Yttrande
Utfärdat 2025-05-23
Diarienummer 1009/25

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se
anders.sunesson@regeringskansliet.se
Diarienummer A2025/00388

Göteborgs Stads yttrande avseende Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete, SOU 2025:29

Sammanfattning

Göteborgs Stad instämmer i stora delar med utredningens analys av nuläget, särskilt vad gäller de negativa konsekvenserna av den statliga styrningen som försvårat för Samhall att uppfylla sitt grunduppdrag. Staden ser dock en tydlig brist i att den kommunala arbetsmarknadspolitikens roll inte beaktats tillräckligt, vare sig i analys eller konsekvensbeskrivning. Förslagen riskerar att leda till ökade kostnader för kommunerna, till exempel genom ett ökat behov av OSA, utan att någon kompensation föreslås likt den för idéburna organisationer. Göteborgs Stad efterlyser också ett mer systematiskt deltagande av Samhalls medarbetare i det empiriska underlaget och menar att detta hade kunnat fördjupa förståelsen för målgruppens olika behov. Utredningens förslag tenderar i stället att baseras på ett medelvärde som inte speglar de stora variationerna inom målgruppen.

Göteborgs Stad är positiv till en förstärkt introduktionsperiod hos Samhall, men motsätter sig att denna inte ska vara lönegrundande. Det skulle slå särskilt hårt mot de individerna med störst behov av stöd. Att sänka lönen under introduktionen riskerar dessutom att öka ojämlikheten för en redan utsatt målgrupp. Staden betonar vikten av individanpassade utvecklingsinsatser och efterfrågar ett bredare stöd under hela anställningstiden, inte bara initialt. Staden anser också att förslaget om kvalitetshöjande språkinsatser är otillräckligt, då det enbart gäller nyanställda och därmed utesluter redan befintligt anställda med behov av språkutveckling.

Göteborgs Stad är positiv till ett tydligare mål för övergångar från Samhall till den ordinarie arbetsmarknaden och välkomnar att fokus läggs på varaktighet i dessa övergångar. Staden stödjer också förslaget att indexreglera merkostnadsersättningen, men motsätter sig att detta först ska träda i kraft 2027 – det bör ske tidigare.

Vidare är Göteborgs Stad kritisk till förslaget att finansiera kvalitetshöjningar genom minskat inflöde till Samhall. När det gäller OSA är staden positiv till en bredare målgruppsdefinition, men ser att breddningen av målgruppen måste följas upp så att det inte leder till felprioriteringar. Detsamma gäller den nya formen av skyddat arbete hos idéburna organisationer, här efterfrågas ett tydligt prövningsförfarande för att säkerställa kvalitet och målgruppsinriktning.

Slutligen välkomnar Göteborgs Stad att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att samverka mer med kommunerna kring personer som inte får plats i skyddat arbete. Samtidigt är staden kritisk till att volymökningen i lönebidrag minskas för att finansiera skyddat arbete hos idéburna organisationer, vilket anses motverka målet om fler arbetsplatsförlagda insatser. Genomgående förespråkar Göteborgs Stad en personcentrerad, långsiktig och tillräckligt finansierad modell för att säkerställa kvalitet och inkludering för personer med omfattande stödbehov.

Nedan finns Göteborgs Stads kommentarer per avsnitt.

9.1 Utredningens samlade nulägesbedömning

Utredningens nulägesbedömning visar på ett tydligt sätt de utmaningar Samhall idag står inför och förtydligar hur statens samlade styrning försämrat Samhalls förutsättningar att uppfylla dess grunduppdrag. Däremot ser Göteborgs Stad brister när utredningsdirektivet inte synliggjort den kommunala arbetsmarknadspolitikens del både när det gäller nulägesanalys och beskrivning av konsekvenserna. Systemet av insatser för de med funktionsnedsättningar innehåller insatser både från Arbetsförmedlingen, Samhall och kommunerna. Kostnaderna för förändringarna verkar därmed underskattade eftersom neddragningarna av platser riskerar att leda till ökat behov av insatser på kommunal nivå där ingen kompensation föreslås. Kommunerna skulle om förslagen genomförs, troligen behöva anställa fler i OSA men även genomföra fler arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är något som kommunerna behöver finansiering för.

Insamling av empiriskt material anser staden vara bristfällig då det saknas underlag från Samhalls medarbetare i beskrivningar och analyser. I enlighet med metodiken tjänstedesign är en grundregel att de direkt berörda alltid ska finnas med. Deras synpunkter, förutom via medarbetarenkäter, hade kunnat bidra med viktig information om hur Samhall fungerar idag och nycklar till vad som behöver ändras. Vilket hade kunnat förtydliga förhållandet att varje individs resa är unik. En beskrivning av olika målgruppers resa in till samhall hade således kunnat förtydliga de skillnader som finns inom målgruppen och hade kunnat begripliggöra och förtydligat flera av utredningens slutsatser. Resultatet av att individernas olika förutsättningar och egna drivkrafter inte synliggjorts har resulterat i att utredningens förslag baserats på ett medelvärde för gruppen medan grupperna sinsemellan i realiteten skiljer sig åt. Till exempel ser det väldigt olika ut beroende på individens ålder och antalet år de har kvar i arbetslivet innan pensionering.

Beskrivningen av arbetsmarknadsrelaterade insatser hade kunnat göras ännu tydligare genom en kort beskrivning av forskningsläget och den starka evidensen för insatser som Supported Employment (SE), Supported Education (Sed) och Individual Placement Support (IPS). Det hade stärkt utredningens slutsatser både vid den förstärka introduktionsperioden samt att konkretisera tankar om övergångar till annan anställning efter att ha arbetat på Samhall. Case management har stark evidens för målgruppen.

9.2.1 Samhall behövs även i fortsättningen, men kvaliteten behöver öka och bestå över tid

Göteborgs Stad instämmer med den principiella utgångspunkten att kvaliteten hos Samhall behöver öka och bestå över tid.

9.4 Omprioritering av medel för ökad kvalitet

Göteborgs Stad instämmer med att det är viktigt att Samhalls roll är tydlig och förutsägbar, vilket underlättar kommunens samverkan med Arbetsförmedlingen.

Kopplat till detta är staden kritiska till att förändringarna för en höjd kvalitet ska finansieras med en minskning av inflödet och sänkt lön för de nyanställda, detta står i motsats till att utredningen samtidigt bedömer att åtminstone 10 000 personer till är i behov av skyddad anställning. Staden saknar analysen kring att ökat antal chefer är den mest uppenbara kvalitetsbristen.

9.5 En förstärkt introduktionsperiod

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning om en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall, men motsätter sig bedömningen att utvecklingstid inte ska ses som arbetstid och därmed inte vara lönegrundande.

Göteborgs Stad ser positivt på att utredningen har tydliggjort behov av en förstärkt introduktionsperiod och en sänkt förväntan kring den nyanställdas initiala produktivitet. Staden delar utredningens bedömning att detta är viktiga förutsättningar för att Samhall ska kunna ta emot individer med ännu större och mer komplexa behov än vad de har kapacitet och möjlighet för idag. En förstärkt introduktion och utvecklingsinsatser bedöms kunna stärka möjligheterna för personer med omfattande stödbehov att både etablera sig och behålla en anställning hos Samhall.

Göteborgs stad ser risker med att den förstärkta introduktionsperioden ska finansieras genom sänkning av arbetstagarnas löner med 25 procent. Att sänka lönen under introduktionsperioden som ett incitament för de individer som relativt snabbt kan ta ett annat arbete och samtidigt se introduktionen som en viktig förutsättning för de individer med ännu större och mer komplexa behov än de som anvisas idag upplevs vara motsägelsefullt. Denna bedömning bygger på en modell som idag används för LFU som enligt utredningen har en målgrupp som står närmre arbetsmarknaden än anställda i skyddat arbete. Det blir tydligt att utredningens direktiv om krav på nollfinansiering får en direkt påverkan på utredarnas bedömning och leder i detta fall till ekonomiska förluster för den enskilda individen.

Arbetstagarnas rätt till en ändamålsenlig introduktion ska inte behöva ske på bekostnad av sänkt lön. Detta skulle ytterligare förstärka ojämlikheter för en redan utsatt målgrupp. Då introduktionen kan ges i upp till 24 månader och anpassas efter individuella förutsättningar kan introduktionen för de med störst stödbehov antas pågå längre än för de med mindre stödbehov. Vilket därmed ger större ekonomiska förluster för de individer som är i behov av hela den förstärka introduktionsperioden.

Göteborgs Stad ser positivt på att utvecklingsinnehållet ska vara individanpassat.

9.6 En målstyrning som premierar kvalitet i arbetet med övergångar

Göteborgs Stad är positiva till att Samhall får ett tydligare mål om övergångar till den ordinarie arbetsmarknaden. Vi ser vidare positivt på förslaget om att komplettera övergångsmålet med ett nytt mål som främjar varaktiga övergångar för att uppnå kvalitet i anställningen och kommande övergång till nytt arbete på den öppna arbetsmarknaden.

9.8.2 Merkostnadsersättningen bör räknas upp årligen

Göteborgs Stad instämmer med utredningens förslag och bedömning.

Förslaget att indexsäkra merkostnadsersättningen är nödvändigt för att Samhall ska kunna uppfylla sitt samhällsuppdrag.

9.9 Språknivån hos de anställda

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning att språk är en kvalitetsfråga dock lämnar utredningen inget förslag som gör att individer med språkförbistringar kan tillgodogöra sig insatsen. Utredningen bedömer att språkinsatser hos Arbetsförmedlingen inför anställning hos Samhall blir för dyrt det vill säga att den potentiella nyttan inte skulle överväga kostnaderna. Samtidigt föreslår utredningen att språkinsatser bör kunna erbjudas av Samhall under den förstärkta introduktionsperioden. Då denna utvecklingsinsats endast kommer erbjudas nyanställda medför det att befintligt anställda inte får ta del av denna kvalitetshöjning.

Kompletterande studieinsatser på grundläggande nivå och/eller SFI ser Göteborgs Stad som en nödvändig kompetens för att förbättra förutsättningarna för en övergång till den reguljära arbetsmarknaden. Individer med stort stödbehov har extremt sällan förmåga och kapacitet att stärka sin kompetens utöver sitt fulla arbetsutbud.

Göteborgs Stad motsätter sig därmed att detta förslag är en tillräcklig kvalitetshöjning för de som är i behov av att höja sina språkkunskaper i svenska.

9.10.2 Arbetsförmedlingen bör utveckla och följa upp anvisningsprocessen

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning.

Göteborgs Stad är positiva till att Arbetsförmedlingen bör se över anvisningsprocessen för att säkerställa enhetliga arbetssätt och undvika beskrivna situationer där Samhall givits möjlighet att välja ut individer som de bedömt mest lämpliga. En sådan anvisning ska fattas av behörig myndighet för att undvika risken att Samhall till följd av effektivitetskrav skulle välja att prioritera mer högpresterande individer.

9.11.1 Arbetsförmedlingen bör analysera behov av förändringar i handläggningsprocessen

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning.

Göteborgs Stad är positiva till att Arbetsförmedlingen bör se över handläggningsprocessen. Målgruppen med funktionshinder är en grupp som gynnas av kontinuitet på individ- och teamnivå. Dessa förändringar är viktiga för att få en mer personcentrerad handläggning, och underlättar också samverkan med kommunerna

9.11.2 Det finns inget uppenbart behov av ytterligare stödinsatser

Göteborgs Stad motsätter sig bedömningen att det inte finns ett uppenbart behov av ytterligare stödinsatser under anställningen på Samhall. Göteborgs Stad har lång erfarenhet av att arbeta med OSA och har sett ett behov av stödinsatser under anställningen, trots att de anställda har fått stödinsatser från Arbetsförmedlingen innan anställningens start.

Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning att en satsning på utvecklingsinsatser i början av anställningen är positivt, men ser samtidigt att det krävs mer än så för att ge de anställda god utveckling. Staden förespråkar en flexibilitet som tillåter personcentrerade insatser som kan kombineras med till exempel språkstudier eller studier i gymnasial grundkompetens, vilket staden anser förbättrar individens förutsättningar för övergång till den reguljära arbetsmarknaden.

Göteborgs Stad ser också ett behov av att kombinera insatser från Arbetsförmedlingen och Samhall för att möjliggöra en smidig övergång till arbete. Regelverket förhindrar dock dessa samarbeten. Staden förespråkar därför en fortsatt utredning för att säkerställa att Samhall kan erbjuda sina anställda god utveckling både i inledningen av och kontinuerligt under anställningen.

9.11.3 Arbetsförmedlingen bör utveckla arbetet med arbetsplatsförlagda insatser

Göteborgs Stad instämmer i förslaget att ge Arbetsförmedlingen uppdraget.

9.12 Tillgång till fler former av skyddat arbete

Göteborgs Stad är positiva till att målgruppen för OSA revideras till en bredare definition av behov snarare än fyra specifika typer av funktionsnedsättningar. Förvaltningen för funktionsstöd som bland annat ansvarar för insatser enligt LSS i staden ser dock risker för undanträngning av personer med störst stödbehov. Erfarenheter från Samhall visar att när lönsamhet och produktivitet premieras tenderar personer med omfattande stödbehov att väljas bort. Samma mönster riskerar att uppstå inom OSA och inom idéburna verksamheter om målgruppen inte prioriteras genom tydlig reglering av målgruppsinriktning och kvalitetssäkring. En breddning av målgruppen bör därmed följas upp så att det inte leder till felprioriteringar.

Göteborgs Stad anser vidare att utredningen underskattat att fler individer inom kommunal sektor som övergår till OSA frigör pengar till kostnaden för anställningen då skatteintäkten inte täcker både anställningskostnad och handledningskostnad utifrån samma modell som föreslås för idéburen sektor.

9.12.2 Ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer

Göteborgs Stad ser positivt på att idéburna aktörer ska kunna erbjuda skyddade anställningar, men betonar att dessa aktörers verksamhet måste inriktas på målgruppen med störst behov. Kvaliteten och omfattningen av stödinsatserna bör också regleras tydligt, så att inte aktörerna främst anställer personer med mindre stödbehov. Om styrningen brister finns en påtaglig risk att stadens invånare med större stödbehov lämnas utanför.

Göteborgs Stad ser en risk med att det endast krävs en registrering hos Kammarkollegiet för att bli godkänd. Det borde utarbetas ett mer omfattande prövningsförfarande där aktörer måste visa att de har en plan för både stabilitet, meningsfullt arbete och utvecklande insatser samt kan visa på både erfarenhet och rätt

kompetens. Ett prövningsförfarande skulle kräva en utökad administration men skulle troligtvis leda till höjd kvalitet.

Göteborgs Stad delar inte heller analysen att minskningen av OSA skulle bero på begränsat intresse hos kommunerna, utan snarare på bristande resurser hos Arbetsförmedlingen att prioritera arbetet med målgruppen som behöver anvisas till en OSA.

9.13 Ändamålsenligt stöd för personer som inte får en plats i skyddat arbete

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning.

Göteborgs Stad välkomnar utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utreda hur de genom olika samverkanslösningar med kommun kan tillgodose behoven hos fler individer. Göteborgs Stad gör bedömningen att Arbetsförmedlingen hade kunnat anvisa fler av dessa individer till OSA än vad som sker i dagsläget. Det är viktigt att säkerställa att Arbetsförmedlingens handläggare har rätt förutsättningar och resurser att anvisa individer till arbetsplatsförlagda insatser så att de får möjlighet till anställning.

9.14.1 Ambitionerna för volymökningar i lönebidrag kan minskas

Utifrån 9.11.3 har utredningen gjort bedömningen att arbetet med arbetsförlagda insatser bör utvecklas däribland lönebidrag. Göteborgs Stad anser att detta förslag blir motsägelsefullt när utredningen samtidigt föreslår att ambitionen om volymökning i lönebidraget ska minskas för att i stället finansiera skyddat arbete hos idéburna organisationer.

10 Ikraftträdande och genomförande

Göteborgs Stad instämmer med utredningens författningsförslag angående borttagande av målgruppsbegränsningar för OSA, men ser däremot att tidsramen för när en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer kan träda i kraft är för snäv med tanke på den utredning Göteborgs Stad föreslår innan ett sådant författningsförslag anses lämpligt.
Göteborgs Stad motsätter sig utredningens förslag om att den årliga uppräkningen av merkostnadsersättningen börjar gälla först 2027. Förslaget om den årliga uppräkningen är angelägen för att Samhall ska höja kvaliteten och inte riskera att den fortsätter att utarmas. Då utredningen medger att förslaget tidigast kan genomföras fr.om. 2026 anser Göteborgs Stad att så bör ske.

Göteborg den 17 juni 2025

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning Göteborgs Stad

Marie Brynolfsson
Nämndordförande

Rebecca Ivar
Utvecklingsledare

Maria Garplid
Utvecklingsledare