

Remissvar SOU 2025:29

Ökad kvalitet hos Samhall och flera vägar till skyddat arbete
Svenska Föreningen för Supported Employment

Sammanfattning

Svenska Föreningen för Supported Employment (SFSE) är tacksamma över möjligheten att få vara remissinstans för utredningen. Vår utgångspunkt är att vi fått frågan utifrån vår expertkunskap om välfungerande metoder för inkludering på arbetsmarknaden. För att ge en bakgrund till våra ställningstaganden om utredningens förslag kommer vi att beskriva några viktiga grundläggande principer för metodernas utförande. SFSE har valt att begränsa sitt remissvar till de av utredningens förslag som vi bedömer har en koppling till hur metoder och arbetssätt skulle kunna utvecklas för att bidra till en förbättrad verksamhet hos Samhall och andra aktörer inom det arbetsmarknadspolitiska området.

SFSE verkar för att samla och sprida kunskaper om metoden Supported Employment (SE), Individual Placement and Support (IPS) och Supported Education (SEd). Det är en nationell och ideell förening som bildades år 1995. Supported Employment (SE) är en av världens mest spridda metoder för att hjälpa individer med en funktionsnedsättning att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Den utgår från tanken att personer med funktionsnedsättning kan arbeta om de bara hittar rätt arbete och rätt arbetsplats. Metoden har evidens för att förbättra möjligheterna till anställning med lön för personer med psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning/sjukdom. Målgrupper som ofta inte bedöms kunna tillgodogöra sig traditionella arbetsmarknadspolitiska insatser. Metoden vilar starkt på några principiella riktlinjer där den enskildes egna val och förutsättningar ligger till grund för en handlingsplan för hur man ska nå en hållbar anställning.

De principerna och riktlinjerna ligger också till grund för samtliga metoder inom samma "familj". IPS är en manualbaserad utveckling av SE som i grunden riktar sig till personer med schizofreni och andra psykiatriska tillstånd. Insatsen är i denna form en integrerad del av individens rehabilitering och det nätverk av professionella och andra stödresurser som kan vara till hjälp för den enskilde. SEd är en metod med samma mål och mening men där man anpassat processen till att hitta, nå och klara av studier. De senaste åren har metodfamiljen också utökats men Supported Self Employment som ett svar på en förändrad arbetsmarknad där möjligheten till självförsörjning går via en egen näringsverksamhet. I allt väsentligt är SE och IPS så nära förknippade med varandra så att vi fortsättningsvis benämner metoden som SE/IPS.

Samtliga SE/IPS-modeller har en gemensam grund i hur man ser på människan och på hur arbetsrehabilitering ska bedrivas:

- individen har självbestämmanderätt över sina stödbehov
- funktionshinder ses som miljörelativt
- arbetsrollen ses som högt värderad
- stödet ska inriktas på att individen säkrar en anställning på den öppna arbetsmarknaden
- integreringen på arbetsmarknaden ska syfta till delaktighet och social inkludering för individen

SFSE är av uppfattningen att det behövs mer kunskap om vad som verkligen fungerar för att skapa en mer inkluderande arbetsmarknad och att tillgängliga resurser styrs till sådana insatser. En nyligen släppt rapport från Mind lyfter fram att IPS gör att dubbelt så många med svår psykisk ohälsa får arbete jämfört med traditionell arbetsrehabilitering¹. IPS finns med i flera av Socialstyrelsens nationella rekommendationer och bedöms vara kostnadseffektiv men bara 17 av 156 kommuner använder metoden.

En färsk granskning från Riksrevisionen visar att användandet av Arbetsförmedlingens särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning varken är i nivå med intentioner eller behov. Hälften av dem som fått en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga identifierad hos Arbetsförmedlingen saknar varaktigt insatser eller aktiviteter². De särskilda insatserna som ska kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga används i begränsad utsträckning, och avsatta medel nyttjas inte fullt ut. För så träffsäkra åtgärder som möjligt bedömer Riksrevisionen att mer kunskap behöver byggas upp om vad som underlättar för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden, samt hur Arbetsförmedlingens arbetssätt och insatser påverkar möjligheterna till arbete. Granskningen lyfter fram att både Arbetsförmedlingens tillämpning av Supported Employment, (SIUS), och IPS har en tydlig inriktning på reguljär anställning med hjälp av individanpassat och kontinuerligt stöd.

Synen på vad en funktionsnedsättning innebär har skriftat över tid. Funktionshinder beskrivs idag som "den begränsning en person med funktionsnedsättning upplever i relation till omgivningen". Ett funktionshinder uppstår därmed i mötet mellan människa och miljö. Det kan handla om allt från höga trösklar till attityder. Det är alltså miljön och omgivningen som är funktionshindrande³.

Inom svensk sjukförsäkrings- och arbetsmarknadspolitik används begreppet *rehabilitering*. Här betraktas sjukdom och nedsatt arbetsförmåga som ett individuellt tillstånd som går att påverka/förbättra över tid enligt ett linjärt förlopp. Enligt denna logik har man byggt upp den arbetslivsinriktade rehabiliteringen efter så kallade stegmodeller, där individen i takt med att hen genomgår olika medicinska och sociala insatser uppnår en högre grad av arbetsförmåga och avancerar från ett läge till ett annat över tid. Enligt samma logik ska individen, genom olika tränande och rehabiliterande insatser, först uppvisa arbetsförmåga för att därefter vara aktuell för en anställning. Denna logik styr i hög grad både arbetsmarknadspolitiken och de insatser som bedrivs, trots att synsättet inte har någon evidens.

Till skillnad från stegvis rehabilitering mot arbete sker arbetssökandet inom SE/IPS så snabbt som möjligt, och "träningen" sker på arbetsplatsen istället för i förberedande insatser. Handledaren lägger mycket av sin arbetstid på att engagera lämpliga arbetsgivare, och att bistå med stöd på arbetsplatsen till både individ och arbetsgivare.

Trots att det gjorts större effektutvärderingar som visat att metoder som SE/IPS är kostnadseffektiva och har evidens för att stötta de målgrupper som står långt från arbetsmarknaden så har den kunskapen inte lett till några tydliga policyförändringar. Vi tror att det finns stora vinster i att organisationer som Samhall, Arbetsförmedlingen och kommunernas arbetsmarknadsenheter i högre utsträckning arbetar mer systematiskt och utbredd med metoder som fungerar för de målgrupper som man avser att ge ett stöd mot arbete och studier. I dag har vi ett läge där stora målgrupper blir uträknade från

¹ Mind (2025). Riv hindren för IPS

² Riksrevisionen (2025). RiR 2025:20 - Arbetsförmedlingens stöd till personer med funktionsnedsättning

³ Diskrimineringsombudsmannen, 2021

arbetsmarknaden i de kategoriseringar och förhandsbedömningar som görs om vem som tros klara av ett arbete. SE/IPS utgår från tanken att arbetsförmåga inte är en personlig egenskap utan står i relation till en specifik arbetssituation (reell arbetsmiljö). Individens möjligheter att kunna uppnå arbetsförmåga går därför inte att avgöra på förhand. Personens vilja att arbeta bör enligt metoden därför vara det enda kravet för att få tillgång till stödet⁴.

Vem som klarar reguljärt eller skyddat arbete kan alltså inte avgöras på förhand. Det kan också ändras över tid. Att av olika skäl hamna utanför arbetslivet och behöva stöd för att få och behålla ett arbete handlar inte om vi och dem. Det kan vara du och jag eller någon annan av dina närmaste. Vilket samhälle vill vi vara och vilket stöd vill vi erbjuda? Vi vill ha ett paradigmskifte inom det arbetsmarknadspolitiska området där fler får möjlighet att få ett välfungerande stöd och kunna lyckas på arbetsmarknaden. Där vi går från att se problem och svårigheter till att se resurser och styrkor och där alla ges förutsättningar för att vara sitt bästa jag i arbetslivet och övriga samhällslivet.

Under år 2024 vände sig Samhall till SFSE för att få mer information om SE/ IPS. Utgångspunkten var att titta på metoderna för att se om de kunde användas i den egna verksamheten för att stärka övergångar till arbete. Utifrån den evidens som finns för SE/IPS bedömer SFSE att Samhall skulle kunna stärka kvaliteten i stödet till anställda, erbjuda mer utvecklade anställning och förbättra resultaten för långsiktigt hållbara övergångar med hjälp av metoden. SFSE bidrar mer än gärna även framåt i dialogen med berörda organisationer som Arbetsförmedlingen och Samhall om hur detta skulle kunna låta sig göras.

Utredningens förslag

Utredningens samlade nulägesbedömning

Utredningen fastställer ett antal utgångspunkter som har legat till grund för utredningens förslag bland annat att målgruppens möjligheter till avlönat arbete är en angelägenhet för hela samhället.

SFSE:s ställningstagande

I artikel 27 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förtydligas att personer med funktionsnedsättning, på jämlika villkor med andra, har rätt till ett fritt valt arbete i en arbetsmiljö som är inkluderande och tillgänglig. Sverige har fått kritik av FN-kommittén för den höga arbetslösheten och den diskriminering och de hinder som personer med funktionsnedsättning uppger att de möter på arbetsmarknaden, och att det finns stora skillnader mellan regioner och kommuner i fråga om vilka stöd de tillhandahåller⁵.

Kommittén anser att det är viktigt att bland annat:

- öka antalet anställningar för personer med funktionsnedsättning på den öppna arbetsmarknaden
- säkerställa att arbetsplatser blir tillgängliga och att skälig anpassning sker
- tillgängliggöra fler yrkesutbildningar för att underlätta inträde på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning
- se till att övergången från yrkesutbildning och högre utbildning till den öppna arbetsmarknaden fungerar smidigt.

⁴ Gustafsson, Johanna (2014). Supported Employment i en svensk kontext – förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete. Örebro universitet.

⁵ Myndigheten för delaktighet (2025). Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2024

I SCB:s årliga undersökning om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning framgår att 80 procent av de personer som har funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga och tillhör arbetskraften har behov av minst en stöd- och anpassningsåtgärd för att kunna utföra sitt arbete. En stor andel av de personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som inte har ett arbete, 66 procent, tror att de skulle kunna arbeta om de fick ett stöd eller en anpassning.

Att säkerställa möjligheterna till arbete på samma villkor som för andra, och tillgängliggöra arbetslivet genom individuella lösningar och anpassningar, är alltså en rättighetsfråga för individen och därmed en angelägenhet för hela samhället. SFSE ställer sig starkt bakom denna utgångspunkt. Det är en viktig värdegrund och princip för hur det arbetsmarknadspolitiska stödet bör utformas. SFSE verkar för att alla som vill ha ett arbete får en ärlig chans på en öppen arbetsmarknad. Det handlar inte bara om anställning utan också om inkludering i samhället.

Fler behöver ges möjlighet att få ett ändamålsenligt stöd för att komma ut i arbete och studier. Det krävs politiska beslut för att fler ska få tillgång till metoder som fungerar. Det krävs även en strategisk ledning och styrning av organisationer för att skapa rätt organisatoriska förutsättningar för att kunna tillämpa metoder och arbetssätt som fungerar och för att bygga bort det trappstegstänk som länge varit en ledande regim inom det arbetsmarknadspolitiska området. Mål för verksamheten behöver utformas på ett sådant sätt att långsiktigt hållbara lösningar premieras och att stödet inte bara blir tillgängligt för dem som bedöms stå närmast arbetsmarknaden. Attitydpåverkande insatser och att undanröja hinder i arbetslivet kan bidra till att utveckla arbetsplatser och ge fler individer möjlighet att delta i arbetslivet oavsett förutsättningar. Insatser för etablering på arbetsmarknaden handlar således inte enbart om att stärka och rusta den enskilda individen, utan även om att höja kompetensen hos arbetsgivare och personal på arbetsplatserna.

Förslaget om förstärkt introduktionsperiod

Förslaget går ut på att det bör införas en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda under de inledande 24 månaderna i skyddat arbete hos Samhall. Under denna period bör minst 25 procent av individens arbetsutbud bestå av utvecklingstid. Utvecklingstiden bör inte vara lönegrundande. Befintliga anställda påverkas inte.

SFSE:s ställningstagande

SFSE motsätter sig förslaget. Individer som når Samhall och skyddat arbete är en ekonomiskt missgynnad grupp från början. Risker med att låta 25 % av arbetstiden kallas utvecklingstid och inte vara lönegrundande, ser vi som ett sätt att i praktiken sänka lönerna. Det framgår inte av utredningen exakt vad utvecklingstiden kan innehålla samt vem som ansvarar för att den används med individens behov i fokus. Med styrning på ekonomiskt resultat och effektivitet kan individen behöva jobba under sin utvecklingstid. Vår grundläggande tanke är att alla människor oavsett funktionsförmåga har behov av en kvalitativ introduktion på sin arbetsplats. I metoden SE/IPS är det viktigt att introduktionen anpassas efter varje individs behov av stöd utifrån de förutsättningar som varje arbetsplats innebär.

Vår syn på en individs förmågor och styrkor är att de kan kräva mer eller mindre tid och resurser att utveckla men att kvaliteten i det man till slut får ut av en person, i detta fall det som individen förväntas göra på jobbet, alltid är en persons allra bästa om motivation och vilja finns. Hur lång tid det tar för en individ att få fram rätt styrkor och förmågor går inte att säga på förhand eller mäta i tid. Ej heller vilka verktyg som ska användas för att förhandsbedöma detta på ett rättssäkert sätt. Utredningen pekar på att det inom LFU finns

möjligheter för många att "utveckla arbetsförmåga relativt snabbt" och att det förmodligen skulle ta längre tid för personer i skyddat arbete. Vi vill mena att det till större del är kvaliteten på introduktionen och vem som står för den som har bäring för hur snabbt en person hittar rätt in i arbetsuppgifter och andra strukturer på arbetsplatsen. Därav tycker vi att förslaget om 24 månader är taget ur luften.

Förslaget om förändring av mål för verksamheten

Förslaget innebär att flera olika mål för verksamheten bör förändras, däribland målet för övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Detta för att sätta ett tydligare fokus på kvalitet i verksamheten och i övergångsarbetet.

SFSE:s ställningstagande

SFSE ställer sig bakom förslaget avseende de delar som rör ökat fokus på kvalitet i verksamheten och i övergångsarbetet. Utredningen har bedömt att det finns en risk för att övergångsarbetet prioriteras till de anställda som det är lättast att snabbt få till övergångar för, och att övergången sker till arbetsplatser där det på kort sikt är lättast att få till en övergång även om det inte finns förutsättningar till en långsiktig anställning där. Detta innebär risk för att övergångsarbetet inte i tillräcklig grad utgår från de anställdas individuella behov och en ambition om att övergången ska kunna bli varaktig. Idag resulterar en relativt stor andel av övergångarna i en återgång. I nuläget är det mycket upp till första linjens chefer att själva hitta metoder för övergångsarbetet, t.ex. genom egna nätverk eller genom att aktivt kontakta andra arbetsgivare i närområdet. Utredningen bedömer att incitamenten är svaga, både lokalt och på strategisk nivå, för att prioritera individuell utveckling för de anställda och kvalitet i övergångsarbetet.

SFSE anser att Samhall skulle ha stor nytta av metoden SE/IPS för att öka kvaliteten i verksamheten och i övergångsarbetet. Att matcha mot rätt arbetsuppgifter och skapa förutsättningar för personlig och yrkesmässig utveckling är hörnstenar i metoden och går också att följa upp exempelvis genom kvalitetsverktyget SEQF eller de metodtrogenhetsmätningar som görs inom IPS. Företrädare för Samhall har lyft fram att de individer som anvisas i allmänhet borde vara bättre förberedda. Vi menar att ett utvecklat metodarbete skulle kunna leda till en kompetenshöjning i att kunna jobba i linje med evidensen för vad som fungerar långsiktigt, arbetsförmåga går att utveckla i specifika arbetsuppgifter på en specifik arbetsplats utan att individen har deltagit i förberedande insatser.

Utredningen visar att de flesta av övergångarna till arbetsgivare inte sker till Samhalls befintliga kunder utan till arbetsgivare som saknar relation till den sysselsättning som medarbetaren hade vid Samhall. Övergångsarbetet bygger därför som regel på att Samhall försöker sälja in individen hos andra arbetsgivare. SFSE bedömer att Samhall skulle kunna ha stor nytta av SE/IPS även avseende att utveckla ett systematiskt och kvalitativt arbetsgivararbete. Enligt SE/IPS är stödet till arbetsgivare lika viktigt som stödet till individen för att åstadkomma långsiktigt hållbara anställningar.

Förslaget om uppdrag till Arbetsförmedlingen om att följa upp handlägningsprocessen för arbetssökande med funktionsnedsättning

Förslaget avser att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att i flera olika avseenden följa upp handlägningsprocessen och arbetet med arbetsplatsförlagda insatser för arbetssökande med funktionsnedsättning. Detta för att fler ska få möjlighet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden innan skyddat arbete blir aktuellt.

SFSE:s ställningstagande

SFSE ställer sig bakom förslaget. Arbetsförmedlingen har en förordningsstyrd turordning för hur insatser ska prövas för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen ska först pröva om en individs behov kan tillgodoses genom bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning, bidrag för personligt biträde eller genom särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS). Därefter ska Arbetsförmedlingen pröva personens behov av insatser i följande ordning

1. lönebidrag för utveckling i anställning (LFU)
2. lönebidrag för anställning
3. lönebidrag för trygghet i anställning
4. skyddat arbete

Utredningens bedömer att det fortfarande finns viss risk för att arbetssökande anvisas till anställning hos Samhall trots att det kan finnas möjligheter för dem att i stället få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. SFSE anser att Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag av regeringen att följa upp processen för målgruppen samt att utvärdera i hur hög utsträckning det stöd som ges idag är individuellt utformat.

SFSE förordar en process med en (1) kontakt på myndigheten som har kunskap om vilket stöd och vilka anpassningar som den arbetssökande behöver på en arbetsplats. Alla arbetssökande, oavsett stödbehov ska ha möjligheten att få komma ut på den reguljära arbetsmarknaden, så länge som hen är motiverad till detta. Det går också i linje med Riksrevisionens granskning av Arbetsförmedlingen som föreslår en handläggningsprocess som effektivt fångar upp och stödjer personer med förmodad eller konstaterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga exempelvis genom att tillhandahålla individanpassat stöd och möjlighet till kontinuerlig kontakt med samma (grupp av) handläggare och anordna fysiska möten mer systematiskt.

Arbetsförmedlingen har nyligen, tillsammans med externa forskare, genomfört flera utvärderingar i syfte att ta fram ny kunskap om vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som påskyndar övergången till sysselsättning eller utbildning. En utvärdering av SIUS påvisade positiva resultat av insatsen jämfört med andra testade metoder. Myndighetens eget aktiva arbete med att hitta lämpliga arbetsplatser för arbetsplatsnära insatser, s.k. ackvirering, i dag till stor del avgränsat till det stöd som myndighetens arbetsförmedlare inom SIUS-programmet erbjuder.

SFSE anser att det är viktigt att värna denna verksamhet inom Arbetsförmedlingen och att fler får tillgång till SIUS som visat sig vara ett välfungerande och kostnadseffektivt stöd, jämfört med andra insatser, för personer som betraktas som att de står ”långt från arbetsmarknaden”.⁶

Förslaget om att ge ett uppdrag till Arbetsförmedlingen om hur samverkan kan utvecklas

Förslaget går ut på att Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda hur samverkan kan utvecklas till stöd för arbetssökande som inte har kunnat få ett skyddat arbete. Regeringen bör också låta utreda om vissa av de personer med funktionsnedsättning

⁶ Försäkringskassan (2017). Socialförsäkringsrapport 2017:5 Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning

som är långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen utan insatser varaktigt saknar tillräcklig arbetsförmåga för att kunna tillgodogöra sig ett skyddat arbete.

SFSE:s ställningstagande

I utredningen påtalas att Arbetsförmedlingen har svårigheter med individuellt anpassat stöd för målgruppen då myndigheten haft omfattande förändringar de senaste åren. SFSE anser att samverkan mellan organisationer och myndigheter är av största vikt för målgruppen, men även att få individuellt stöd och ha en (1) kontaktperson hos Arbetsförmedlingen.

SFSE vill också se en samverkan där en individs behov och tillhörighet i samhället och arbetsmarknaden verkligen utgår ifrån individ och inte hur våra myndigheter gör olika bedömningar. En person KAN ha en anställning, anpassad eller skyddad eller till och med ute på den öppna arbetsmarknaden utan subventioner och samtidigt ha behov av en annan verksamhet på den tid som inte upptas av arbetstid av olika anledningar. Vi vill se en arbetsmarknad och ett samhälle för personer med funktionsnedsättningar som tillåter och förstår att man jobbar 25% vilket kanske för den enskilde just nu innebär full styrka och samtidigt kan gå på sin dagliga verksamhet eller sysselsättning på resterande tid.