

Till
Arbetsmarknadsdepartementet
A 2025/00388

Remiss

Datum
2025-06-10

Vår referens/våra referenser
Johan Dellensjö

Unionens yttrande över betänkandet Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete (SOU 2025:29)

Sammanfattning

Samhall Aktiebolag (Samhall) är ett statligt bolag som har till uppgift att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Under senare år har Samhall kritiserats för att de arbeten som Samhall erbjuder inte är väl anpassade till vad målgruppen behöver. Det har även rests frågetecken om huruvida Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande som har störst behov av en anställning på Samhall. Mot bakgrund av den kritik som riktats mot Samhall har bolaget varit föremål för flera granskningar (Riksrevisionen 2023:14, Statskontoret 2017:7).

I januari 2024 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Syftet med översynen har enligt direktiven varit att säkerställa att verksamheten når rätt individer och utformas på sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd. I uppdraget har bl.a. ingått att kartlägga Samhalls målgrupp, att analysera om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten och att analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning (dir. 2024:4).

Utredningen bedömer att Samhall skapar meningsfullt arbete för den stora merparten av de anställda, men att statens samlade styrning inte ger Samhall förutsättningar att erbjuda tillräckligt utvecklande arbete. Enligt utredningen genomsyras Samhalls verksamhet i allt för hög utsträckning av behovet av att generera tillräckliga intäkter till tillräckligt låg kostnad för att verksamheten ska bära sig ekonomiskt. Sammantaget bedömer utredningen att staten styr Samhall på ett sätt som driver verksamheten mot gradvis lägre kvalitet, sämre stöd för de anställda och mindre möjligheter till utveckling. Utredningen bedömer att det är angeläget att få till stånd en tydlig och varaktig kvalitetsökning i verksamheten i syfte att

upprätthålla verksamhetens mervärde för de anställda och i förlängningen för hela samhället.

Mot bakgrund av de utvecklingsbehov som utredningen har identifierat lämnar utredningen ett flertal bedömningar och förslag i syfte att höja kvaliteten i Samhalls verksamhet, såväl på kort som på lång sikt. Unionen ställer sig bakom samtliga bedömningar och förslag, men har vissa synpunkter.

Unionens övergripande synpunkter

Unionen vill se ett rymligare, mer inkluderande arbetsliv där den enskilde ges möjlighet att bidra utifrån sina förutsättningar och förmågor – oavsett funktionsvariation. Samhall fyller en viktig funktion på arbetsmarknaden genom att möjliggöra en meningsfull, utvecklande och trygg anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Genom Samhall erbjuds dessa personer en anställning, ett sammanhang och en egen försörjning. Därmed ges dessa personer möjlighet att bidra utifrån sina förutsättningar och förmågor.

Unionen har kollektivavtal med Samhall och organiserar anställda tjänstemän, både s.k. direktanställda och anvisade till skyddat arbete. Det ligger således i Unionens intresse att Samhalls verksamhet håller hög kvalitet och att de anställda har goda arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter – såväl s.k. direktanställda som anvisade. Unionens remissyttrande har tagits fram i samråd med fackligt förtroendevalda inom Samhall.

Unionen välkomnar utredningens bedömningar och förslag. De torde bidra till att höja kvaliteten i Samhalls verksamhet, ge de anställda förbättrad tillgång till ändamålsenligt stöd och rikta verksamheten till rätt individer. Unionen har dock synpunkter kring vissa av utredningens bedömningar och förslag. Enligt vår mening bör ytterligare åtgärder vidtas i syfte att höja kvaliteten hos Samhall och skapa fler vägar till skyddat arbete.

Unionen noterar att utredningen inte haft i uppdrag att se över vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med Samhalls verksamhet. Riksrevisionens granskning, som presenterades i juni 2023, visar att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärs-mässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Enligt Riksrevisionen kan flera brister i Samhalls verksamhet härledas till bolagsformen (aktiebolag) och kravet på affärsrämsighet. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att utreda vilken organisationsform som bäst uppfyller riksdagens mål med verksamheten (Riksrevisionen 2023:14). Unionen beklagar att regeringen valt att inte hörsamma Riksrevisionens rekommendation när utredningsdirektiven utformades.

I det följande redogörs för några av utredningens bedömningar och förslag samt Unionens synpunkter kring dessa.

Unionens synpunkter på utredningens bedömningar och förslag

Statens merkostnadsersättning bör räknas upp årligen

Utredningen föreslår att statens merkostnadsersättning till Samhall bör räknas upp årligen, i syfte att skapa stabila och förutsägbara ekonomiska förutsättningar, och därmed säkerställa kvaliteten i verksamheten (SOU 2025:29, s.297–312).

Unionen tillstyrker förslaget, men vill i sammanhanget framhålla behovet av ytterligare åtgärder för att skapa stabila och förutsägbara ekonomiska villkor för bolaget. Samhall har i sina budgetunderlag till regeringen under flera år föreslagit en modell som skulle medföra vissa möjligheter till periodisering av lönetimmar mellan åren. Den föreslagna modellen innebär att ett överskott eller underskott på maximalt 200 000 lönetimmar skulle få ackumuleras under begränsad tid (SOU 2025:29, s.135). Med den föreslagna konstruktionen kan Samhall på ett långsiktigt sätt planera den lokala verksamheten, samtidigt som bolaget minskar risken för att bedriva underfinansierad verksamhet. Unionen anser att det är bra förslag som bör övervägas.

Antalet anställda kan minskas något till förmån för högre kvalitet

Utredningen bedömer att antalet anställda i skyddat arbete bör minskas med 5 procent, till förmån för högre kvalitet i verksamheten. Förändringen bör genomföras genom färre nyanställningar under 2026. Befintliga anställda påverkas inte (SOU 2025:29, avsnitt 9.4.1, s.257–261).

Unionen delar utredningens bedömning, men vill i sammanhanget framhålla att en minskning av antalet anställda i skyddat arbete inte leder till högre kvalitet per se. Det kan dock stärka målgruppens möjligheter att behålla sin närmsta chef genom att arbetsbelastningen på denne minskar, vilket ger mer tid för medarbetarna samtidigt som omsättningen på chefer minskar. Unionen kan konstatera att många anställda på Samhall efterfrågar mer tid med sin närmsta chef, i synnerhet när det gäller utveckling i arbete.

En förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall

Utredningen bedömer att det bör införas en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda under de inledande 24 månaderna i skyddat arbete hos Samhall. Under denna period bör, enligt utredningen, minst 25 procent av individens arbetsutbud bestå av utvecklingstid. Utvecklingstiden bör inte vara lönegrundande. Befintliga anställda påverkas inte (SOU 2025:29, avsnitt 9.5, s.262–276).

Unionen delar i huvudsak utredningens bedömning att det bör införas en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall, men har flera synpunkter.

För det första bör det finnas fler alternativa vägar in på Samhall utöver en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete. Ett exempel är s.k. arbetsmarknadstjänster (AMT) i Samhalls regi som tillämpats tidigare med positiva resultat. AMT innebär att Arbetsförmedlingen beställer en s.k.

arbetsförmågebedömning av Samhall. Den arbetssökande ges då möjlighet att bekanta sig med Samhalls verksamhet under en kort period. Samtidigt genomför Samhall en kvalitativ bedömning av individens möjligheter att kunna arbeta på Samhall. Unionen anser att AMT bör tillämpas i större utsträckning. Det gäller även lönebidrag för utveckling (LFU), vilket är en tidsbegränsad anställningsform riktad till unga under 30 år.

För det andra finns en risk att införandet av en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall kan skapa inlåsningseffekter hos de anvisade. Om alla som anvisas till Samhall ska genomgå utbildning (utvecklingstid) under de första två åren motsvarande minst 25 procent av individens arbetsutbud torde Samhalls organisation behöva förändras i grunden. Ett större fokus på utbildning innebär sannolikt att antalet anställda lärare behöver öka betydligt, troligen på bekostnad av de chefer som i nuvarande organisation arbetar med att utveckla de anvisade i riktiga konkurrensutsatta arbeten. Unionen befärar att det kan skapa inlåsningseffekter hos de anvisade.

För det tredje är Unionen kritisk till utredningens utformning av den förstärkta introduktionsperioden för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall. Unionen ställer sig frågande till att den förstärkta introduktionsperioden för nyanställda ska vara 24 månader. Två år är en lång period. För vissa individer, som har större behov av utbildning, stöd och utveckling, kan det vara berättigat. För andra individer, som har mindre behov av utbildning, stöd och utveckling, torde en kortare introduktionsperiod vara möjlig. Unionen anser därför att introduktionsperioden bör vara anpassningsbar utifrån individens förutsättningar. Unionen ställer sig även frågande till att utvecklingstiden på 25 procent inte bör vara lönegrundande, vilket innebär att den nyanställde endast får en lön motsvarande 75 procent av lönen enligt kollektivavtal för en anställning som inte innehåller utvecklingstid. Dels kan det vara svårt för den enskilde att klara sig på en så pass låg lönenivå, dels är det tveksamt ur likabehandlingssynpunkt. Den nyanställde förväntas befinna sig på arbetsplatsen och stå till arbetsgivarens förfogande på heltid (100 procent) i likhet med befintligt anställda, men får bara betalt för 75 procent av tiden. Unionen anser att det bör övervägas huruvida utvecklingstiden bör vara lönegrundande.

En målstyrning som premierar kvalitet i arbetet med övergångar

Utredningen bedömer 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 (SOU 2025:29, avsnitt 9.6, s.277–283).

Unionens delar utredningens bedömning, men vill framhålla att arbetet med övergångar till den reguljära arbetsmarknaden bör ske i samverkan med Samhalls anställda (chefer) och fackliga företrädare.

Tillgång till fler former av skyddat arbete

Utredningen föreslår att tillgången till skyddat arbete bör utökas genom att målgruppsbegränsningar för skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) tas bort och genom en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer (SOU 2025:29, avsnitt 9.12, s.340–361).

Unionen tillstyrker utredningens förslag, men kan konstatera att de nedskärningar som den nuvarande regeringen gjort vad gäller anslag till idéburna organisationer kan påverka dessa organisationers möjlighet att erbjuda målgruppen adekvat stöd och lämpliga uppgifter. Givet att det ska införas en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer bör anslagen till dessa organisationer höjas så att de ges reella möjligheter att erbjuda målgruppen adekvat stöd och lämpliga arbetsuppgifter.

Ändamålsenliga insatser innan skyddat arbete blir aktuellt

Utredningen bedömer 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 (SOU 2025:29, avsnitt 9.11, s.332–340).

Unionen delar utredningens bedömning, men kan konstatera att Arbetsförmedlingen har flera utmaningar som kan försvåra myndighetens möjligheter att hantera denna form av uppdrag. Arbetsförmedlingen har idag mindre resurser, färre anställda och saknar lokal närvaro i många kommuner. Om Arbetsförmedlingen ska kunna hantera det uppdrag som utredningen föreslår behöver myndigheten ges bättre förutsättningar: Mer resurser, fler anställda och ökad lokal närvaro. Om myndigheten inte ges rätt förutsättningar finns en överhängande risk att uppdraget inte utförs på lämpligt sätt. Det finns även en stor risk att första linjens chefer inom Samhall får en ökad arbetsbelastning. För att motverka detta bör även Samhall ges ökade resurser.

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

Utredningen bedömer 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 som är långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen utan insatser varaktigt saknar tillräcklig arbetsförmåga för att kunna tillgodogöra sig ett skyddat arbete (SOU 2025:29, avsnitt 9.13, s.361–365).

Unionen delar utredningens bedömning, men vill i sammanhanget återigen framhålla vikten av att återinföra möjligheten att använda s.k. arbetsmarknadstjänster (AMT) inom Samhall. Tidigare kunde Arbetsförmedlingen köpa AMT av Samhall. Det gjorde det möjligt att testa om den arbetssökande var lämplig som anställd på Samhall. Idag måste Arbetsförmedlingen först anvisa dessa personer till privata företag som ofta har svårt att erbjuda ett adekvat stöd till målgruppen samt adekvat

utredning av arbetsförmåga. Unionen anser därför att möjligheten att använda AMT bör återinföras.

A handwritten signature in blue ink, reading "Peter Hellberg". The signature is written in a cursive style with a large, looping flourish at the end of the last name.

Peter Hellberg, Förbundsordförande, Unionen