsystemet

Utredaren skall undersöka om ett lönebidrag med ett fast krontalsbelopp kan innebära att staten får en bättre kontroll över kostnadsutvecklingen när det gäller åtgärden lönebidrag. Vidare skall utredaren studera av vilka skäl anställda med lönebidrag lämnar en sådan anställning och i vilken omfattning de går till anställningar utan lönebidrag. Utredaren skall pröva om förändringar av reglerna för lönebidraget kan öka möjligheterna för arbetshandikappade med lönebidrag att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan stöd.

Uppföljning

AMS har sedan en tid arbetat med ett uppföljningssystem i syfte att kunna följa kostnadsutvecklingen. AMS överskred reservationsanslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade budgetåret 1994/95 till följd av den höga volymutvecklingen och tidigare begränsningar i regelverket att förhandla fram lägre bidragsnivåer.

Utredaren skall pröva statens möjligheter att följa upp kostnaderna och volymutvecklingen och att göra förbättringar av uppföljningen i syfte att förhindra framtida eventuella överskridanden av anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade.

Samhall AB

Målgrupper

I den allmänna debatten ställs ofta anställning med lönebidrag mot arbete inom Samhall. Ibland ifrågasätts om Samhall ger arbete åt de grupper som har störst behov av verksamheten. Lönebidrag framhålls som ett mindre kostnadskrävande stöd även för personer med svåra funktionshinder.

Utredaren bör överväga om närmare riktlinjer om målgrupperna för en anställning hos Samhall behövs och skulle

innebära ett stöd för arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstituten i deras arbete. En utgångspunkt för utredarens arbete i denna del skall vara att åtgärden når "rätt" grupper och att "dödviktseffekter" kan undvikas, dvs. att anställningar inte subventioneras i onödan eller med för höga belopp.

Möjligheten till en anställning med lönebidrag alltid skall prövas innan en anvisning till Samhall kan bli aktuell. Denna princip skall inte frångås. Det kan emellertid finnas skäl att överväga frågan om målgrupper för en anställning hos Samhall. Överväganden skall kanske gälla vilka grupper som behöver det stöd som Samhall erbjuder snarare än att det diskuteras om graden av funktionsnedsättning hos enskild sökande skall vara av betydelse för bedömningen om Samhall är den mest lämpliga sysselsättningsformen. Många människor, också med omfattande funktionshinder, klarar en individuell placering på den reguljära arbetsmarknaden. Andra kan, oavsett graden av nedsatt arbetsförmåga och funktionshindrets svårighetsgrad, behöva det särskilda stöd som anpassade arbetsformer, en stödjande arbetsledning och stöd i den egna arbetsgruppen utgör och som kan erbjudas hos Samhall.

Den ekonomiska effektiviteten

Utredaren skall granska hur olika slag av verksamheter hos Samhall bidrar till företagsgruppens ekonomiska resultat och utifrån granskningen bedöma förutsättningarna för en fortsatt effektivisering av verksamheten. Det finns i dag verksamheter främst på tillverkningssidan, som medför stora kostnader och därmed stora behov av bidrag från staten. Den geografiska spridningen av verksamheten innebär också kostnader. Det kan därför finnas skäl att överväga om ett kärvare ekonomiskt läge kan motivera lokalisering till färre orter. Vid bedömningen av möjligheterna till kostnadseffektiviseringar måste samtidigt andra konsekvenser uppmärksammas. De arbetshandikappade arbetstagarna behöver olika slag

av arbetsuppgifter, som är lämpliga för dem med hänsyn till deras skiftande slag av funktionshinder. Vidare behöver arbetshandikappade över hela landet ha möjlighet till sysselsättning inom Samhall.

I granskningen måste således också beaktas de krav och kostnader som företagets sociala och fördelningspolitiska uppdrag medför. I den utsträckning konflikter kan uppstå mellan ekonomiskt motiverade fortsatta effektiviseringar och verksamhetens sociala mål bör dessa belysas. En betydelsefull aspekt vad gäller den ekonomiska effektiviteten är ev. undanträngningseffekter, dvs. om verksamheten tränger undan eller konkurrerar ut annan, icke subventionerad verksamhet. Utredaren bör informera sig om och redovisa hur frågor om undanträngningseffekter och eventuell snedvridning av konkurrensen behandlas i andra länder med omfattande skyddad verksamhet.

Mål och resultat

Utredaren skall pröva om målen och resultatkraven för Samhall innebär de mest lämpliga kriterierna för att bedöma verksamhetens resultat eller om de bör revideras eller förändras. De har varit oförändrade allt sedan bolagiseringen. Viktiga uppgifter för Samhall bör vara att ytterligare minska behovet av statligt stöd och att uppnå en god genomströmning av anställda.

Uppgiften att ge arbete och rehabilitera

Utredaren bör se över hur Samhalls uppgifter fullföljs och, om det finns skäl till det, lämna förslag om hur den rehabiliterande uppgiften ytterligare kan stärkas. Samhall har den dubbla uppgiften att både ge arbete åt arbetshandikappade och rehabilitera dem, så att de åtminstone på sikt kan ta steget över till den reguljära arbetsmarknaden. Det övergripande målet bör vara att alla som har den möjligheten kan gå över till den reguljära arbetsmarknaden. Samtidigt kan ett

arbete hos Samhall för vissa grupper av svårt funktionshindrade personer innebära en hög grad av rehabilitering, jämfört med exempelvis sysselsättning vid dagcenter eller en tillvaro som förtidspensionerad.

Förändringar av verksamheten

Utredaren skall överväga om formerna för Samhalls verksamhet kan behöva förändras. Därvid bör utredaren belysa möjligheterna till en utbyggnad av entreprenadverksamheter och inbyggda verksamheter och konsekvenserna av sådana förändringar.

Dagens Samhall skiljer sig mycket från den verksamhet som bedrevs i de tidigare s.k. skyddade verkstäderna. Samhall är på ett helt annat sätt en del av svenskt näringsliv och mer lik arbetslivet i övrigt. Detta stärker de anställdas möjligheter att gå över till andra arbeten. Samtidigt måste Samhalls verksamhet vara präglad av samhällets uppdrag att ge arbete åt arbetshandikappade och tillhandahålla de särskilda anpassningar och det stöd arbetstagarna behöver. Samhall har under senare år i hög grad eftersträvat att öppna sin verksamhet mot samhället och ge arbeten som innebär direkta kontakter med allmänheten, främst genom ett ökat inslag av service och tjänster.

Utredaren skall studera hur verksamhet med särskilt anordnat arbete för arbetshandikappade organiseras i andra nordiska länder samt i andra länder i Europa, som har omfattande sådan verksamhet. Utredaren skall mot bakgrund härav överväga för- och nackdelar med att de olika sätt att organisera arbete för arbetshandikappade som framkommer vid en sådan jämförelse. Vidare skall utredaren jämföra detta med den verksamhet som bedrivs i Samhall.

I Sverige sysselsätts ca 8 per 1 000 personer i arbetskraften i vad som i internationella sammanhang brukar kallas skyddat arbete. Merparten arbetar i Samhallkoncernen och bara drygt 5 000 i OSA. I Nederländerna är andelen i skyddat arbete av arbetskraften ännu högre än i Sverige.

Länder som Tyskland och Frankrike har en betydligt lägre andel av arbetskraften i skyddad verksamhet, men antalsmässigt väsentligt fler än i Sverige till följd av de högre befolkningstalen i dessa länder.

Samråd m.m.

Riksrevisionsverket (RRV) överväger att på eget initiativ göra en självständig översyn av anställning med lönebidrag och Samhalls verksamhet. Vidare har Riksdagens revisorer aviserat sin avsikt att göra en förstudie till en översyn av Samhall. Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet arbetar f.n. med en studie av Samhall och lönebidraget, bl.a. gör man samhällsekonomiska kalkyler och undersöker förekomsten av undanträngningseffekter. Arbetet beräknas vara avslutat under år 1997.

Samhall AB genomför en egen utredning, "Samhall mot år 2005", om Samhalls framtida utveckling m.m. som beräknas vara avslutad under sommaren 1996.

Utredaren bör hålla kontakt med dessa utredare och hålla dem underrättade om sitt arbete, så att dubbelarbete undviks. Vidare bör utredaren vid behov samråda med Samhall, särskilt om de ekonomiskt inriktade delarna av översynen.

Generella direktiv

För utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir 1994:23) samt de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag (dir 1994:124) samt redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredaren skall under arbetets gång informera Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Samhall, företrädare för arbetsmarknadens parter och handikapporganisationerna om sitt arbete samt bereda dem tillfälle att framföra

synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredarens arbete skall vara avslutat före utgången av år 1996. Riksdagen har nyligen antagit arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU15 som syftar till att förhindra uppsägningar av arbetshandikappade inom allmännyttiga organisationer. Regeringen skall under år 1996 återkomma till riksdagen med förslag om en långsiktig lösning i frågan. Utredaren skall därför senast den 15 augusti 1996 redovisa om och hur regelverket behöver förändras i de avseenden det berör lönebidrag för arbetshandikappade anställda vid allmännyttiga organisationer.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
    En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. [62]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. [64]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]