

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete (SOU 2025:29)

A2025/00388

Sammanfattning

- Konkurrensverket har inte något att erinra mot utredningens bedömning om att Samhall Aktiebolags (Samhall) verksamhet ska minska i omfattning.
- Konkurrensverket har utifrån de aspekter som Konkurrensverket anger i sitt yttrande inte något att erinra mot utredningens förslag att den merkostnadsersättning som Samhall erhåller ska räknas upp årligen.
- Konkurrensverket har sedan KOS-bestämmelserna infördes i konkurrenslagen tagit emot en stor mängd klagomål gällande Samhall inom framför allt städbranschen. Av klagomålen följer att privata företag upplever att Samhall i förekommande fall utövar osund konkurrens genom sin prissättning.
- Konkurrensverket har med den nuvarande utformningen av KOS-bestämmelserna, i fall där det framkommit indikationer på en prissättning som stör konkurrensen i enskilda fall, saknat effektiva verktyg för att åtgärda detta inom ramen för myndighetens tillsyn. I *Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader* betänkande föreslås bland annat att det ska införas en möjlighet till sanktionsavgift mot ett beteende som redan har inträffat samt att ett statligt företags åtagande att vidta vissa åtgärder ska kunna bli juridiskt bindande och förenas med vite. Om betänkandets förslag genomförs kan det komma att bidra till att göra Konkurrensverkets tillsyn av hur Samhall påverkar konkurrensen mer effektiv. Lagförslagen i den utredningen påverkar emellertid inte i sig Konkurrensverkets möjligheter att utöva kontroll över hur Samhall använder merkostnadsersättningen som sådan.



Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden och särskilt med beaktande av verkets ansvar att utöva tillsyn i enlighet med konkurrenslagen (2008:579), däribland bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-bestämmelserna) som infördes 2010.¹

Konkurrensverket konstaterar att utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Syftet med översynen har, enligt direktiven, varit att verksamheten når rätt individer och utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

Av utredningsdirektiven följer också vissa ingångsvärden för analysen, däribland att målgruppen för skyddat arbete hos Samhall ska vara densamma även framöver, och att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av varor och tjänster. Konkurrensverket konstaterar att utredningen inte har haft några uttryckliga direktiv att utreda hur Samhalls omfattning och inriktning av verksamheten påverkar konkurrensen på marknaden.

Konkurrensverkets synpunkter

I det följande lämnar Konkurrensverket synpunkter avseende utredningens bedömning om Samhalls finansiering. Konkurrensverket lämnar även synpunkter på utredningens bedömning kring behovet av ytterligare kontrollmekanismer.

Utredningens bedömning av omprioritering av medel och finansiering av Samhalls verksamhet

Samhall har till uppgift att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Detta ska ske genom att producera efterfrågade varor och tjänster. Uppdraget medför således att Samhall måste konkurrera med privata företag och även vinna tillräckligt många affärer för att upprätthålla en tillräcklig nivå av sysselsättning utifrån det antal lönetimmar bolaget ska producera. Generellt sett kan alltså konstateras att en ökning av Samhalls verksamhet leder till ökad påverkan på konkurrensen för privata företag och på motsvarande sätt, om Samhalls verksamhet minskar kan det leda till en minskad påverkan för privata företag.

Konkurrensverket kan konstatera att när merkostnadsersättningen inte förändras över en längre period innebär det att Samhalls självfinansieringsgrad behöver öka genom besparingar eller ökade intäkter från kunduppdrag. Utredningen anger att

¹ 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579).



den nuvarande finansieringsmodellen har en konkurrensaspekt i att den kan uppmuntra till expansion för Samhall där bolaget, för att undvika att behöva göra besparingar, kontinuerligt behöver expandera genom att göra fler affärer och öka produktiviteten per anställd. Detta kan enligt Konkurrensverket i sin tur leda till att privata aktörer trängs undan från de marknader där Samhall är verksamt.

Mot bakgrund av ovanstående har inte Konkurrensverket någon erinran mot utredningens bedömning om att Samhalls verksamhet ska minska i omfattning genom att antalet lönetimmar inom skyddat arbete som Samhall ska producera minskas med motsvarande 5 procent av antalet anställda (9.4) och har inte heller någon erinran mot förslaget att merkostnadsersättningen ska räknas upp årligen i stället för att som i dag vara nominellt oförändrad (9.8.2). Även om det är upp till Samhall att besluta inom vilka branscher som verksamhetens omfattning ska minska bör en minskning som sådan vara positiv för de privata företag som konkurrerar med Samhall. Enligt Konkurrensverket bör Samhall eftersträva att i första hand minska antalet lönetimmar i de branscher där man är som störst och där det finns anledning att befara att de negativa effekterna på konkurrensen är som störst. För det fall en årlig höjning av merkostnadsersättningen leder till minskade incitament för Samhall att driva en expansiv affärsstrategi är även detta positivt för de privata aktörer som kan komma att beröras.

Behov av ytterligare kontrollmekanism

Utredningens bedömning är att det inte behövs ytterligare kontrollmekanismer av hur Samhall använder merkostnadsersättningen, utöver den tillsyn som Konkurrensverket och Kammarkollegiet redan ansvarar för (9.8.4). Till stöd för denna bedömning hänvisar utredningen bland annat till att regeringen gett i uppdrag till *Utredningen av nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader* att skapa ökade möjligheter till att utreda och vidta åtgärder mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.²

Konkurrensverket konstaterar att Kammarkollegiet har i uppdrag att i efterhand kontrollera att den merkostnadsersättning som Samhall har fått inte har medfört att Samhall har blivit överkompenserat. Kammarkollegiets uppdrag innefattar således inte att följa upp om de priser som Samhall tillämpar är marknadsmässiga och inte heller i vilken utsträckning som konkurrensen påverkas på de marknader som berörs.

Konkurrensverket har genom sitt tillsynsansvar över konkurrenslagen å sin sida i uppdrag att granska om Samhall efterlever konkurrensreglerna. Sedan KOS-bestämmelserna infördes har Konkurrensverket mottagit ett större antal klagomål mot Samhalls försäljning av framför allt städtjänster.

² Utredningens betänkande SOU 2025:22, *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet*.



Syftet med KOS-bestämmelserna är att privata aktörer ska ha möjlighet att konkurrera med offentliga aktörer på så lika villkor som möjligt när de konkurrerar på samma marknad. Offentliga aktörer har därför att följa ytterligare bestämmelser i konkurrenslagen i förhållande till privata aktörer. Vid tillämpning av KOS-bestämmelserna prövas vilka effekter en offentlig aktörs beteende får för konkurrensen och en fråga vid prövningen är om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens samt själva mekanismerna på marknadsplatsen.³

Klagomålen mot Samhall har främst gjort gällande att Samhall tillämpar för låga priser som snedvrider konkurrensen på marknaden och att Samhall på så sätt skaffar sig en väldigt stark marknadsställning inom till exempel städtjänster till butiker. Det har bland annat framförts att Samhalls agerande leder till att privata aktörer avstår från att lägga anbud i upphandlingar där Samhall deltar, alltså den typ av effekter som KOS-bestämmelserna är tänkta att förhindra.⁴

Av Samhalls bolagsordning följer att verksamheten ska bedrivas enligt affärs-mässiga principer och på marknadens villkor varvid ska iaktas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.⁵ Samhall har även fastställt vissa riktlinjer och rutiner för sin prissättning. I riktlinjerna anges att merkostnads-ersättningen inte får användas för att priskonkurrera. Riktlinjerna anger även att Samhall ska konkurrera med andra företag på lika villkor genom marknads-mässig prissättning och kalkylering.⁶ I detta sammanhang kan tilläggas att vare sig Konkurrensverket eller Kammarkollegiet utövar någon systematisk tillsyn av om Samhall följer dessa riktlinjer eller bolagsordningen.

För att uppfylla kraven om marknadsmässighet och konkurrensneutralitet tillämpar Samhall en priskalkyl som ska efterlikna ett normföretags kostnader för det aktuella uppdraget. Priskalkylen baseras alltså i huvudsak inte på Samhalls faktiska kostnader och intäkter och således räknas inte heller merkostnads-ersättningen med i priskalkylen.⁷ I Konkurrensverkets utredningar av ifrågasatta prissättningsförfaranden prövas därför inte hur Samhall använder merkostnads-ersättningen som sådan. Konkurrensverket har i stället att pröva vilka effekter som Samhalls prissättning får på konkurrensen.

Av Konkurrensverkets utredningar av Samhall har det framkommit att företaget i förekommande fall, trots åtgärder för att företagets prissättning inte ska leda till osund konkurrens, tillämpat priser som inte är marknadsmässiga. Det har exempelvis förekommit att de värden som använts i prissättningskalkylerna inte

³ Prop. 2008/09:231 s. 36.

⁴ Konkurrensverket har vid tre tillfällen (dnr 260/2017, dnr 542/2020 och dnr 628/2021) genomfört en fördjupad granskning av Samhalls prissättning inom städtjänster, i samtliga fall har ärendena avslutats utan ingripande.

⁵ Samhalls bolagsordning, [Bolagsstyrning | Samhall - Sveriges viktigaste företag](#)

⁶ Samhalls hållbarhetspolicy, [Hallbarhetspolicy.pdf](#)

⁷ Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 260/2017, s. 5.



överensstämt med bolagets riktlinjer vilket medför att offererat pris kan komma att understiga det kalkylerade priset⁸ eller att pris satts utifrån ett ramavtal utan att ta hänsyn till det städuppdrag som specificerats för den enskilda butiken vilket medfört ett pris som inte varit marknadsmässigt.⁹ Samhalls kalkylmodeller utesluter alltså inte i sig att Samhall tillämpar priser som understiger marknadspris. Konkurrensverket vill i detta sammanhang därför inskräpa vikten av att Samhall, som statlig aktör med omfattande säljverksamhet, i så hög utsträckning som möjligt följer sina egna riktlinjer för att motverka en prissättning som begränsar konkurrensen.

Beträffande Konkurrensverkets nuvarande förutsättningar till tillsyn enligt KOS-bestämmelserna och den lagstiftningsprocess som pågår vill Konkurrensverket framhålla följande. I Konkurrensverkets senaste utredning av Samhall med beslutsdatum den 26 juni 2023 granskade Konkurrensverket ett antal ramavtal för städning av livsmedelsbutiker och priser på enskild butiksnivå.¹⁰ De preliminära resultaten indikerade en tydlig underprissättning. Av skälen i beslutet framgår att Konkurrensverket ändå inte ingrep bland annat på grund av att Konkurrensverket inte bedömde det som ändamålsenligt att – med stöd av KOS-bestämmelserna och utifrån de aspekter som Konkurrensverket har att beakta – ingripa mot redan ingångna avtal. Så som KOS-bestämmelserna är utformade finns det heller inte någon möjlighet att besluta om en sanktionsavgift i avskräckande syfte för ett beteende som redan inträffat. Gällande de åtgärder som Samhall angav i ärendet att företaget skulle vidta för att förebygga framtida underprissättning av städtjänster anges att dessa inte är föremål för ett bindande åtagande förenat med vite eftersom en sådan åtgärd inte är möjlig inom ramen för KOS-bestämmelsernas nuvarande utformning.^{11 12}

I *Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknaders* betänkande föreslås bland annat att bestämmelser om konkurrensbegränsande säljverksamhet ska placeras i en egen lag skild från konkurrenslagen, fokus ska skiftas från konkurrenseffekter på en konkurrensrättsligt avgränsad relevant marknad till att i stället utgå från den privata aktören och den marknad som denna verkar vilket innebär att även förfaranden som påverkar ett fåtal privata aktörer kan komma att omfattas. Det föreslås även införas en möjlighet till sanktionsavgift mot ett beteende som redan har inträffat samt att ett statligt företags åtagande att vidta vissa åtgärder ska kunna bli juridiskt bindande och förenas med vite.

Som angetts ovan räknas inte merkostnadsersättningen med i Samhalls normkalkyl vid prissättning i enskilda affärer. Förslagen i *Utredningen om nya*

⁸ Dnr 260/2017, s. 6.

⁹ Dnr 542/2020, s. 3, Samhall bekräftade i ärendet att städuppdraget inte var marknadsmässigt prissatt.

¹⁰ Konkurrensverkets beslut i dnr 628/2021.

¹¹ Dnr 628/2021, s. 11–12.

¹² Samhall vidtog även inom ramen för ärende dnr 260/2017 åtgärder för att säkerhetsställa och följa upp sin prissättning, Konkurrensverkets beslut, s. 6.



konkurrensverktyg för väl fungerande marknader betänkande påverkar således inte i sig Konkurrensverkets möjligheter att utöva kontroll över hur Samhall använder merkostnadsersättningen som sådan. Om förslagen i *Utredningen om nya konkurrensverktygs* betänkande genomförs kan de emellertid komma att bidra till att göra Konkurrensverkets tillsyn av om Samhalls prissättning påverkar konkurrensen negativt mer effektiv.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Charlie Nyberg.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman