



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-21

Diarienummer 1009/25

Handläggare

Maria Garplid, Rebecca Ivar

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: maria.garplid@arbvux.goteborg.se

rebecca.ivar@arbvux.goteborg.se

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

Förslag till beslut

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder yttrandet som Göteborgs Stads svar över remissen- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete, i enlighet med bilaga 1 till förvaltningens tjänsteutlåtande, till Arbetsmarknadsdepartementet.

Sammanfattning

Den 11 januari 2024 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Där syftet är att säkerställa att verksamheten når rätt individer och utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

Göteborgs Stad har getts möjlighet att yttra sig över SOU 2025:29 – Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. Enligt stadsledningskontorets anvisningar ska nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning med inhämtade synpunkter från förvaltningen för funktionsstöd lämna yttrandet för Göteborgs Stads räkning.

Förvaltningens förslag till yttrande framgår av bilaga 1.

Översynen av Samhall och anvisningsprocessen har synliggjort hur den statliga styrningen hittills har brustit i att ge Samhall rätt förutsättningar för att erbjuda ett utvecklande arbete för sina anställda. Dessa brister påverkar också i förlängningen vilka individer som i realiteten kan anvisas till en anställning hos Samhall.

Sammanfattningsvis instämmer förvaltningen med stora delar av utredningens bedömningar och förslag. Samtidigt finns det en tydlig brist i avsaknaden av den kommunala arbetsmarknadspolitikens roll i utredningens analys och konsekvensbeskrivning. Följden av detta är förslag som verkar underskatta kostnaderna för förändringarna på kommunal nivå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Vi ser en brist i att hela den kommunala arbetsmarknadspolitikerna är i princip osynlig i utredningen. 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.

Vi menar också att utredningen underskattat att fler individer inom kommunal sektor som övergår till OSA-anställningar frigör pengar till kostnaden för anställningen då skatteintäkten inte täcker både anställningskostnad och handledningskostnad utifrån samma modell som föreslås för idéburen sektor.

På individnivå är förslaget att alla nyanställda på Samhall ska få 75 procent av nuvarande lön i och med den förstärkta introduktionsperioden de första två åren av anställningen. Detta kommer drabba målgruppen med funktionshinder som redan är en utsatt målgrupp och som står längre från arbetsmarknaden. Grundlönen för en heltidsanställd i skyddat arbete hos Samhall uppgår fr.o.m. oktober 2024 till 24 843 kronor per månad och 75 procent kommer medföra en lön på cirka 18 600 kronor att jämföra med stadens OSA anställda i Göteborgs stad får 21 700 kronor (maj 2025).

Utredningens kartläggning visar att förutom de 1 000 personer som är direkt berörda av förslaget om att minska inflödet med 5 procent till Samhall redan 1 juli 2026, består målgruppen i behov av skyddat arbete av potentiellt ytterligare 10 000 personer sannolikt betydligt fler. Utredningen lämnar ett tomrum när det gäller förslag på åtgärder som kan hjälpa hela denna målgrupp, vilket kan antas leda till ökade kostnader för kommunen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Det framgår att utredningen har haft samtal med de direkt berörda som är anställda på Samhall. Vi saknar dock målgruppens perspektiv, de har inte blivit intervjuade i utredningen. Deras synpunkter, förutom via medarbetarenkäter, hade kunnat bidra med viktig information om hur Samhall fungerar idag samt ge förslag till vad som behöver ändras. Vilket hade kunnat förtydliga förhållandet att varje individs resa är unik, exempelvis den skilda rollen Samhall har för yngre respektive äldre arbetstagare. Den typen av individberättelser hade kunnat begripliggöra och förtydliga många av utredningens slutsatser och dessutom även synliggjort den roll kommunala insatser ofta spelat på vägen.

Utredningen gör bedömningen att deras förslag på flera sätt stödjer arbetet för ökad jämställdhet. Ett exempel är att bredda uppdraget med skyddade anställningar hos idéburna organisationer förväntas öka bredden av arbetsuppgifter vilket skulle kunna gynna ökad jämställdhet. Förslagen möjliggör för bolaget att skifta fokus från att skapa tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda. Förslagen bör följas upp för att säkerställa ökad jämställdhet.

Om utredningens förslag, att Arbetsförmedlingen bör se över handlägningsprocessen, går igenom kommer det främja gruppen med funktionsnedsättning som gynnas av kontinuitet hos handläggare på både individ- och teamnivå. Den förändringen skulle även underlätta samverkan med kommunerna.

Förvaltningen för funktionsstöd ser positivt på att idéburna aktörer inkluderas som möjliga arbetsgivare i 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 våra brukare med större stödbehov lämnas utanför även framtida arbetsmarknadsåtgärder.

Utredningen har tydliggjort behov av språkstöd för en betydande andel arbetstagare på Samhall. Förvaltningen ser dock att utredningens förslag är otillräckliga då enbart nyanställda omfattas av kvalitetshöjningen. Vi ser att det finns behov av att kombinera kompetensutvecklingsinsatser under sin anställning på Samhall.

Samverkan

Information gavs vid förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 12 juni 2025.

Beslutet skickas till

Arbetsmarknadsdepartementet senast den 1 augusti 2025.

Bilagor

1. Förvaltningens förslag på yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet
2. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete

Ärendet

Arbetsmarknadsdepartementet har den 29 april 2025 skickat remissen Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete (SOU 2025:29) för yttrande senast den 1 augusti 2025.

Enligt stadsledningskontorets anvisningar ska nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning med inhämtade synpunkter från förvaltningen för funktionsstöd lämna yttrandet för Göteborgs Stads räkning.

Beskrivning av ärendet

Utredningens uppdrag

Den 11 januari 2024 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Där syftet är att säkerställa att verksamheten når rätt individer och utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

Utredaren ska bland annat:

- kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och samansättning och analysera målgruppens stödbehov.
- Analysera huruvida Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen samt de processer som leder fram till urval, anvisning och anställning.
- Analysera om det finns behov av ytterligare stödinsatser, före, vid sidan av, eller som en del av en anställning hos Samhall, och om idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende.
- Analysera om transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas.
- Vid behov lämna förslag till förändringar av statens samlade styrning av Samhalls verksamhet, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Samhall är ett statligt bolag som har till uppgift att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredningen har bedömt att behovet av skyddat arbete är stort och sannolikt kommer att växa framöver. Dock driver statens styrning verksamheten mot lägre kvalitet, och fler än nödvändigt blir kvar länge i anställning hos Samhall. Samhall kommer inte ensamt att kunna möta alla tänkbara behov, och det finns en risk för att arbetslösa inte får det stöd som de behöver innan skyddat arbete blir aktuellt.

Utredningen har lämnat flera bedömningar och förslag för att höja kvaliteten i Samhalls verksamhet och säkerställa att de anställda får tillgång till ett ändamålsenligt stöd. Bland annat föreslås det att statens merkostnadsersättning till Samhall bör räknas upp årligen, att antalet anställda i skyddat arbete bör minskas med 5 procent, och att en förstärkt introduktionsperiod för nyanställda bör införas.

Utredningen föreslår också att målen för verksamheten bör förändras, att tillgången till skyddat arbete bör utökas, och att Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att följa upp handläggningsprocessen och arbetet med arbetsplatsförlagda insatser. Syftet med

förslagen är att höja kvaliteten i Samhalls verksamhet, säkerställa att de anställda får tillgång till ett ändamålsenligt stöd, och rikta verksamheten till rätt individer.

De flesta förslagen föreslås träda i kraft under 2026 medan förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning föreslås införas fr.o.m. 2027.

Sänkning av antalet platser hos Samhall bedöms kunna erbjudas genom fler anvisningar till OSA samt genom en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens förslag till yttrande framgår av bilaga 1.

Översynen av Samhall och anvisningsprocessen har synliggjort hur den statliga styrningen hittills har brustit i att ge Samhall rätt förutsättningar för att erbjuda ett utvecklande arbete för sina anställda. Dessa brister påverkar också i förlängningen vilka individer som i realiteten kan anvisas till en anställning hos Samhall.

Statens samlade styrning av Samhall har inte givit samhall rätt förutsättningar att uppfylla det samhällsuppdrag verksamheten är ålagd att utföra. Allt för hårda effektivitetskrav har bidragit till kvalitetsbrister i fråga om låg chefstäthet, brist på variation av arbetsuppgifter och krav på hög produktivitet hos individer samt självständigt arbete. Förvaltningen ser därmed positivt på utredningens förslag om att statens merkostnadsersättning till Samhall bör räknas upp årligen då det inte är rimligt att den förblir den samma när lönekostnader årligen ökar och att stödbehoven hos de anställda rimligen inte kommer att förändras. Utredningens bedömning är snarare att målgruppen i framtiden kommer att ha mer omfattande och komplexa behov än dagens målgrupp.

Förvaltningen håller med utredningen om att Samhall behöver skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda för att inte vidare urholka det syfte verksamheten har. Däremot förhåller sig förvaltningen kritisk till att den förhöjda kvaliteten ska finansieras med en sänkning av inflödet på 5 procent. Utredningens förslag om att motsvarande antal anställda i stället kan anställas inom OSA och genom en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer ses som en förändring med oklara ekonomiska konsekvenser för kommunal sektor samt oklara konsekvenser gällande kravställande på idéburna organisationer. Denna minskning av inflöde till Samhall med 1 000 anvisningar sker samtidigt som utredningen tydliggjort att behovet av skyddat arbete är stort och sannolikt kommer att växa. Utredningens kartläggning tyder på att ytterligare 10 000 personer är i behov av skyddat arbete än som har en sådan anställning idag.

Förvaltningen anser därmed att utredningens förslag har begränsats till följd av kravet om att förslagen måste finansieras inom dagens ram, det vill säga förslagen får inte medföra ökade kostnader. Mot bakgrund av detta har utredningen inte kunnat lämna förslag som möter upp det behov av skyddat arbete som finns idag och som förväntas öka i framtiden. Detta ser vi som en stor brist.

Förvaltningen tillstyrker bedömningen att Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda konsekvenser av minskande antal anställda inom OSA. Förvaltningens egen bedömning är att det minskande antalet beror på färre anvisningar från Arbetsförmedlingen. Förvaltningen ser även positivt på att målgruppen för OSA-

anställningar breddas. Förvaltningen för funktionsstöd ser däremot risker för undanträngning av personer med störst stödbehov.

Förvaltningen tillstyrker förslaget om att möjliggöra ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer men ser samtidigt risker med förslaget. Prövningsförfarandet för idéburna organisationer behöver utredas vidare för att säkerställa att det ställs kvalitativa krav på de organisationer som vill erbjuda skyddat arbete. Det bör ske en tydlig reglering kring krav på kvalitet och omfattning av stödinsatser för att de ska kunna ses som ett reellt alternativ till skyddat arbete hos Samhall.

Trots förslagen som förväntas bidra till att fler individer i behov av skyddat arbete kan få anställning via OSA och hos idéburna organisationer. Förvaltningen anser att det inte är sannolikt att enbart dessa förslag täcker upp för det behov av skyddat arbete som finns idag och som i framtiden förväntas öka.

Förvaltningen tillstyrker bedömningen att Arbetsförmedlingen bör se över anvisningsprocessen för att säkerställa ett enhetligt arbetssätt. Utredningen har beskrivit att de stött på situationer där Arbetsförmedling låtit Samhall välja bland en grupp anvisade personer som alla var i behov av skyddat arbete. En anvisning ska fattas av behörig myndighet om så inte sker finns uppenbara risker att Samhall till följd av effektivitetskrav prioriterar mer högpresterande individer framför de med mer komplexa och omfattande stödbehov.

Förvaltningen ser positivt på att Samhall bör införa en förstärkt introduktionsperiod för deras nyanställda som en del i att höja kvalitén och göra arbetet både meningsfullt och utvecklande. Däremot avstyrker förvaltningen förslaget om att den tid som ägnas åt introduktion på arbetsplatsen inte ska vara lönegrundande. Arbetstagarnas rätt till en ändamålsenlig introduktion ska inte 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. Utredningens bedömning bygger på en ekonomisk modell som Samhall använder för LFU, en målgrupp som bedöms stå närmre arbetsmarknaden. Modellen bygger på ekonomiska incitament för att individen ska vilja gå vidare till en annan arbetsgivare med högre lön. Målgruppen för skyddat arbete står längre ifrån arbetsmarknaden och skulle därmed kunna missgynnas av denna modell.

Utredningen har påvisat att en större andel arbetstagare hos Samhall har språkförbistringar som försvårar deras förmåga att tillgodogöra sig insatsen. Det blir också en kvalitetsfråga på arbetsplatsen då språkförbistringar i kombination med inlärnings svårigheter kan medföra att individen har svårt att genomföra medarbetarsamtal, tillgodogöra sig utbildning och möta kunders krav. Det kan också medföra säkerhetsrisker i verksamheten då individen kan ha svårigheter att följa och förstå säkerhetsrutiner. Utredningen anser att kostnader för språkinsatser via Arbetsförmedlingen skulle överstiga nyttan. Därmed är deras förslag att språkinsatser kan erbjudas av Samhall under den förstärka introduktionsperioden. Förvaltningen anser dock att det förslaget skulle vara en otillräcklig kvalitetshöjning då den utvecklingsinsatsen enbart erbjuds nyanställda och kommer därmed inte omfatta redan befintligt anställda som är i behov av höjda språkkunskaper i svenska.

Förvaltningen avstyrker bedömningen att det inte finns ett uppenbart behov av ytterligare stödinsatser under anställning hos Samhall. Erfarenheter från arbetet med OSA visar att stödinsatser under anställning varit gynnsamma för individen trots att de har fått tillgång till stödinsatser från Arbetsförmedlingen innan anställningens start.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att satsningar på utvecklingsinsatser i början av anställningen är värdefulla, men menar samtidigt att det inte är tillräckligt. För att säkerställa en meningsfull utveckling för de anställda krävs en större flexibilitet, där insatser kan anpassas utifrån individens behov och kombineras med exempelvis språkstudier eller kompletterande utbildning på gymnasial nivå.

Insatser från Arbetsförmedlingen och Samhall bör samordnas på ett bättre sätt för att skapa smidiga övergångar till arbete. Dagens regelverk försvårar sådana samarbeten, vilket hämmar effektiviteten. Vi anser därför att fortsatt utredning krävs för att möjliggöra ett mer sammanhållet stöd där utveckling erbjuds både i början och under anställning samt vid övergång till ny arbetsgivare.

Utredningen gör bedömningen att ambitionerna för volymökningar i lönebidrag kan minskas och föreslår att de medel som idag finns avsatta i stället ska finansiera platserna i den nya insatsen skyddat arbete. Det blir dock motsägelsefullt när utredningen samtidigt lämnar förslag om att Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utveckla arbetet med arbetsplatsförlagda insatser däribland lönebidrag.

Sammanfattningsvis instämmer förvaltningen med stora delar av utredningens bedömningar och förslag. Samtidigt finns det en tydlig brist i avsaknaden av den kommunala arbetsmarknadspolitikens roll i utredningens analys och konsekvensbeskrivning. Följden av detta är förslag som verkar underskatta kostnaderna för förändringarna på kommunal nivå.

Lars Durfelt
Förvaltningsdirektör

Jonas Lindh
Avdelningschef | Externa relationer



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 målgrupps resor 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 förstärkta 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 handlägningsprocessen

Göteborgs Stad instämmer med utredningens bedömning.

Göteborgs Stad är positiva till att Arbetsförmedlingen bör se över handlägningsprocessen. 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 uppräknings av merkostnadsersättningen börjar gälla först 2027. Förslaget om den årliga uppräknings 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

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete

Betänkande av Samhallutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:29

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1189-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1190-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Persson

Regeringen beslutade den 11 januari 2024 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar (dir 2024:4). Samma dag förordnades riksdagsledamoten Malin Danielsson som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Samhallutredningen (A 2024:01).

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 6 februari 2024 kanslirådet Josefine Ekros Roth (Finansdepartementet), kanslirådet Mårten Hyltner (Arbetsmarknadsdepartementet), ämnesrådet Ricky Ifwarsson (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Anders Vallin (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Andreas Vigren (Finansdepartementet). Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. samma dag direktören Albin Falkmer (Samhall Aktiebolag) och den kvalificerade handläggaren Cornelia Gunnersen (Arbetsförmedlingen). Den 23 september 2024 entledigades Andreas Vigren från sitt uppdrag och i stället förordnades departementssekreteraren August Crompton (Finansdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Vidare entledigades den 3 februari 2025 Ricky Ifwarsson från sitt uppdrag och i stället förordnades departementsrådet Per-Anders Sunesson (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 25 januari 2024 kanslirådet Jonas Pålsson. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 5 februari 2024 utredaren Henrik Elmefur och fr.o.m. den 11 mars 2024 utredaren Christina Carlsmeden.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete* (SOU 2025:29). Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm i mars 2025

Malin Danielsson

Jonas Pålsson
Christina Carlsmeden
Henrik Elmefur

Innehåll

Sammanfattning	19
Lättläst sammanfattning	25
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	31
2 Uppdraget och dess genomförande.....	35
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.1.1 Vissa ingångsvärden och avgränsningar följer av direktiven	36
2.2 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar	37
2.2.1 Personer med funktionsnedsättning har rätt till arbete på samma villkor som andra.....	37
2.2.2 Insatserna för målgruppen behöver ses i ett sammanhang	38
2.3 Hur utredningsarbetet har bedrivits	39
2.3.1 Styrdokument och tidigare utredningar och granskningar.....	39
2.3.2 Statistik från både Samhall och Arbetsförmedlingen	40
2.3.3 Intervjuer inom båda organisationerna	40
2.3.4 Möten med ett flertal olika aktörer	40
2.3.5 Konsultstudie om förutsättningarna för breddning	41
2.3.6 Stöd från expertgrupp	41
2.4 Betänkandets disposition.....	41

3	Bakgrund	43
3.1	Skyddat arbete hos Samhall: en kort historik	43
3.1.1	Samhall bolagiserades 1992	43
3.1.2	Uppdraget från 1992 gäller i huvudsak fortfarande	44
3.1.3	Verksamheten har genomgått stora förändringar	44
3.2	Samhall i dag.....	45
3.3	De senaste årens förändringar inom Arbetsförmedlingen	47
3.3.1	Stora förändringar inom Arbetsförmedlingen de senaste åren	47
3.4	Tidigare utredningar och granskningar	48
3.4.1	Enligt Riksrevisionen har affärsmässighet gått före utveckling av arbetsförmåga	49
3.4.2	Tidigare utredningar har pekat på liknande slutsatser	49
3.4.3	Två tillkännagivanden från riksdagen	51
4	Samhalls målgrupp	53
4.1	Sammanfattande iakttagelser	53
4.2	Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	54
4.2.1	Lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet.....	54
4.2.2	Fyra av fem behöver anpassningar	54
4.3	Samhalls målgrupp.....	55
4.3.1	Skyddat arbete för arbetssökande som inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser	55
4.3.2	Lönebidrag för utveckling i anställning för att pröva eller utveckla arbetsförmåga	56

4.4	Målgruppen för skyddat arbete	57
4.4.1	De som anvisas står långt från arbetsmarknaden	58
4.4.2	Samhall kan inte ta emot alla som ingår i målgruppen för skyddat arbete	67
4.5	Målgruppen för LFU	77
4.5.1	De anvisade är ofta unga med ofullständig gymnasieutbildning	77
5	Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar	83
5.1	Sammanfattande iakttagelser	83
5.2	Statens samlade styrning	84
5.2.1	Staten styr genom bolagsordningen	84
5.2.2	Ägaranvisningen konkretiserar samhällsuppdraget	85
5.2.3	Samhall får merkostnadsersättning för samhällsuppdraget	86
5.2.4	De anställda anvisas av Arbetsförmedlingen	86
5.2.5	Finansdepartementet har huvudansvar för statens löpande förvaltning	86
5.3	Anställningar, löner och anställningstrygghet	87
5.3.1	Merparten av de anställda har skyddat arbete	87
5.3.2	Mer än hälften av anställningarna sker från prioriterade grupper	88
5.3.3	Anvisade till skyddat arbete anställs tills vidare	88
5.3.4	Stark anställningstrygghet trots undantag från LAS	89
5.3.5	Långa anställningstider i skyddat arbete	90
5.3.6	Både trygghet och inlåsnings effekter	92
5.4	Att skapa arbetstillfällen där behoven finns	92
5.4.1	Lönetimmarna har blivit svårare att nå	93
5.4.2	Geografisk fördelning ska möta många perspektiv	96
5.5	Samhalls arbetssätt	97
5.5.1	Grunden för matchningen läggs i samband med anställningen	97
5.5.2	Matchningen sker i flera steg	98

5.5.3	Anpassning på många olika sätt	99
5.5.4	Uppföljning med grund i årliga mål- och utvecklingsdialoger	100
5.5.5	Samhall tycker att de som anvisas borde vara bättre förberedda	101
5.6	Meningsfulla och utvecklande arbeten	103
5.6.1	Arbetet ska vara meningsfullt och utvecklande ..	103
5.6.2	Samstämmig bild av att arbetet inte är tillräckligt utvecklande	104
5.6.3	Sysselsättningsgraden beror delvis på överbemanning	105
5.6.4	Stödet från chef är centralt men cheferna för få ...	107
5.6.5	Bredd av arbetsuppgifter kräver investeringar	112
5.7	Samhalls ekonomi och ersättningen från staten	119
5.7.1	Två tredjedelar av intäkterna kommer från staten...	119
5.7.2	Löner utgör den stora merparten av kostnaderna	120
5.7.3	Stora variationer i verksamhetens avkastning	122
5.7.4	Nominellt bestämd merkostnadsersättning urholkar ekonomin kontinuerligt	123
5.7.5	Kostnadsökningarna kräver kraftig försäljningstillväxt	126
5.7.6	Samhall har begränsade möjligheter att arbeta med kostnadsminskningar	127
5.7.7	En verksamhet som kan bära allt mindre kostnader utöver de anställdas löner	128
5.7.8	Samhall bygger upp en kassa av merkostnadsersättning	132
5.7.9	Ibland ekonomiskt fördelaktigt att inte nå målen för lönetimmar	134
5.8	Marknaden som förutsättning	136
5.8.1	Samhall måste hitta sysselsättning till de anställda	136
5.8.2	Särskilda konkurrensregler för offentliga aktörer	137
5.8.3	Risk att Samhalls möjligheter att utföra uppdraget påverkas på sikt	139

5.9	Pågående utvecklingsarbete med medarbetarutveckling	139
5.9.1	Tydligare fokus på samhällsuppdraget i styrningen	139
5.9.2	Utvecklingsarbete avseende medarbetarutveckling pågår på flera områden	141
5.9.3	Ny bolagsstrategi med utgångspunkt i medarbetarnas och kundernas behov	142
5.9.4	Samhall utvecklar chefsstödet, men från låg nivå	143
5.9.5	Utbildningsinnehållet utvecklas	144
5.9.6	Nytt expertcentrum under uppbyggnad	145
5.10	Övergångar från Samhall till annat arbete	145
5.10.1	Övergångsmålet är starkt styrande inom Samhall ..	146
5.10.2	Antal övergångar oftast i paritet med målet	146
5.10.3	Vissa medarbetare är kritiska för verksamheten ...	150
5.10.4	Många övergångar är inte varaktiga	150
5.10.5	Övergångar fördröjs av ledtider hos Arbetsförmedlingen	154
6	Arbetsförmedlingens insatser för personer med funktionsnedsättning	157
6.1	Sammanfattande iakttagelser	157
6.2	Arbetsförmedlingens uppdrag att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ..	158
6.2.1	Arbetsförmedlingen ska förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning	158
6.2.2	Samordnande ansvar för att få och behålla ett arbete	159
6.2.3	Det generella utbudet av insatser är utgångspunkten	160
6.2.4	Arbetslivsinriktad rehabilitering ska förbättra individens möjligheter att få ett arbete	161
6.2.5	Flera insatser riktas särskilt till personer med funktionsnedsättning	161
6.2.6	Anpassning av insatserna görs vanligtvis i form av tid	162

6.3	Arbetsförmedlingens handläggning av insatserna	163
6.3.1	De arbetssökande har inte längre personliga handläggare	163
6.3.2	Personer i målgruppen får inte det sammanhållna stöd som de kan behöva	165
6.3.3	Minskade personalresurser hos Arbetsförmedlingen	166
6.4	Förändringar i insatserna för personer med rehabiliteringsbehov	168
6.4.1	Arbetsförmedlingen ska utreda funktionsnedsättningar	168
6.4.2	Behov av stödinsatser före skyddat arbete	169
6.4.3	Ny utredande tjänst hos leverantörer	170
6.4.4	Betydande förändringar i fråga om arbetsträning	171
6.4.5	Förstärkning av arbetet med SIUS	172
6.4.6	Antalet individer med lönebidrag har minskat	174
6.5	Insatser hos idéburna aktörer	178
6.5.1	Idéburna aktörer tillhandahåller insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden ...	178
6.5.2	Idéburna aktörer kan spela en större roll	180
6.6	Alternativ för arbetssökande som inte kan få ett skyddat arbete hos Samhall	183
6.6.1	Svårt att hitta ändamålsenliga alternativ till skyddat arbete hos Samhall	183
6.6.2	OSA utgör inte ett tydligt komplement till skyddat arbete hos Samhall	183
6.6.3	Samarbetet inom rehabiliteringsområdet är inte särskilt anpassat till Arbetsförmedlingens behov ..	187
7	Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till Samhall	193
7.1	Sammanfattande iakttagelser	193
7.2	Arbetsförmedlingens process för anvisningar till Samhall	194
7.2.1	Lönebidrag för utveckling i anställning för unga med långa tider utan arbete	194

7.2.2	Skyddat arbete när behoven inte kan tillgodoses genom andra insatser	194
7.2.3	Processen för anvisningar till anställning hos Samhall	195
7.3	Arbetsförmedlingens arbete med att utreda funktionsnedsättning	196
7.3.1	Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska styrkas med underlag	196
7.3.2	Utredning av funktionsnedsättning kan initieras på olika sätt	197
7.3.3	Kompletterande bedömning för nyinskrivna	197
7.3.4	Väntetider påverkar tiden för utredning och bedömning	198
7.3.5	Långa ledtider till funktionshinderkod har börjat minska.....	198
7.4	Bedömning av vem som har behov av att anvisas till Samhall.....	200
7.4.1	Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för en rättssäker och effektiv anvisningsprocess....	200
7.4.2	Lokalt kan det förekomma anvisningar trots att kriterierna inte helt är uppfyllda	203
7.4.3	Arbets sökande som anvisas till LFU hos Samhall har ett tydligt behov av insatsen	206
7.5	Urvalet till anställning hos Samhall	207
7.5.1	Nytt system för registrering och urval.....	207
7.5.2	Inga enhetliga arbetssätt för hur urvalet ska göras när det finns flera kandidater till en ledig plats....	208
7.5.3	Platserna hos Samhall nyttjas inte fullt ut.....	209
7.6	Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall	209
7.6.1	Arbetsförmedlingen och Samhall samarbetar i flera steg i processen som föregår en anställning ...	209
7.6.2	Överenskommelser på nationell, regional och lokal nivå	211
7.6.3	Den lokala samverkan uppfattas i huvudsak fungera väl	213
7.6.4	Relativt många anvisningar resulterar inte i anställningar.....	214

7.6.5	Skillnader i synen på vilka som bör anvisas till skyddat arbete hos Samhall	214
8	Merkostnadsersättningen	219
8.1	Sammanfattande iakttagelser	219
8.2	Statsstödmässiga ramar för uppdraget och ersättningen ..	220
8.2.1	Samhall får ersättning för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse	220
8.2.2	Flera förändringar gjordes för att uppfylla kraven ..	221
8.3	Merkostnadsersättningens utformning	224
8.3.1	Merkostnadsersättningen består av en klumpsumma	224
8.3.2	Kammarkollegiet kontrollerar om Samhall blir överkompenserat	225
8.4	Förutsättningar för transparens och kontroll	226
8.4.1	Det bör vara lätt för medborgarna att följa hur medlen används	226
8.4.2	Konkurrensverket bedriver tillsyn enligt konkurrenslagen	227
8.4.3	Kritiken handlar ofta om jämförbarhet och vinstmarginaler	227
8.4.4	Regeringen skulle kunna redovisa hur medlen är beräknade	229
8.4.5	Marginaler i enskilda affärer utgör företagshemligheter	230
8.4.6	Samhall skulle kunna ges i uppdrag att på aggregerad nivå redovisa hur medlen används	230
9	Utredningens bedömningar och förslag	233
9.1	Utredningens samlade nulägesbedömning	233
9.1.1	Målgruppens möjligheter till avlönat arbete är en angelägenhet för hela samhället	234
9.1.2	Målgruppen är större och har mer komplexa stödbehov än vad Samhall har kapacitet för	236
9.1.3	Stor utmaning för Samhall att skapa tillräckligt utvecklande arbete	237

9.1.4	Risk för att fler än nödvändigt blir kvar länge hos Samhall.....	243
9.1.5	Anvisningsprocessen har blivit mer effektiv och rättssäker.....	246
9.1.6	Risk för att vissa inte får det stöd som de behöver innan skyddat arbete blir aktuellt.....	247
9.2	Några principiella utgångspunkter för utredningens förslag...	249
9.2.1	Samhall behövs även i fortsättningen, men kvaliteten behöver öka och bestå över tid.....	249
9.2.2	Samhall kan nyttjas mer effektivt	250
9.2.3	Samhall kommer inte ensamt att kunna möta alla tänkbara behov	251
9.2.4	De insatser som ges innan skyddat arbete blir aktuellt måste fungera.....	252
9.3	Ny borte tidsgräns för Samhalls uppdrag	253
9.3.1	Samhalls uppdrag bör förlängas bortom 2028	253
9.4	Omprioritering av medel för ökad kvalitet	257
9.4.1	Antalet anställda kan minskas något till förmån för högre kvalitet	257
9.5	En förstärkt introduktionsperiod	262
9.5.1	En förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall	262
9.5.2	Den förstärkta introduktionsperioden bör innehålla 25 procents utvecklingstid	267
9.5.3	Den förstärkta introduktionsperioden bör återupptas vid återgång	274
9.6	En målstyrning som premierar kvalitet i arbetet med övergångar.....	277
9.6.1	Övergångsmål för fler varaktiga övergångar.....	277
9.7	Kvaliteten i samhällsuppdraget bör följas upp	284
9.7.1	Uppdragsmålen bör revideras	284
9.8	En finansiell styrning i linje med uppdraget.....	292
9.8.1	Merkostnadsersättningen bör fortsatt ges som en klumpsumma.....	292
9.8.2	Merkostnadsersättningen bör räknas upp årligen...	297

9.8.3	Regeringen bör redovisa mått på hur medlen är beräknade.....	312
9.8.4	Inget behov av ytterligare kontroll av hur ersättningen används.....	314
9.9	Språknivån hos de anställda	316
9.9.1	Språk är i stor utsträckning en kvalitetsfråga	316
9.10	En kvalitetssäkrad anvisningsprocess.....	323
9.10.1	Omfattningen av sysselsättningen bör endast styras genom lönetimmar	323
9.10.2	Arbetsförmedlingen bör utveckla och följa upp anvisningsprocessen.....	329
9.11	Ändamålsenliga insatser innan skyddat arbete blir aktuellt ..	332
9.11.1	Arbetsförmedlingen bör analysera behov av förändringar i handlägningsprocessen.....	332
9.11.2	Det finns inget uppenbart behov av ytterligare stödinsatser	334
9.11.3	Arbetsförmedlingen bör utveckla arbetet med arbetsplatsförlagda insatser	336
9.11.4	Arbetsförmedlingen bör vidareutveckla skolsamverkan	338
9.12	Tillgång till fler former av skyddat arbete.....	340
9.12.1	Målgruppsbegränsningar inom OSA bör tas bort	340
9.12.2	Ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer.....	345
9.12.3	Skyddat arbete hos idéburen organisation bör utformas i enlighet med GBER	356
9.13	Ändamålsenligt stöd för personer som inte får en plats i skyddat arbete.....	361
9.13.1	Arbetsförmedlingen bör utreda hur samverkan kan utvecklas	361
9.13.2	Det bör utredas hur behoven hos dem som inte klarar ett skyddat arbete kan omhändertas ..	363

9.14	Finansiering	365
9.14.1	Ambitionerna för volymökningar i lönebidrag kan minskas	365
9.15	Frågor för fortsatt utredning	366
9.15.1	Taket i lönebidragen.....	366
10	Ikraftträdande och genomförande.....	369
10.1	Författningsförslagen	369
10.2	Övergångsbestämmelser.....	370
10.3	Förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning.....	371
10.4	Förslaget om förändrad målnivå för lönetimmar	372
10.5	Förslaget om en förstärkt introduktionsperiod inom skyddat arbete hos Samhall.....	372
11	Konsekvenser	375
11.1	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning	375
11.1.1	Något färre anställda hos Samhall kan bidra till meningsfullt och utvecklande arbete för fler	375
11.1.2	Fler typer av behov kan tillgodoses inom skyddat arbete	379
11.1.3	Fler varaktiga övergångar från Samhall på sikt	381
11.1.4	Utrymmet för att öka antalet anställningar i lönebidrag minskar	382
11.2	Konsekvenser för Samhall Aktiebolag.....	383
11.2.1	En styrning som hänger ihop.....	383
11.2.2	Möjlighet att anställa individer med större och mer komplexa stödbehov	385
11.2.3	Utrymme för ökad kvalitet skapas genom något färre anställda	386
11.2.4	En förstärkt introduktionsperiod införs i skyddat arbete.....	387

11.3	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen.....	388
11.3.1	Bättre möjligheter att anvisa till Samhall utifrån individens behov	388
11.3.2	Färre anvisningsbeslut om skyddat arbete hos Samhall, framför allt under 2026	389
11.3.3	Ny beslutstyp om skyddat arbete hos idéburen organisation.....	390
11.3.4	Vissa förändringar bedöms rymmas inom ramen för löpande verksamhet	391
11.4	Konsekvenser för statens budget	392
11.4.1	Något färre anställda möjliggör omprioritering för ökad kvalitet.....	392
11.4.2	Den förstärkta introduktionsperioden möjliggör ökad kvalitet för nyanställda	393
11.4.3	Omprioritering för ökad kvalitet i verksamheten.....	394
11.4.4	Årlig uppräknings av anslagsmedlen för merkostnadsersättning fr.o.m. 2027	395
11.4.5	Ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation	395
11.4.6	Förändrad volymbana för lönebidrag	396
11.4.7	Sammantagna budgetära konsekvenser.....	397
11.5	Konsekvenser utifrån ett statsstödsperspektiv.....	398
11.6	Konsekvenser för arbetsgivare inom den idéburna sektorn...	399
11.7	Konsekvenser för andra företag.....	400
11.8	Konsekvenser för kommunerna	401
11.9	Andra samhällsekonomiska konsekvenser.....	401
11.10	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ..	401
11.11	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet.....	402
11.12	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden	403
11.13	Konsekvenser för fusk, felaktiga utbetalningar och brottslighet	404
11.14	Konsekvenser om förslagen inte genomförs	405

12 Författningskommentar 407

- 12.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen
(2017:462) om särskilda insatser för personer med
funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga 407

Referenser 413**Bilagor**

- Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:4 421
- Bilaga 2 Beräkning av presumtiv målgrupp 435
- Bilaga 3 Enkätundersökning 439

Sammanfattning

En översyn av uppdrag, verksamhet och förutsättningar

Samhall Aktiebolag är ett statligt bolag som har till uppgift att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. 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.

Utredningen har haft i 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 ett 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. Av direktiven 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 efterfrågade varor och tjänster.

Utredningen har bl.a. genomfört studiebesök i verksamheten och intervjuat chefer och anställda hos Samhall. Utredningen har också genomfört intervjuer och en enkätundersökning bland arbetsförmedlare samt analyserat tidigare utredningar, styrdokument och statistik.

Stort och sannolikt växande behov av skyddat arbete

Utredningen finner att behovet av skyddat arbete är stort och sannolikt kommer att växa framöver. Utredningens kartläggning tyder på att målgruppen för skyddat arbete potentiellt består av ytterligare minst 10 000 personer, sannolikt betydligt fler, utöver de individer som redan i dag har en sådan anställning. Vidare tyder utredningens analys på att målgruppen blir allt större, att stödbehovet i målgruppen har ökat de senaste åren, och att det egentligen finns behov av att kunna anvisa fler med ännu större och mer komplexa behov till skyddat arbete än vad Samhall i dag har kapacitet och möjliga arbetsuppgifter för.

Statens styrning driver verksamheten mot lägre kvalitet

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga rätt till arbete på samma villkor som andra. Utredningen bedömer att Samhall skapar meningsfullt arbete för den stora merparten av de anställda, men att statens samlade styrning i dag inte ger Samhall förutsättningar att erbjuda tillräckligt utvecklande arbete. Samhalls verksamhet genomsyras alltför mycket av behovet av att generera tillräckliga intäkter till tillräckligt låg kostnad för att verksamheten ska bära sig ekonomiskt. Samtidigt präglas verksamheten alltför lite av individens behov av anpassade arbetsförhållanden i stort. Det finns kvalitetsbrister i fråga om bl.a. för låg chefstäthet, ett alltför begränsat utbud av arbetsuppgifter och att betydande delar av verksamheten bygger på att individen kan vara produktiv från start och arbeta relativt självständigt. Dessa brister begränsar de anställdas utvecklingsmöjligheter, och påverkar också vilka individer som i praktiken kan anvisas till en anställning hos Samhall.

Det är också uppenbart att kvaliteten i verksamheten har sjunkit över tid. Utredningen bedömer att den huvudsakliga orsaken till detta är hur staten har styrt bolaget. Det handlar framför allt om Samhalls ekonomiska förutsättningar, där kostnaderna för de anställdas löner ökar i takt med den allmänna löneutvecklingen, medan den statliga merkostnadsersättningen är nominellt oförändrad från år till år, om inte riksdag och regering fattar andra beslut. Annorlunda uttryckt skjuter staten i normalfallet inte till medel för att

kompensera för de kostnadsökningar som följer av bolagets samhällsuppdrag. Därför behöver Samhall hela tiden utgå från att bolaget ska kunna kompensera för den ständigt minskande finansieringen genom att effektivisera verksamheten, inte bara i samma grad som produktivitetsutvecklingen på marknaden, utan betydligt mer. Utredningen bedömer att ett så kraftigt effektiviseringskrav inte är proportionerligt i förhållande till bolagets uppdrag. Effektiviseringskravet bidrar också till att andra delar av den statliga styrningen av Samhall utmanas eller blir mindre relevanta än vad de annars skulle ha varit. Det handlar t.ex. om att Samhall får incitament att försöka anställa och behålla högproduktiva anställda, i den mån bolaget kan påverka detta.

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, dvs. i rakt motsatt riktning i förhållande till Samhalls uppdrag att tillhandahålla meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen där behoven finns. Utredningen bedömer därför att förutsättningarna för Samhall att utföra sitt uppdrag kommer att försämrats ytterligare om dagens samlade styrning kvarstår oförändrad. Detta glapp mellan Samhalls syfte och vilken verksamhet som i realiteten är möjlig utmanar också Samhalls legitimitet i samhället i stort. Utredningen bedömer att det därför 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.

Fler än nödvändigt blir kvar länge hos Samhall

Utredningen bedömer vidare att fler än nödvändigt blir kvar länge i anställning hos Samhall. Var tredje anställd i skyddat arbete hos Samhall har arbetat i bolaget i mer än tio år, och många blir kvar fram till pension. Visserligen har många anställda behov av en långsiktig anställning med stor trygghet. Utredningen bedömer dock att det också finns inläsningseffekter inom Samhall. Individens utvecklingsmöjligheter begränsas av otillräcklig kvalitet i verksamheten. Samhalls övergångsmål är också konstruerat på ett sätt som inte premierar långsiktig medarbetarutveckling och varaktiga övergångar till den

reguljära arbetsmarknaden. Vidare har andra arbetsgivare svårt att matcha anställningstryggheten och lönenivåerna inom Samhall.

Utredningen bedömer att Samhall bör kunna nyttjas mer effektivt, i den meningen att individen inte ska bli kvar i anställning hos Samhall längre än nödvändigt, om det finns förutsättningar för en anställning hos en annan arbetsgivare. Samhall behöver ha bättre förutsättningar och stärkta incitament att arbeta med långsiktig medarbetarutveckling och mer varaktiga övergångar. Styrningen behöver också utformas så att individer som snabbt kan upparbeta tillräcklig arbetsförmåga för att ta ett annat arbete inte ska uppfatta det som mer fördelaktigt att i stället arbeta kvar inom Samhall. Genom den typen av förändringar skapas i förlängningen utrymme för att fler ska kunna få ett skyddat arbete hos Samhall.

Samhall kommer inte ensamt att kunna möta alla tänkbara behov

Utredningens bedömning är samtidigt att Samhall inte ensamt kommer att kunna möta hela målgruppens samlade stödbehov. Det kan i och för sig bli möjligt för Samhall att möta behoven hos fler individer om kvaliteten i verksamheten förbättras och detta leder till fler varaktiga övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Det är dock stor skillnad på att förväntas kunna möta behoven hos de flesta jämfört med att förväntas kunna möta varje tänkbart anpassningsbehov i varje enskild situation. Det sistnämnda skulle kräva en oändlig anpassningsbarhet i verksamheten, vilket skulle bli orimligt kostsamt för staten. Samhall behöver kunna tillhandahålla ett basutbud av skyddat arbete som möter behoven hos de flesta, men därutöver bör staten se till att det finns tillgång till andra former av skyddat arbete som kan komplettera Samhall där det behövs.

Risk för att arbetslösa inte får det stöd som de behöver innan skyddat arbete blir aktuellt

Arbetsförmedlingen har utvecklat sitt arbete med anvisningar till skyddat arbete hos Samhall. Detta har enligt utredningen förbättrat effektiviteten och rättssäkerheten i anvisningsprocessen, jämfört

med de kvalitetsbrister som tidigare utredningar och granskningar har identifierat. Riksrevisionen gjorde 2023 bedömningen att Arbetsförmedlingen i stort anvisar personer ur avsedd målgrupp, och utredningen ser ingen anledning att göra någon annan bedömning.

Det finns dock en risk för att vissa individer inte får det stöd som de behöver innan skyddat arbete blir aktuellt. Detta eftersom flera av de insatser och verktyg som finns inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i dag inte används på ett effektivt sätt. Flera befintliga arbetsplatsförlagda insatser, däribland lönebidrag, används i en så pass begränsad omfattning att det inte kan bedömas motsvara behoven. Utredningen bedömer att det inte heller är rimligt att anta att personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden ska kunna driva sina myndighetsärenden själva i den utsträckning som de i dag behöver göra. Vidare har Arbetsförmedlingen under senare tid genomfört flera betydande förändringar i utbudet av arbetsplatsförlagda insatser för arbetssökande med rehabiliteringsbehov. Dessa insatser har dock ännu inte följts upp eller utvärderats, och deras effektivitet är därför svår att bedöma. Därför finns det enligt utredningen skäl för regeringen att följa upp och vidta åtgärder för att utveckla det stöd och de insatser som ges inom de delar av arbetsmarknadspolitiken som är relevanta för målgruppen.

Utredningens förslag

Mot bakgrund av de utvecklingsbehov som har identifierats lämnar utredningen ett flertal förslag. Förslagen syftar framför allt till att höja kvaliteten i Samhalls verksamhet, på såväl kort som lång sikt. Detta för att de anställda i ökad utsträckning ska få tillgång till ett ändamålsenligt stöd och för att verksamheten ska riktas till rätt individer. Utredningen lämnar bl.a. följande förslag:

- Statens merkostnadsersättning till Samhall bör räknas upp årligen, i syfte att skapa stabila och förutsägbara ekonomiska förutsättningar, och därmed säkerställa att kvaliteten i verksamheten består över tid.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Lättläst sammanfattning

Den här utredningen handlar om hur Samhall fungerar nu och hur det kan fungera bättre framöver.

Här kan du läsa om en del av det som utredningen visar och några av våra förslag.

Samhall erbjuder skyddat arbete

Samhall är ett bolag som ägs av staten.

Samhalls uppgift är att skapa jobb åt personer som har en funktionsnedsättning och som inte har fått jobb någon annanstans.

Det kallas skyddat arbete.

Arbetet ska vara utvecklande och meningsfullt.

På Samhall kan också yngre personer arbeta en kortare tid med lönebidrag för utveckling i anställning.

Så har vi gjort utredningen

Vi som har gjort utredningen har besökt Samhall och pratat med anställda och chefer där.

Vi har också pratat med personer på Arbetsförmedlingen som förmedlar jobb på Samhall.

Det finns även tidigare utredningar om Samhall som vi har tittat på.

Det här visar utredningen

Kvaliteten för de anställda behöver öka

Utredningen visar att Samhall skapar meningsfulla jobb för de flesta av sina anställda.

Men ett problem är att statens pengar till Samhall inte räcker.

Bolaget måste därför hela tiden bli mer effektivt för att klara sin ekonomi.

Det gör att kvaliteten blir sämre för de anställda.

Till exempel finns det för få chefer som kan ge stöd.

Vissa anställda måste också arbeta självständigt direkt i stället för att få tid att lära sig jobbet först.

Fler anställda behöver gå vidare till andra jobb

Många som jobbar på Samhall stannar där i många år. Det kan bero på att de behöver en trygg anställning under lång tid.

Men vi menar att fler skulle kunna få andra jobb som inte är skyddat arbete.

Det skulle kunna vara mer utvecklande för dem.

Om fler går vidare till andra jobb kan också nya personer få jobb på Samhall.

Fler arbetsgivare behöver erbjuda skyddat arbete

Framöver kan det bli fler personer som behöver skyddat arbete och de kan behöva mer stöd än nu.

Därför kommer det fortfarande vara viktigt att Samhall finns.

Men fler arbetsgivare behöver också kunna erbjuda skyddat arbete.

Våra förslag

Minska antalet personer som får jobb på Samhall

Det behöver bli färre personer än i dag som får skyddat arbete på Samhall.

Då kan kvaliteten bli bättre för dem som jobbar där.

Vi föreslår därför att inte lika många ska anställas på Samhall framöver.

Förslaget innebär en minskning med 5 procent.

Det här påverkar inte dem som redan jobbar på Samhall.

Ge nyanställda mer tid för introduktion

De som är nyanställda behöver få mer tid för introduktion.

Vi föreslår därför att en fjärdedel av arbetet under de första två åren ska vara utvecklingstid.

Under den tiden får man bland annat lära sig jobbet i lugn och ro.

Detta ska räknas som utvecklingstid och inte arbetstid.

Därför blir lönen en fjärdedel mindre de första två åren.

Låt fler få skyddat arbete hos andra än Samhall

Det är många som behöver skyddat arbete.

Men alla kommer inte att kunna få jobb på Samhall.

Vi föreslår därför att fler personer

ska kunna få skyddat arbete

hos offentliga arbetsgivare som kommuner,

och även hos idéburna organisationer.

Idéburna organisationer arbetar för att göra något bra för samhället eller hjälpa människor.

De är ofta duktiga på att arbeta med personer som behöver lite extra stöd i sitt jobb.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

dels att 15, 19, 20, 38 och 40 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 42 a–c §§, och närmast före 42 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag till en arbetsgivare för lönekostnader *vid insatsen* lönebidrag, om den ges hos en annan arbetsgivare än Samhall Aktiebolag, *och vid insatsen skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.*

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag till en arbetsgivare för lönekostnader vid *insatserna* lönebidrag *och skyddat arbete*, om *insatserna* ges hos en annan arbetsgivare än Samhall Aktiebolag.

Vid insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation får Arbetsförmedlingen även lämna bidrag för merkostnader.

¹ Senaste lydelse 2018:1529.

I förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse finns bestämmelser om ekonomiskt stöd för insatserna lönebidrag och skyddat arbete när de ges hos Samhall Aktiebolag.

19 §

Storleken på de bidrag för lönekostnader som lämnas ska fastställas med hänsyn dels till graden av nedsättning i arbetsförmåga i förhållande till den aktuella anställningen, dels till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Bidragen får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmåga.

Bidrag för skyddat arbete hos idéburen organisation lämnas dock med 75 procent av den idéburna organisationens bidragsgrundande lönekostnader och 33 procent av den idéburna organisationens bidragsgrundande merkostnader.

20 §

De bidragsgrundande lönekostnaderna är

1. kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön,
2. avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, och
3. premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller likvärdiga försäkringar.

De bidragsgrundande merkostnaderna vid skyddat arbete hos idéburen organisation är lönekostnader för den tid då personal hos den idéburna organisationen stödjer personer som har anställts i skyddat arbete. Stödet till den anställda ska vara anpassat till den anställdes behov.

38 §

Skyddat arbete finns i följande former:

- | | |
|--|--|
| – skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag, och | – skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag, |
| – skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare. | – skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, och |
| | – <i>skyddat arbete hos idéburen organisation.</i> |

40 §

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare för en person som

- | | |
|--|--|
| 1. har en kognitiv funktionsnedsättning, | 1. uppfyller förutsättningarna för skyddat arbete enligt 37 §, eller |
| 2. har en funktionsnedsättning till följd av missbruks- eller beroendeproblematik, | 2. är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. |
| 3. är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller | |
| 4. inte tidigare haft kontakt med arbetslivet, eller som har varit borta från det under en längre tid på grund av en långvarig och svår psykisk sjukdom. | |

Bidraget får inte lämnas om arbetet bedrivs inom en konkurrensutsatt verksamhet eller sektor.

Skyddat arbete hos idéburen organisation

42 a §

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos idéburen organisation om organisationen är registrerad enligt lagen (2022:900) om regi-

strering av idéburna organisationer.

Ekonomisk ersättning för skyddat arbete hos idéburen organisation får endast lämnas i enlighet med de villkor som anges i kapitel I och artikel 33 och 34 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Arbetsförmedlingen ska för Sveriges del utföra de uppgifter som framgår i kapitel I artikel 9.1 i kommissionens förordning. Stödet får endast beviljas om företaget samtycker till offentliggörande enligt artikel 9.1 c enligt samma förordning.

42 b §

Bidraget för skyddat arbete hos idéburen organisation får beslutas för längst 2 år i taget.

42 c §

Skyddat arbete hos idéburen organisation får endast kombineras med bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen och bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller för bidrag som är beslutade före ikraftträdandet.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar.¹ Översynens syfte har enligt direktiven varit att säkerställa att verksamheten når rätt individer och utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

Uppdraget har innefattat att

- kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och sammansättning och analysera målgruppens stödbehov
- analysera om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen samt bolagets förutsättningar att erbjuda sådana arbeten framöver
- analysera om statens samlade styrning av Samhalls verksamhet är ändamålsenlig
- analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning
- analysera om det finns behov av ytterligare stödinsatser för individen före, vid sidan av eller som en del av en anställning hos Samhall, och om idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende
- analysera om transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas, inbegripet att överväga för- och nackdelar med en mer individbaserad ersättningsmodell

¹ Dir. 2024:4, se bilaga 1.

- vid behov lämna förslag till förändringar, inklusive nödvändiga författningsförslag.

2.1.1 Vissa ingångsvärden och avgränsningar följer av direktiven

I direktiven anges vissa ingångsvärden och avgränsningar som utredningen har haft att förhålla sig till.

Målgruppen och bolagsformen ska bestå

Målgruppen för skyddat arbete hos Samhall ska enligt direktiven fortsatt vara personer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Vidare ska Samhall även i fortsättningen vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster.

Eventuella förändringar ska kunna genomföras utan orimliga konsekvenser för dagens anställda

Eventuella förslag om förändringar ska enligt direktiven ha ett långsiktigt perspektiv och kunna genomföras utan att dagens anställda i skyddat arbete påverkas negativt på ett orimligt sätt. Utredningen ska också särskilt beskriva hur förslagen ska genomföras och förslagens beräknade tid för genomförande.

Utredningens förslag ska vara finansierade

Om utredningen lämnar förslag som innebär ökade utgifter inom ett utgiftsområde ska utredningen lämna förslag på utgiftsminskningar inom samma område samt redogöra för vilka konsekvenser utgiftsökningarna respektive utgiftsminskningarna ger upphov till.

Utredningens förslag ska vara förenliga med statsstödsreglerna

Utredningens förslag ska enligt direktiven också antingen vara förenliga med kommissionens beslut den 6 december 2017 och den 6 april 2018 i ärende SA 38469 eller på annat sätt förenliga med EU-rätten. Innebörden av dessa beslut beskrivs närmare i avsnitt 8.2.

Om utredningens förslag baseras på besluten från kommissionen ska redovisningen enligt direktiven även innefatta en sådan bedömning av behovet av ett fortsatt uppdrag till Samhall efter 2028 som avses i 4 § förordningen om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Innebörden och anledningen till detta beskrivs också i avsnitt 8.2.

De förslag som utredningen lämnar ska också vara förenliga med Sveriges övriga internationella åtaganden.

2.2 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

I detta avsnitt beskrivs vissa ytterligare utgångspunkter och avgränsningar, utöver de som framgår av direktiven, som utredningen har valt att se som vägledande för utredningsarbetet.

2.2.1 Personer med funktionsnedsättning har rätt till arbete på samma villkor som andra

En allmän och för utredningen självklar utgångspunkt har varit att alla som har någon form av arbetsförmåga ska ha möjlighet till ett avlönat arbete. Sverige har antagit FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.² I konventionens artikel 27 erkänner konventionsstaterna rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra. Konventionsstaterna ska skydda och främja förverkligande av rätten till arbete genom att vidta ändamålsenliga åtgärder. Detta för att bl.a. främja möjligheter till anställning för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden och hjälp med att finna, erhålla, bibehålla och återgå till en anställning.

² SÖ 2008:26 *Sveriges internationella överenskommer. Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Att få möjlighet till ett avlönat arbete kommer för vissa individer alltid att på kort sikt innebära visst stöd från det övriga samhället. Utredningen menar dock att detta är något som ett samhälle både kan och bör bekosta. Det kan t.ex. handla om kostnader för arbets-hjälpmedel, lönesubventioner och annat som möjliggör för en individ att ta ett arbete. En sådan kostnad är också den statliga merkostnadsersättningen till Samhall, vars verksamhet enligt förarbetena syftar till just att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning som med-för nedsatt arbetsförmåga rätt till avlönat arbete.³ Det kan också handla om att andra aktörer i olika avseenden behöver ge plats för individer som har sämre förutsättningar att själva konkurrera på arbetsmarknaden.

2.2.2 Insatserna för målgruppen behöver ses i ett sammanhang

En annan utgångspunkt för utredningens arbete har varit att Samhall inte kan betraktas isolerat utan behöver ses i relation till den övriga arbetsmarknadspolitiken och andra arbetsmarknadspolitiska insatser. För att komma i fråga för skyddat arbete hos Samhall ska Arbetsförmedlingen ha bedömt att individens behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. För att en sådan bedömning ska ha någon reell innebörd krävs dels att Arbetsförmedlingen har ett tillräckligt underlag om individens behov för att kunna göra en sådan bedömning, dels att de andra insatser som individen provas mot fungerar väl. Utredningen har därför gått igenom vilka förutsättningar som målgruppen har att få ett ändamålsenligt stöd inom arbetsmarknadspolitiken innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall blir aktuell. Denna genomgång har alltså haft ett något bredare fokus än direktivens frågeställningar om att kartlägga målgruppens stödbehov respektive att undersöka om det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för att rusta individen före, vid sidan av eller som en del av en anställning hos Samhall.

Vidare behöver målgruppens behov av skyddat arbete, och samhällets förutsättningar att tillhandahålla ett tillräckligt utbud, ses i relation till att skyddat arbete inte är något som tillhandahålls – eller nödvändigtvis bör tillhandahållas – exklusivt av Samhall. Redan i dag

³ Prop. 1991/92:91, s. 26.

finns ytterligare en form av skyddat arbete, som anordnas av offentliga arbetsgivare. Det är inte heller uteslutet att ytterligare former av skyddat arbete kan tillskapas. Utredningens utgångspunkt har härvidlag varit att det väsentliga från målgruppens perspektiv bör vara att det finns ett tillräckligt utbud av skyddat arbete för att motsvara de individuella behoven. Utredningen har därför valt att se det samlade behovet av skyddat arbete i ett sammanhang, men utan att nödvändigtvis utgå från att det behöver vara just Samhall som ska möta behoven hos varje individ i målgruppen.

2.3 Hur utredningsarbetet har bedrivits

Som underlag för utredningsarbetet har utredningen bl.a. hämtat in och analyserat statistik, genomfört dokumentstudier, intervjuer och verksamhetsbesök samt fört dialog med företrädare för berörda aktörer.

2.3.1 Styrdokument och tidigare utredningar och granskningar

En viktig utgångspunkt för utredningsarbetet har varit att bygga vidare på befintlig kunskap om hur anvisningsprocessen till och verksamheten hos Samhall fungerar i relation till de intentioner som riksdagen och regeringen har gett uttryck för. Det innebär att utredningen har gått igenom statens samlade styrning av Samhall och Arbetsförmedlingen i form av bl.a. regelverk, bolagsordning, ägaranvisning, finansiell styrning m.m. och de resultat som har uppnåtts. I detta avseende har tidigare genomförda utredningar och granskningar som rör Samhall varit centrala. Utredningen har också gått igenom relevanta styrande och stödjande dokument inom Samhall respektive Arbetsförmedlingen samt det utvecklingsarbete som respektive organisation har genomfört för att åtgärda brister som tidigare har identifierats.

2.3.2 Statistik från både Samhall och Arbetsförmedlingen

Utredningen har också hämtat in statistik från Arbetsförmedlingen för att kunna redovisa och analysera förutsättningarna hos de personer som anvisas till en anställning hos Samhall, samt för att kunna uppskatta storleken hos målgruppen för skyddat arbete. Utredningens beräkning av den presumtiva målgruppen redovisas närmare i bilaga 2. Därutöver har utredningen bl.a. hämtat in verksamhetsstatistik av relevans för utredningens frågeställningar från Samhall och Arbetsförmedlingen.

2.3.3 Intervjuer inom båda organisationerna

För analyserna av hur anvisningsprocessen som föregår en anställning fungerar samt hur verksamheten fungerar för de anställda har utredningen genomfört ett flertal intervjuer både på ledningsnivå och lokalt vid Samhall och Arbetsförmedlingen.

Lokalt har intervjuer bl.a. genomförts med chefer och anställda hos Samhall kombinerat med verksamhetsbesök i Söderhamn, Linköping, Malmö och Stockholm. Ett tiotal lokala besök har därutöver genomförts vid olika verksamheter hos Samhall. Intervjuer har också genomförts med chefer och arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen i Luleå, Stockholm och Malmö.

Utredningen har även genomfört en enkätundersökning med arbetsförmedlare involverade i anvisningsprocessen till Samhall vilken redovisas närmare i bilaga 3.

2.3.4 Möten med ett flertal olika aktörer

För att inhämta målgruppens perspektiv på frågeställningarna har utredningen inrättat en referensgrupp bestående av representanter för Funktionsrätt Sverige, Sveriges Dövas Riksförbund, Synskadades Riksförbund, Riksförbundet FUB, Riksförbundet Attention, Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa och Autism Sverige. Utredningen har också träffat företrädare för såväl LO som bransch- och arbetsgivarorganisationer. Utredningen har också fört dialog med företrädare för den idéburna sektorn och genomfört ett studiebesök

i en idéburen verksamhet. Utredningen har därutöver bl.a. genomfört möten med sakkunniga hos Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

2.3.5 Konsultstudie om förutsättningarna för breddning

Utredningen har också anlitat en konsult för att övergripande belysa förutsättningarna för Samhall att bredda sin verksamhet till fler branscher än i dag, för att därigenom kunna möta fler behov hos målgruppen. Resultatet av konsultstudien redovisas i avsnitt 5.6.5.

2.3.6 Stöd från expertgrupp

Utredningen har biståtts av en grupp av sakkunniga från Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet och Finansdepartementet och experter från Samhall och Arbetsförmedlingen. Expertgruppen har sammanträtt vid totalt sex tillfällen. Expertgruppen har löpande fått läsa underlag från utredningen och har haft möjlighet att lämna synpunkter.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandets efterföljande kapitel är disponerade som följer.

I kapitel 3 ges en bakgrund till skyddat arbete och Samhalls verksamhet, historiskt och i dag, liksom till de senaste årens förändringar inom Arbetsförmedlingen. Här lämnas också en redogörelse för tidigare utredningar och granskningar.

I kapitel 4 redovisar utredningen sin analys av uppdragsfrågan om att kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och sammanställning samt analysera dess stödbehov.

I kapitel 5 redovisas analysen av uppdragsfrågan om huruvida Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen och bolagets förutsättningar att erbjuda sådana arbeten framöver.

I kapitel 6 redovisas utredningens analys av uppdragsfrågorna om huruvida det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för att rusta individen före, vid sidan av, eller som en del av

en anställning hos Samhall, och huruvida idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende.

I kapitel 7 redovisar utredningen sin analys av uppdragsfrågan om de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning.

I kapitel 8 redovisas analysen av uppdragsfrågan om hur transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas, inbegripet att överväga för- och nackdelar med en mer individbaserad ersättningsmodell.

I kapitel 9 redovisar utredningen sin samlade bedömning av nuläget utifrån vad som har framkommit i kapitel 3–8 och de utgångspunkter som i övrigt framgår av kapitel 2. Utredningen redovisar också sina förslag och bedömningar.

I kapitel 10 lämnar utredningen sin bedömning av när de föreslagna förändringarna bör träda i kraft och kommenterar i viss utsträckning hur förändringarna bör genomföras.

I kapitel 11 beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar.

I kapitel 12 lämnas författningskommentar.

3 Bakgrund

3.1 Skyddat arbete hos Samhall: en kort historik

Skyddat arbete syftar enligt äldre förarbeten till att värna om rätten till avlönat arbete för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Begreppet skyddat arbete ska enligt förarbetena förstås så, att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder när det gäller att erhålla och behålla sitt arbete. Det betyder enligt förarbetena också att arbetsplatserna i görlig mån är anpassade till målgruppens förutsättningar.¹

3.1.1 Samhall bolagiserades 1992

Skyddat arbete har förekommit i Sverige sedan 1960-talet. Inledningsvis bedrevs skyddat arbete i olika former med både statliga aktörer, kommuner och i vissa fall ideella föreningar som huvudmän. Enligt tidigare förarbeten uppfattades dock den tidiga verksamheten som splittrad och dåligt samordnad, med otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun och svårigheter att agera affärsmässigt. Från 1980 inordnades verksamheterna därför i en mer enhetlig organisation med staten som finansiär, bestående av den centrala stiftelsen Samhällsföretag och 24 regionala stiftelser.²

Stiftelseorganisationen ombildades 1992 till aktiebolag. Samhalls övergång till aktiebolagsform hade då förordats av såväl Samhall självt som av 1991 års Samhallutredning. Anledningen var att stiftelseformen bedömdes vara en nackdel ur konkurrenssynpunkt medan aktiebolagsformen ansågs ge Samhall bättre affärsmässiga förutsätt-

¹ Prop. 1977/78:30, s. 78.

² Se prop. 1991/92:91 och SOU 2003:56.

ningar. Förslaget om bolagisering fick stöd eller lämnades utan erinran av nästan samtliga remissinstanser.³

3.1.2 Uppdraget från 1992 gäller i huvudsak fortfarande

I den proposition som låg till grund för bolagiseringen 1992 formulerade regeringen vissa grundläggande utgångspunkter för verksamheten. Dessa gäller i huvudsak fortfarande. Bl.a. fastställdes Samhalls uppgift att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns, liksom att målgruppen ska vara personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Vidare fastställdes också vissa centrala resultatkrav i form av bl.a. sysselsättningsvolym, rekrytering från vissa prioriterade grupper och övergångar till den reguljära arbetsmarknaden.

3.1.3 Verksamheten har genomgått stora förändringar

Även om uppdragets ramar i allt väsentligt är oförändrade sedan bolagiseringen har Samhalls verksamhet genomgått stora förändringar under de senaste decennierna, i flera olika avseenden. För det första har verksamhetens inriktning förändrats. Från att under 1980- och 1990-talen i huvudsak ha bedrivit industriverksamhet i egna lokaler övergick Samhall under det nya seklets första decennier till att i huvudsak bedriva tjänsteproduktion i kundernas lokaler, med särskild tyngdpunkt på lokalvård. För det andra har Samhall över tid minskat på kringfunktioner av vårdande och rehabiliterande karaktär som tidigare bedrevs i egen regi, till förmån för ett större fokus på affärsmässighet och produktion. Detta utifrån synen att bolagets uppdrag och styrka först och främst är att skapa arbetstillfällen.

De förändringar som har skett sedan 1990-talet har delvis speglat ambitioner som uttrycktes redan i 1992 års proposition om att Samhall skulle sträva efter ett ökat inslag av tjänsteproduktion och att bolagiseringen skulle möjliggöra en successiv nedtrappning av statens subventionsnivå under 1990-talet.⁴ Förändringarna är dock också en konsekvens av de marknadsmässiga och ekonomiska reali-

³ Prop. 1991/92:91 s. 18.

⁴ Ibid., s. 27, 29.

teter som Samhall har haft att förhålla sig till. Den ena sidan av detta är näringslivets och arbetsmarknadens generella utveckling, där marknaden för arbetsintensiv industriproduktion generellt har minskat i Sverige, till förmån för automation och outsourcing till andra länder, samtidigt som tjänsternas andel av ekonomin har ökat.⁵ Den andra sidan är den samlade styrningen från riksdag och regering, som över tid har medfört att Samhall har behövt göra vissa prioriteringar för att säkerställa de anställdas sysselsättning och bolagets ekonomi, vilket beskrivs närmare i kapitel 5.

De senaste åren har dock 2010-talets starka fokus på affärsmässighet tonats ned något till förmån för ett större fokus på medarbetarutveckling, inom såväl statens styrning som bolagets interna styrning. Detta har ett tidsmässigt samband med att brister i arbetsmiljön och förutsättningarna för medarbetarutveckling under en tid uppmärksammades både av riksdagen, av Arbetsmiljöverket och medialt. Riksrevisionen riktade också 2023 kritik mot att Samhall hade brustit i att ge utvecklande arbeten till sina anställda, och att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad hade prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga.⁶

3.2 Samhall i dag

Samhall är i dag alltjämt ett statligt helägt aktiebolag. Samhalls syfte enligt bolagsordningen är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Statens aktier i Samhall ger inte upphov till någon utdelning.

Samhall är en av Sveriges största arbetsgivare sett till antal anställda i Sverige. Vid slutet av 2023 hade Samhall 22 600 anställda med funktionsnedsättning, varav 43 procent kvinnor och 57 procent män. Därutöver hade Samhall också drygt 1 500 anställda tjänstemän, bl.a. chefer och anställda i stödfunktioner. I förhållande till antalet anställda är dock Samhalls kundintäkter begränsade, vilket är en natur-

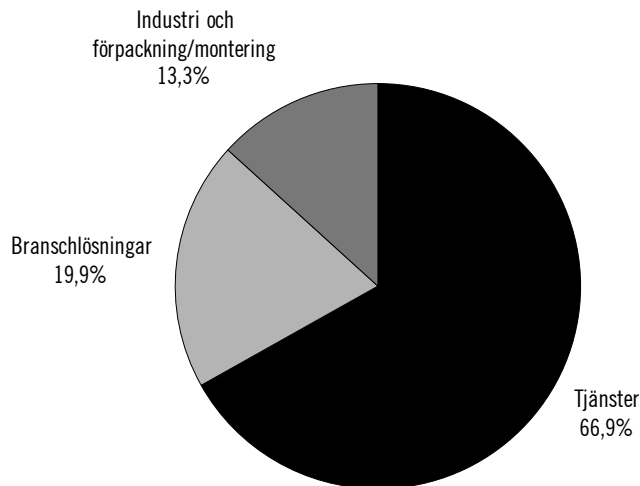
⁵ Se t.ex. Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7, s. 75.

⁶ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 4.

lig följd av bolagets uppdrag. Bolagets totala omsättning uppgick 2023 till 10,1 miljarder kronor (mdkr). Av detta bestod 3,4 mdkr, eller 33 procent, av affärsintäkter från kunderna. Resterande del av intäkterna utgjordes i huvudsak av s.k. merkostnadsersättning från staten, som uppgick till 6,6 mdkr. Merkostnadsersättningen har från 2024 höjts till 7,6 mdkr.

Som tidigare har nämnts producerar Samhall i dag främst tjänster. Affärsområdet tjänster stod 2023 för två tredjedelar av bolagets nettoomsättning (se figur 3.1). Den enskilt största tjänsten i detta affärsområde är lokalskötning, som ensamt stod för mer än hälften av bolagets nettoomsättning. I samma affärsområde ingår även t.ex. fastighets-tjänster, tvätt- och textilservice samt servicetjänster inom kontor, butik och omsorg som alla är av mindre omfattning. En annan form av tjänsteproduktion är s.k. branschlösningar som innebär att Samhall tar ansvar för och utför en avgränsad funktion i kundföretagets produktionskedja, t.ex. inom lager och logistik. Detta affärsområde stod för ungefär 20 procent av omsättningen. Sammantaget stod produktion av dessa olika typer av tjänster för 87 procent av kundintäkterna under 2023. De återstående 13 procentandelarna utgjordes av industriproduktion samt förpackning och montering.⁷

Figur 3.1 Samhalls kundintäkter fördelade på affärsområden, 2023



Källa: Samhalls årsredovisning 2023.

⁷ Samhall (2024). Årsredovisning 2023, s. 101.

Samhall har verksamhet i hela landet. Vid utgången av 2023 hade bolaget, enligt statistik från Samhall, verksamhet på 768 orter i 282 av Sveriges totalt 290 kommuner.

3.3 De senaste årens förändringar inom Arbetsförmedlingen

Samhalls förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag beror till viss del på Arbetsförmedlingen. Detta av flera skäl. För det första är det Arbetsförmedlingen som ansvarar för att effektivt identifiera och anvisa rätt individer till anställning hos Samhall. För det andra finns det ett samband mellan hur väl den sammantagna arbetsmarknadspolitiken fungerar och vilka individer som så småningom blir aktuella för Samhall. För det tredje spelar Arbetsförmedlingen också ofta en viss roll när individer ska göra övergångar från Samhall till andra arbetsgivare.

Även Arbetsförmedlingens verksamhet har dock förändrats över tid. Som vi kommer att se i senare kapitel har Arbetsförmedlingens sätt att arbeta viss betydelse för vilka förutsättningar som både Samhall och bolagets målgrupp möter.

3.3.1 Stora förändringar inom Arbetsförmedlingen de senaste åren

Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och anvisningar till Samhall är i allt väsentligt detsamma i dag som för tio år sedan. Under den tidsperioden har dock myndigheten genomgått stora förändringar, i fråga om såväl arbetssätt som organisation. Vissa förändringar beror på politiska beslut, andra på myndighetens egna vägval.

För tio år sedan utgjorde lokalkontoren de arbetssökandes huvudsakliga kontaktyta med myndigheten. På lokalkontoret arbetade arbetsförmedlare som var och en hade ansvar för ett visst antal inskrivna arbetssökande, ofta uppdelat utifrån vilken sökandegrupp som personen i fråga tillhörde, t.ex. unga, deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin eller deltagare i olika former av rehabiliterande insatser. Arbetsförmedlarna ansvarade både för att erbjuda platsförmedling och annat stöd till de arbetssökande och för att hand-

lägga deras ärenden. På kontoren arbetade också specialister inom olika områden, t.ex. psykologer, arbetsterapeuter, socialkonsulenter, synspecialister och dövkonsulenter, som vid behov konsulterades under handläggningen. Arbetsförmedlarna behövde ofta kunna handlägga många olika typer av beslut om insatser, de ansvarade själva för kontakterna med de arbetssökande och handläggningen var relativt personberoende. Handläggningen av beslut om anvisningar till anställning hos Samhall följde delvis lokala rutiner och eventuell uppföljning av handläggningen krävde aktgranskning.

I dag skriver de flesta arbetssökande in sig själva via Arbetsförmedlingens webbplats. Eventuella personliga kontakter med de arbetssökande under den fortsatta handlägningsprocessen sker till övervägande del på distans via telefon eller videomöte. Arbetssökande som behöver stöd i arbetssökandet anvisas som regel till en matchningstjänst som myndigheten har anskaffat från privata aktörer. Arbetsförmedlingens egen handlägningsprocess är i dag ärendebaserad, vilket innebär att handläggarna är specialiserade på t.ex. vissa typer av beslut, snarare än att ansvara för specifika individer. I och med dessa förändringar förutsätter handläggningen i många fall inte längre geografisk närhet till den arbetssökande, för varken arbetsförmedlare eller specialister. Handläggningen av beslut om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall sker i en digital process som är mer enhetlig och uppföljningsbar. Som regel finns dock fortfarande arbetsförmedlare som är utsedda till kontaktpersoner gentemot Samhall på orten eller i regionen.

3.4 Tidigare utredningar och granskningar

Samhalls uppdrag och verksamhet har utretts och granskats ett flertal gånger sedan bolagiseringen 1992. Den mest aktuella rapporten är Riksrevisionens granskning från 2023, vars slutsatser också har beretts betydande utrymme i direktiven till denna utredning. Riksrevisionens slutsatser har dock många beröringspunkter med vad tidigare utredningar och granskningar har kommit fram till.

3.4.1 Enligt Riksrevisionen har affärsmässighet gått före utveckling av arbetsförmåga

Enligt Riksrevisionens granskning från 2023 hade Samhall skapat meningsfulla arbeten, men bolaget hade samtidigt brustit i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Riksrevisionens bedömning var att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad hade prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Enligt Riksrevisionen hade Samhall inte lyckats skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa anpassning till anställdas olika förutsättningar, samtidigt som personalledande chefer hade för stora personalgrupper och för många kunduppdrag. Bolaget hade inte heller arbetat systematiskt med att följa upp de anställdas yrkesmässiga utveckling. Därutöver hade staten inte gett Samhall stabila finansiella förutsättningar. Riksrevisionen pekade på att den s.k. merkostnadsersättningen från staten under flera år hade lämnats oförändrad och att detta hade lett till att bolaget behövde genomföra kostnadsbesparingar som enligt Riksrevisionen hade begränsat möjligheten för Samhall att leva upp till alla delar av samhällsuppdraget. Riksrevisionens granskning visade också att Arbetsförmedlingen i huvudsak anvisade personer ur rätt målgrupper till Samhall, men att det fanns effektivitetsbrister i flera led av anvisningsprocessen.⁸

3.4.2 Tidigare utredningar har pekat på liknande slutsatser

Bland slutsatserna från tidigare utredningar och granskningar har flera teman återkommit över tid. Bl.a. har flera utredningar och granskningar funnit att det finns mållkonflikter mellan å ena sidan hur Samhalls samhällsuppdrag är formulerat och styrt och å andra sidan Samhalls möjligheter att på marknadens villkor skapa arbete för de anställda.⁹

Redan 1999, d.v.s. sju år efter bolagiseringen, gjordes en utvärdering av Riksrevisionsverket (RRV), som bl.a. fann att det fanns mållkonflikter i Samhalls verksamhet som var svåra att överbrygga.

⁸ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14.

⁹ Se exempelvis Riksrevisionsverket (1999). *Samhall en effektiv åtgärd?* RRV 1999:18, SOU 2003:56 och Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7.

Enligt RRV var kravet på en minskad subventionsgrad svårt att förena med krav på vilken målgrupp som skulle anställas och att arbetet skulle vara utvecklande, och hade medfört att produktionen snarare än de anställdas utveckling sattes i första rummet.¹⁰

Några år senare konstaterade 2003 års Samhallutredning att verksamheten av affärsmässiga skäl hade blivit mer specialiserad till stora kunder och att det hade blivit allt svårare att förena affärsverksamhet och de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Utredningens samlade bedömning var att bolaget genomförde sin uppgift på ett godtagbart sätt utifrån de förutsättningar som bolaget hade att förhålla sig till. Utredningen menade dock att det fanns stora förändrings- och utvecklingsbehov, bl.a. vad gäller chefstäthet, Samhalls möjligheter att erbjuda verksamhet i hela landet och målkonflikter vid rekryteringen av nya medarbetare. Utredningen föreslog bl.a. en förändrad konstruktion för skyddat arbete där anställningen skulle delas upp i en genomströmningsfas och en arbetstrygghetsfas, och där även fler aktörer skulle ges möjlighet att tillhandahålla skyddat arbete.¹¹

I en granskning från 2008 gjorde Riksrevisionen bedömningen att Samhall hade levt upp till de mål som regeringen hade satt för bolaget. Samtidigt bedömde Riksrevisionen att det fanns utrymme för förbättrad styrning och effektivitet på ett flertal områden. Det handlade bl.a. om att det var otydligt vad merkostnadsersättningen var avsedd att täcka och att de personer som tillhörde målgruppen inte fick tillgång till skyddat arbete på grund av högre krav på arbetsförmåga och otillräcklig variation i arbetsuppgifter hos Samhall. Riksrevisionen ansåg också att det fanns utrymme för att ompröva och höja det dåvarande övergångsmålet samt att regeringen borde sätta ett kompletterande mål som bättre skulle mäta Samhalls rehabiliterande och utvecklingsstödjande arbete. Vidare ansåg Riksrevisionen att värdet av de ekonomiska mål som ägaren hade satt för Samhall var oklart eftersom en stor del av bolagets verksamhet finansieras med anslag, och att det därför inte utifrån de ekonomiska målen gick att bedöma om verksamheten bedrevs effektivt.¹²

Den s.k. FunkA-utredningen gjorde 2012 en översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredningen ansåg att regel-

¹⁰ Riksrevisionsverket (1999). *Samhall en effektiv åtgärd?* RRV 1999:18.

¹¹ SOU 2003:56.

¹² Riksrevisionen (2008) *Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna*. RiR 2008:28.

verket sammantaget var svåröverblickbart och föreslog därför att samtliga lönestöd skulle inordnas under endast två huvudsyften – utveckling respektive trygghet. Samma principer skulle enligt utredningens förslag även gälla för anställningar hos Samhall, vilket skulle innebära att merkostnadsersättningen till Samhall skulle avskaffas. Utredningen ansåg bl.a. också att separata övergångsmål borde anges för anställda med lönestöd för utveckling respektive lönestöd för trygghet.¹³

Statskontoret gjorde i en rapport från 2017 bedömningen att kraven på de anställda för att kunna arbeta hos Samhall hade förändrats i takt med att Samhalls verksamhet hade förändrats från industriproduktion till tjänsteproduktion. Statskontoret ansåg bl.a. också att Samhall skulle behöva växa i flera olika branscher för att kunna erbjuda mer varierade arbetsuppgifter.¹⁴

3.4.3 Två tillkännagivanden från riksdagen

Riksdagen har också vid två tillfällen beslutat att ge regeringen tillkänna att Samhalls uppdrag bör ses över eller utredas i olika avseenden. Vid det första tillfället, i december 2019, beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen att regeringen skulle göra en översyn av Samhalls uppdrag så att bolaget skulle återgå till sitt grunduppdrag när det gäller personer med fysiska och intellektuella funktionsnedsättningar.¹⁵ Vid det andra tillfället, i september 2021, beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen att regeringen borde tillsätta en extern utredning om Samhall AB och återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet.¹⁶ I budgetpropositionen för 2023 redovisade regeringen ett antal åtgärder som hade vidtagits med anledning av tillkännagivandena och gjorde bedömningen att tillkännagivandena var slutbehandlade.¹⁷ Regeringen har emellertid också aviserat en grundlig översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar¹⁸, vilket har legat till grund för denna utredning.

¹³ SOU 2012:31.

¹⁴ Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7.

¹⁵ Bet. 2019/20:AU4, s. 5, rskr. 2019/20:128.

¹⁶ Bet. 2021/22:AU4, rskr. 2021/22:10.

¹⁷ Prop. 2022/23:1 utg.omr. 14, s. 31–33.

¹⁸ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 14, s. 36 och skr. 2023/24:51, s. 4–5.

4 Samhalls målgrupp

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och sammansättning samt analysera dess stödbehov.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel framkommer bl.a. att de individer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall står långt från arbetsmarknaden och har betydande stödbehov. Riksrevisionen gjorde 2023 bedömningen att Arbetsförmedlingen i stort anvisar personer ur avsedd målgrupp, och utredningen ser ingen anledning att göra någon annan bedömning. Utredningens kartläggning visar samtidigt att målgruppen för skyddat arbete sannolikt är betydligt större än vad Samhall kan ta emot, även om det inte är självklart att alla som ingår i målgruppen verkligen kan tillgodogöra sig ett skyddat arbete. Det finns tecken på att stödbehovet i målgruppen har ökat de senaste åren, och att det över huvud taget finns en växande grupp av personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som står allt längre från den reguljära arbetsmarknaden.

Utredningens genomgång av målgruppen för lönebidrag för utveckling (LFU) hos Samhall visar att de anställda typiskt sett är unga personer som har kognitiva eller psykiska funktionsnedsättningar, och som i många fall har ofullständig gymnasieutbildning och har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen vid upprepade tillfällen de senaste åren.

4.2 Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt en betydligt svagare ställning på arbetsmarknaden än den övriga befolkningen. Detta i fråga om såväl sysselsättning som arbetslöshet.

4.2.1 Lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var sysselsättningsgraden bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga 45 procent 2023. Det kan jämföras med 81 procent i den övriga befolkningen (16–65 år).¹ Samtidigt är arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning betydligt högre än i den övriga befolkningen. Bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga var arbetslösheten 19 procent 2023, i den övriga befolkningen var motsvarande andel 8 procent (16–65 år).² Personer med funktionsnedsättning är också tydligt överrepresenterade bland långtidsarbetslösa, och andelen av de arbetslösa som har en funktionsnedsättning ökar generellt med tiden i arbetslöshet.³

Under 2023 var ungefär 162 700 unika individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inskrivna hos Arbetsförmedlingen.⁴

4.2.2 Fyra av fem behöver anpassningar

Av SCB:s undersökningar framgår att nära 80 procent av sysselsatta personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har behov av minst en stöd- och anpassningsåtgärd i en arbets-situation. Vanligast är behov av anpassat arbetstempo, anpassade arbetsuppgifter och anpassad arbetstid. 83 procent av sysselsatta

¹ SCB (2024). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2023*, s. 8.

² Ibid.

³ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2023) *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. Återrapport 2023-02-09, s. 5.

⁴ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde. 14, s. 26–27.

med en nedsatt arbetsförmåga som har behov av stöd och anpassning får det också, vilket samtidigt innebär att 17 procent inte får det stöd och den anpassning som de behöver.⁵

4.3 Samhalls målgrupp

En grundläggande förutsättning för att kunna få anställning hos Samhall är att individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som till följd av detta har behov av stöd för att få eller behålla ett arbete. Det är Arbetsförmedlingen som gör den bedömningen, och som kan anvisa individen till arbete hos Samhall. Bedömningen och anvisningsförfarandet beskrivs närmare i kapitel 7.

Samhall tillhandahåller arbete för personer med funktionsnedsättning inom ramen för två olika arbetsmarknadspolitiska insatser, dels skyddat arbete, dels LFU.

4.3.1 Skyddat arbete för arbetssökande som inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser

De flesta av Samhalls anställda är anvisade till skyddat arbete. Arbetsförmedlingen får besluta om skyddat arbete för en person vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.⁶ Av regelverket framgår också att Arbetsförmedlingen först ska ha prövat om individens behov kan tillgodoses genom de andra särskilda insatser som finns för målgruppen, innan en anvisning till skyddat arbete kan bli aktuell. Detta beskrivs närmare i kapitel 7.

⁵ SCB (2024). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2023*, s. 9.

⁶ 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Vissa grupper är prioriterade för skyddat arbete

Regeringen har satt som mål att minst hälften av rekryteringen till skyddat arbete hos Samhall ska komma från de prioriterade grupper som Samhall och Arbetsförmedlingen gemensamt har definierat.⁷ De prioriterade grupperna utgörs enligt Arbetsförmedlingens och Samhalls överenskommelse av

- personer med psykisk funktionsnedsättning
- personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga
- personer med mer än en funktionsnedsättning som tillsammans medför omfattande nedsättning av arbetsförmågan.⁸

De prioriterade grupperna har i stort sett varit desamma sedan slutet av 1980-talet.⁹ Målnivån för hur stor andel av rekryteringen som ska tillhöra prioriterade grupper var tidigare 40 procent, men höjdes nyligen till 50 procent.¹⁰

En mindre del av målgruppen för skyddat arbete består också av arbetssökande som har beslut från Försäkringskassan om tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning men som kan ta ett arbete motsvarande 25 procent av en heltid.¹¹

Den sammantagna omfattningen av skyddat arbete hos Samhall anges i lönetimmar i Samhalls ägaranvisning, som beslutas av Samhalls bolagsstämma efter förslag från regeringen.

4.3.2 Lönebidrag för utveckling i anställning för att pröva eller utveckla arbetsförmåga

Utöver skyddat arbete får Arbetsförmedlingen också besluta om anvisningar till LFU hos Samhall. Målgruppen för LFU är enligt författning personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som är i behov av en anställning för att pröva

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.

⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011. *Skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag*, version 7.0.

⁹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 18.

¹⁰ Målet höjdes för Arbetsförmedlingens del i och med regleringsbrevet för 2022, för Samhalls del i och med en ändring av ägaranvisningen under 2023.

¹¹ 3 § förordningen (2020:1257) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning.

eller utveckla sin arbetsförmåga i förhållande till vissa arbetsuppgifter eller arbetsmarknaden i stort, eller som är i behov av att förbättra sina förutsättningar att kunna ta del av en utbildning.¹²

LFU riktas främst till unga som varit utan arbete en längre tid

LFU-anställningar hos Samhall har funnits sedan 2012.¹³ Inom ramen för den författningsenliga målgruppen har regeringen sedan 2016 styrt mot att LFU hos Samhall ska riktas till personer med långa tider utan arbete och att Arbetsförmedlingen ska prioritera att anvisa arbetsökande under 30 år.¹⁴ Enligt kollektivavtal ska 25 procent av arbetstiden i LFU, beräknat på heltid, bestå av utvecklingsinsatser.¹⁵

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev anger regeringen hur många personer som beräknas omfattas av LFU hos Samhall för respektive år. För 2025 beräknas omfattningen motsvara minst 1 800 anställda i genomsnitt under året. Omfattningen anges även i lönetimmar i Samhalls ägaranvisning.

4.4 Målgruppen för skyddat arbete

Hur många som anvisas till skyddat arbete hos Samhall beror på hur många lönetimmar som Samhall ska producera i skyddat arbete, och hur många som lämnar en anställning hos Samhall för annat arbete eller för t.ex. pension. De som anvisas är personer med funktionsnedsättning som generellt står långt från den reguljära arbetsmarknaden.

¹² 25 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹³ Under perioden 2012–2013 angav regeringen att utvecklingsanställningarna skulle föregås av en tre månader lång anvisning till förberedande insatser i Samhalls regi, och under perioden 2014–2015 att Arbetsförmedlingen skulle anvisa minst 1 000 personer från sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin.

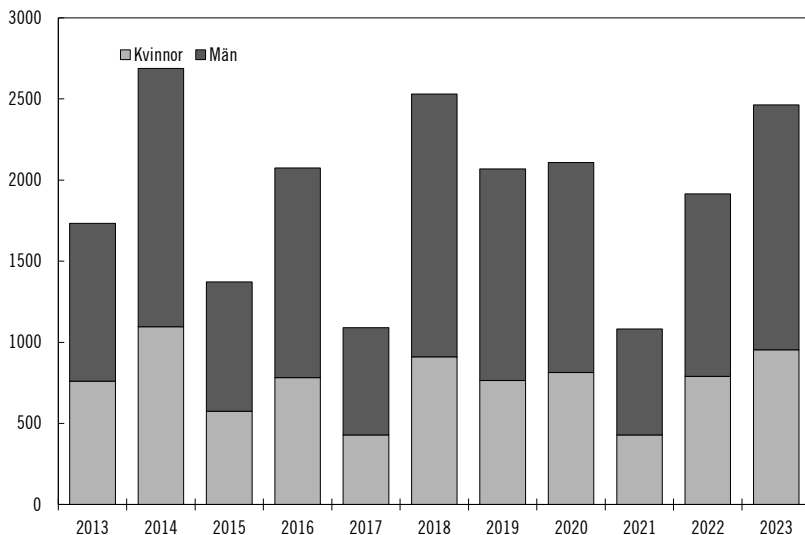
¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.

¹⁵ Fremia m.fl. (2023). *Överenskommelse om lön och allmänna villkor för perioden 2023-10-01–2025-09-30 avseende anställda med Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) i Samhall*. Förhandlingsprotokoll. Bilaga A.

4.4.1 De som anvisas står långt från arbetsmarknaden

Hur många som lämnar en anställning hos Samhall varierar mellan olika år. Antalet anvisade individer har enligt Arbetsförmedlingens statistik varierat betydligt under de senaste tio åren, mellan som lägst 1 100 och som högst 2 700 personer per år (se figur 4.1). Varje år har betydligt fler män än kvinnor anvisats. I genomsnitt har 40 procent av de anvisade under respektive år varit kvinnor och 60 procent män.

Figur 4.1 Antal anvisade till skyddat arbete hos Samhall, 2013–2023



Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

De som anvisas står långt från arbetsmarknaden

Under 2023 anvisades totalt cirka 2 500 personer till skyddat arbete hos Samhall, enligt statistik från Arbetsförmedlingen. Statistiken avser främst tillsvidareanställningar, men även visstidsanställningar, vilket används vid sommarvikariat. Under 2023 anvisades sammanlagt cirka 900 individer till en sådan visstidsanställning, som alltså utgjorde 36 procent av det totala antalet anvisningar.

Det bör poängteras att alla anvisningar inte resulterar i anställningar. Antalet nyanställningar i skyddat arbete hos Samhall under 2023 uppgick till drygt hälften så många som antalet anvisningar.

Anledningar till att vissa anvisningar inte resulterar i anställningar redovisas i avsnitt 7.6.4.

Drygt sex av tio anvisade under 2023 var män, vilket överensstämmer med mönstret från tidigare år. Som framgår av tabell 4.1 uppvisade de anvisade som grupp flera av de kännetecken som, oavsett funktionsnedsättning, brukar anses vara förknippade med svårigheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Hälften hade endast förgymnasial utbildning och 40 procent var födda utanför Europa. De anvisade hade i genomsnitt långa inskrivningstider och deras funktionsnedsättning hade ofta varit registrerad hos Arbetsförmedlingen i många år.

Tabell 4.1 Anvisade till skyddat arbete hos Samhall under 2023

Aspekt	Antal	Andel
Kön		
Kvinnor	953	39 %
Män	1 511	61 %
Ålder		
16–24 år	116	5 %
25–34 år	472	19 %
35–44 år	559	23 %
45–54 år	692	28 %
55– år	625	25 %
Utbildningsnivå		
Förgymnasial	1 229	50 %
Gymnasial	1 008	41 %
Eftergymnasial	227	9 %
Födelseregion		
Sverige	1 238	50 %
Europa	236	10 %
Utanför Europa	990	40 %
Inskrivningstid på Arbetsförmedlingen sedan senaste inskrivning		
–2 år	625	25 %
2–3 år	240	10 %
3–4 år	262	11 %
4–5 år	205	8 %
5– år	1 132	46 %
Tid sedan första funktionshinderkod		
–2 år	582	24 %
2–3 år	137	6 %

Aspekt	Antal	Andel
3–4 år	128	5 %
4–5 år	143	6 %
5– år	1 450	59 %
Okänt	24	1 %
Antal funktionshinderkoder		
0	128	5 %
1	1 648	67 %
2	582	24 %
3	106	4 %

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Vissa har saknat funktionshinderkod, men kod har förutsatt samtycke

Noterbart är att 5 procent av de anvisade enligt statistiken inte hade någon registrerad funktionshinderkod. Registrering av funktionshinderkod har dock fram till nyligen förutsatt samtycke från den enskilde, vilket innebär att det har stått en individ fritt att välja att inte få en funktionshinderkategori registrerad.¹⁶ Koden är främst ett administrativt verktyg och avsaknad av kod är i sig inget hinder mot att få del av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning. Oavsett funktionshinderkod ska det dock vid en anvisning finnas dokumentation som styrker att individen har en funktionsnedsättning.

Riksrevisionen kom 2023 fram till att upp till 2 procent av de anvisade saknade funktionshinderkod, och att andelen hade varit relativt konstant över tid.¹⁷ Arbetsförmedlingen har tidigare följt upp frågan och fann i det stora flertalet av de ärenden som saknade funktionshinderkod att det ändå fanns dokumentation som styrkte funktionsnedsättning. Sammantaget bedömde myndigheten att det saknades dokumentation som styrkte att individen hade en funktionsnedsättning för något mindre än 1 procent av dem som hade anvisats till skyddat arbete hos Samhall. Dessa siffror avsåg dock

¹⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011. *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, version 9.0.

¹⁷ Riksrevisionen (2023) *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 54.

2019.¹⁸ Sedan dess har Arbetsförmedlingen bl.a. infört en ny digital handläggningsrutin för skyddat arbete hos Samhall, som ska gynna kvalitet i handläggningen (se avsnitt 7.4.1).

Vanligaste funktionsnedsättningen är nedsatt rörelseförmåga

Av tabell 4.2 framgår fördelningen av olika funktionsnedsättningar bland de individer som anvisades till skyddat arbete hos Samhall under 2023. Notera att en individ kan ha flera funktionsnedsättningar. Som framgår av tabellen var det enskilt vanligaste att individen hade nedsatt eller begränsad rörelseförmåga. Av de anvisade individerna hade 37 procent en sådan funktionsnedsättning. Näst vanligast var specifik kognitiv funktionsnedsättning, följt av psykisk funktionsnedsättning och generellt nedsatt inlärningsförmåga.

Tabell 4.2 Anvisningar till skyddat arbete hos Samhall under 2023, fördelat på funktionshinderkod

Funktionshinderkod	Antal	Andel
43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga	905	37 %
92 Specifik kognitiv funktionsnedsättning	591	24 %
61 Psykisk funktionsnedsättning	509	21 %
71 Generellt nedsatt inlärningsförmåga	468	19 %
51 Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar	256	10 %
11 Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor	104	4 %
82 Missbruks- eller beroendeproblematik	92	4 %
22 Hörselskada	76	3 %
33 Synnedsättning	57	2 %
91 Allergi eller överkänslighet	41	2 %
21 Barndomsdöv och/eller teckenspråkig	23	1 %
42 Övriga rörelsenedsättningar (utgått)	7	0 %
31 Grav synskada (utgått)	1	0 %
Okänt	128	5 %

Anm.: En individ kan ha flera funktionsnedsättningar. Andelarna summerar därför till mer än 100 %. "Utgått" avser funktionshinderkategorier som inte längre används vid nyregistrering. Det hindrar dock inte att en individ kan ha en sådan kod registrerad sedan tidigare.

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2022) *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall*. Återrapport 2022-02-28, s. 14.

Målnivån för rekrytering från prioriterade grupper uppnås

Statistiken över hur de anvisade fördelar sig på olika funktionsnedsättningar visar också att andelen som tillhörde de s.k. prioriterade grupperna var 50 procent 2023. Enligt Samhalls statistik över nyanställda under samma år tillhörde 57 procent de prioriterade grupperna.¹⁹ Båda siffrorna är således i nivå med, eller över, målnivån om 50 procent.

Att det finns en skillnad mellan de prioriterade gruppernas andel av anvisade respektive nyanställda beror enligt utredningens bedömning på dels att alla anvisningar inte resulterar i anställning (se avsnitt 7.6.4), dels att Arbetsförmedlingen och Samhall inte gör någon gemensam bedömning av de arbetssökandes funktionsnedsättningar, och att uppgift om funktionsnedsättning inte heller delas mellan organisationerna (se avsnitt 7.6.3).

Arbetsförmedlingens bedömning av hur stor del av de anvisade som tillhör prioriterade grupper de senaste åren²⁰ har i allmänhet varit lägre än motsvarande andel bland de nyanställda som Samhall har redovisat i sina årsredovisningar. Båda måtten har dock varit i linje med, eller över, gällande målnivåer.

De som anvisas tillhör målgruppen

Riksrevisionen gjorde i granskningen av Samhall från 2023 en fördjupad statistisk analys av vilka individer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall, bl.a. jämfört med vilka som anvisades till andra insatser. Riksrevisionens slutsats var att Arbetsförmedlingen i stort anvisar personer ur avsedd målgrupp. De som anvisas står långt ifrån arbetsmarknaden och har en väsentligt svagare ställning på arbetsmarknaden än personer som anvisas till lönebidrag, som är den sista insats som ska provas innan skyddat arbete.²¹

Utifrån den statistik som här har redovisats ser utredningen i huvudsak ingen anledning att göra någon annan bedömning än Riksrevisionen.

¹⁹ Samhall. (2024) *Årsredovisning 2023*.

²⁰ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15, s. 17.

²¹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 5.

Sammansättningen är i huvudsak oförändrad över tid

Flera tidigare utredningar har tidigare gjort bedömningen att kraven i arbetsuppgifterna hos Samhall har ökat, sett över längre tid, och att det har blivit styrande för vilka individer som kan anställas.²² Utredningen delar bedömningen att de samlade arbetsuppgifter som i dag finns inom Samhall inte kan utföras av alla. Utredningen bedömer att detta hänger samman med Samhalls begränsade utbud av arbetsuppgifter, särskilt lokalt, i kombination med de förändringar som har skett i Samhalls verksamhetsinriktning över tid, vilket beskrivs närmare i kapitel 3 respektive 5.

Det finns dock inga tydliga tecken på att sammansättningen av de individer som anvisas rent statistiskt skulle förändras i riktning mot starkare individer. I huvudsak har den grupp av individer som anvisades 2023 ungefär samma sammansättning och arbetslöshetsbakgrund som de individer som anvisades 2013, och förändringarna från år till år under tiden har varit relativt små. Utredningen vill dock peka på tre undantag, som om något talar för att de anvisade snarare står längre från arbetsmarknaden än för tio år sedan.

De som anvisas har längre tid i arbetslöshet

För det första hade de individer som anvisades 2023 i genomsnitt varit inskrivna längre hos Arbetsförmedlingen när de anvisades till skyddat arbete. Andelen med mer än fem års inskrivningstid ökade trendmässigt 2013–2023 från 29 till 46 procent. Under samma period minskade andelen med mindre än två års inskrivningstid från 36 till 25 procent. Denna förändring skulle kunna tyda på att de anvisade i dag tillhör en grupp som står längre från arbetsmarknaden än för tio år sedan. Det skulle dock också kunna tyda på att det tar längre tid för Arbetsförmedlingen att göra nödvändiga utredningar och pröva individen mot alla andra relevanta insatser. Hur som helst tyder forskningen på att individens chanser att få ett arbete på den reguljära

²² Se t.ex. Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14 och Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7.

arbetsmarknaden, dvs. utanför Samhall, försämras kontinuerligt med längre tid i arbetslöshet.²³

Andelen utomeuropeiskt födda har ökat

För det andra ökade andelen utomeuropeiskt födda trendmässigt från 17 till 40 procent under samma period. Detta har sannolikt främst ett samband med det stora antalet skyddsbehövande som sökte asyl i Sverige i mitten av 2010-talet. För de individer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som invandrade då, och som inte hade lyckats få något annat arbete, hade Arbetsförmedlingen 2023 sannolikt hunnit pröva övriga insatser, varpå skyddat arbete hos Samhall aktualiserades. Generellt har arbetslösa som är födda utanför Europa i genomsnitt svagare jobbchanser än arbetslösa som är födda i Sverige eller övriga Europa.

De som anvisas i dag har tagit del av fler insatser

För det tredje har en större andel av de anvisade i dag, jämfört med för tio år sedan, haft insatserna särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) respektive lönebidrag innan de anvisas till skyddat arbete hos Samhall. Att individen ska ha genomgått dessa insatser utgör visserligen inget krav för att anvisas till skyddat arbete, enligt Arbetsförmedlingens tolkning av regelverket. Men Arbetsförmedlingen ska däremot ha gjort en bedömning av om individens behov kan tillgodoses genom andra insatser, däribland SIUS och lönebidrag, innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall kan bli aktuell (se kapitel 7). Av de anvisade 2023 hade en knapp majoritet haft en anställning med lönebidrag medan endast en tredjedel hade tagit del av SIUS (se tabell 4.3). Det var vanligare att individen inte hade tagit del av någon av dessa båda insatser (37 procent) än att individen hade tagit del av båda (28 procent). Tio år tidigare var det dock ännu vanligare (51 procent) att de anvisade inte hade tagit del av någon av de båda insatserna, och ännu mindre vanligt (7 procent) att ha tagit del av båda.

²³ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2023) *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. Återrapport 2023-02-09, s. 12.

Tabell 4.3 Anvisade till skyddat arbete hos Samhall under 2023, fördelat på deltagande i tidigare insatser

	Tagit del av lönebidrag	Inte tagit del av lönebidrag	Summa
Tagit del av SIUS	28 %	7 %	35 %
Inte tagit del av SIUS	28 %	37 %	65 %
Summa	56 %	44 %	100 %

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Att fler av de arbetssökande i dag än för tio år sedan har haft SIUS och lönebidrag innan de anvisas till skyddat arbete hos Samhall speglar sannolikt att de anvisade i dag har längre inskrivningstider hos Arbetsförmedlingen än för tio år sedan. Det är också en starkare indikation på att individens möjligheter att få sina behov tillgodosedda genom andra insatser än skyddat arbete faktiskt är uttömda när individen anvisas till en sådan anställning hos Samhall.

Rörelsenedsättningar och kognitiva funktionsnedsättningar har blivit vanligare

Figur 4.2 visar fördelningen av funktionsnedsättningar hos de individer som över tid har anvisats till skyddat arbete hos Samhall. Även här är det viktigt att notera att en individ kan ha flera funktionsnedsättningar. I figuren har, vidare, tre olika funktionshinderkoder som på olika sätt innebär nedsatt eller begränsad rörelseförmåga lagts samman, för att undvika tidsseriebrott i samband med en omläggning av funktionshinderkoderna som Arbetsförmedlingen gjorde för några år sedan. Omläggningen innebär att vissa koder har fasats ut och en annan har fasats in under perioden.

Av figuren framgår att individer som har funktionsnedsättningar som innebär nedsatt eller begränsad rörelseförmåga är den enskilt största gruppen bland de anvisade. Av samtliga individer som anvisades till anställning hos Samhall under 2023 hade 37 procent begränsad rörelseförmåga. Denna funktionsnedsättning har också blivit något vanligare de senaste åren.

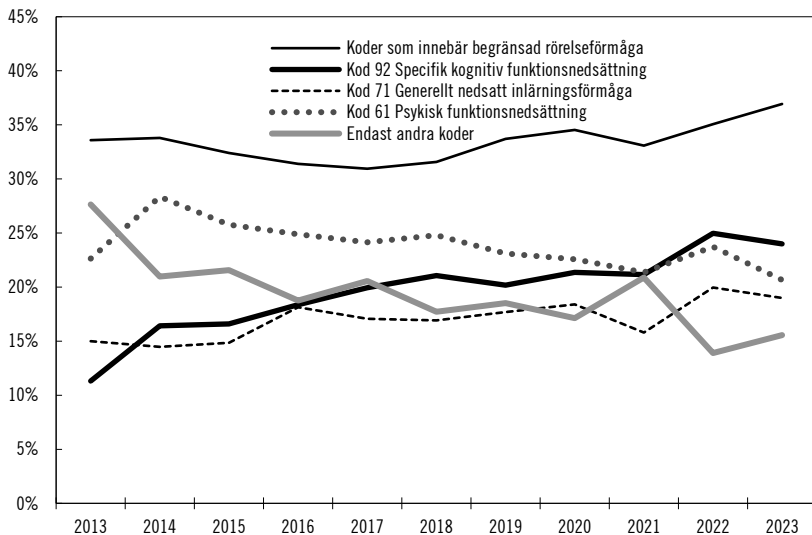
Näst största grupp är individer som har specifik kognitiv funktionsnedsättning. Denna grupp har mer än fördubblat sin andel av

de anvisade på ett decennium, från 11 procent 2013 till 24 procent 2023.

Samtidigt har de individer som har andra funktionsnedsättningar än nedsatt eller begränsad rörelseförmåga, specifik kognitiv funktionsnedsättning, generellt nedsatt inlärningsförmåga eller psykisk funktionsnedsättning nästan halverat sin andel på tio år. Den största underliggande förändringen i denna grupp under den aktuella perioden är att begreppet socialmedicinsk funktionsnedsättning har mönst-rats ut. För tio år sedan hade omkring 10 procent av de anvisade denna funktionshinderkod, i dag anvisas ingen med den funktionshinderkoden längre.

Bland de övriga funktionsnedsättningarna ingår även personer med nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor, personer med nedsatt syn eller hörsel, allergier eller annan överkänslighet, m.m. Dessa grupper är dock var för sig små.

Figur 4.2 Antal anvisade till skyddat arbete hos Samhall per år, fördelat på funktionshinderkoder, 2013–2023



Anm.: En individ kan ha flera funktionsnedsättningar. Begreppet "koder som innebär begränsad rörelseförmåga" avser här individer som har en eller flera av kod 41 Funktionsnedsättning som kräver förflyttningshjälpmedel, kod 42 Övriga rörelsenedsättningar och kod 43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga.

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Stödbehovet bland de anvisade har sannolikt ökat de senaste åren

Riksrevisionen gjorde i sin granskning från 2023 bedömningen att det samlade stödbehovet hos dem som anvisas till Samhall troligen har ökat under senare år, och att de anställda har ett mer diversifierat behov av stöd än tidigare. Även Riksrevisionen pekade på att Arbetsförmedlingen på senare år har anvisat fler personer med kognitiva och psykiska funktionsnedsättningar. I Riksrevisionens granskning framkom även att anställda har sociala problem och att fler anställda lider av psykisk ohälsa jämfört med tidigare.²⁴ Denna problembild bekräftas av de intervjuer som utredningen har genomfört med arbetsförmedlare och med chefer inom Samhall. I kombination med de statistiska indikationerna på att målgruppen står längre från arbetsmarknaden som har framkommit ovan drar utredningen slutsatsen att stödbehovet bland de individer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall sannolikt har ökat de senaste åren.

Riksrevisionen pekade också på att många anställda har svaga kunskaper i svenska. Utredningen bedömer att även detta är en förändring över tid, som hänger samman med att skyddsbehövande som beviljades uppehållstillstånd i Sverige under 2010-talet har kommit att utgöra en allt större del av de anvisade. Frågan om tillräckliga kunskaper i svenska språket behandlas närmare i kapitel 5 respektive 7.

4.4.2 Samhall kan inte ta emot alla som ingår i målgruppen för skyddat arbete

Det finns många arbetssökande med funktionsnedsättning hos Arbetsförmedlingen som har en svag ställning på arbetsmarknaden liknande dem som anvisas till skyddat arbete hos Samhall. Det tyder på att den verkliga målgruppen är större än vad Samhall i praktiken kan ta emot. Dessutom finns även personer inom kommunens verksamheter som potentiellt skulle kunna utgöra målgrupp för insatsen.

²⁴ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 42.

Fler arbetslösa har behov av skyddat arbete

Att målgruppen är större än vad Samhall kan ta emot har genomgående framhållits i de intervjuer som utredningen har genomfört med arbetsförmedlare. I utredningens enkätundersökning bland arbetsförmedlare bedömer nästan sju av tio att målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är större än gruppen som kan anvisas till och få en anställning hos Samhall. Noterbart är samtidigt en av tio arbetsförmedlare bedömer att målgruppen egentligen är mindre än den grupp som faktiskt anvisas till skyddat arbete hos Samhall (se tabell 4.4). Sannolikt kan lokala förutsättningar i fråga om sökandesammansättning och Samhalls utbud av arbetsuppgifter ha betydelse för dessa svar.

Tabell 4.4 Svar på enkätfråga om målgruppen för skyddat arbete hos Samhall

Anser du att tillgången på platser i skyddat arbete vid Samhall motsvarar antalet individer i målgruppen för skyddat arbete vid Samhall?

Svarsalternativ	Andel
Ja	16 %
Nej, målgruppen är lite mindre	5 %
Nej, målgruppen är mycket mindre	5 %
Nej, målgruppen är lite större	19 %
Nej, målgruppen är mycket större	50 %
Vet inte/kan inte svara	5 %
Totalsumma	100 %

Källa: Enkätundersökning.

Många inskrivna hos Arbetsförmedlingen står långt ifrån arbetsmarknaden

Den verkliga målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är inte statistiskt observerbar. Detta eftersom individens arbetsförmåga inte går att observera statistiskt, och eftersom bedömningen av att individen inte kan få något annat arbete görs först i samband med anvisningen till skyddat arbete. Detta beskrivs och kommenteras närmare i bilaga 2.

Statistiken visar likväl att det finns många inskrivna hos Arbetsförmedlingen som statistiskt har stora likheter med Samhalls mål-

grupp, och som i många fall borde kunna komma i fråga för skyddat arbete hos Samhall om bolaget hade kunnat erbjuda arbete åt alla i målgruppen.

Ytterligare minst 10 000 personer skulle kunna vara aktuella för skyddat arbete

Utöver de personer som i dag är anställda i skyddat arbete tyder utredningens beräkningar på att det finns en grupp på minst 10 000 personer, sannolikt betydligt fler, som borde utgöra målgrupp för skyddat målgruppen arbete. Dessa 10 000 personer kommer vi här att benämna ”den presumtiva”.

Utredningen har kommit fram till den ungefärliga siffran 10 000 personer med hjälp av statistik från Arbetsförmedlingen, genom att uppställa ett antal urvalskriterier som är avsedda att i möjligaste mån återspegla kärnan i Samhalls verkliga målgrupp. Det rör sig om personer med funktionsnedsättning vars utmaningar vi kan vara relativt säkra på att Arbetsförmedlingen har haft god tid på sig att utreda och bedöma, och där vi kan se i statistiken att Arbetsförmedlingen redan har prövat de insatser som ska prövas sist innan en anvisning till skyddat arbete enligt förordning kan bli aktuell. Som urval till den presumtiva målgruppen har utredningen därför satt upp att det ska röra sig om personer som uppfyller samtliga dessa kriterier:

- är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande
- har en eller flera funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga
- har haft minst en funktionshinderkod registrerad hos Arbetsförmedlingen under minst två år
- har varit inskrivna i minst fyra år hos Arbetsförmedlingen sedan de senast skrev in sig som arbetslösa
- har någon gång tagit del av både SIUS och lönebidrag, som är de särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som enligt förordning ska prövas sist innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall kan bli aktuell
- är arbetslösa eller i programinsatser som inte innebär arbete.

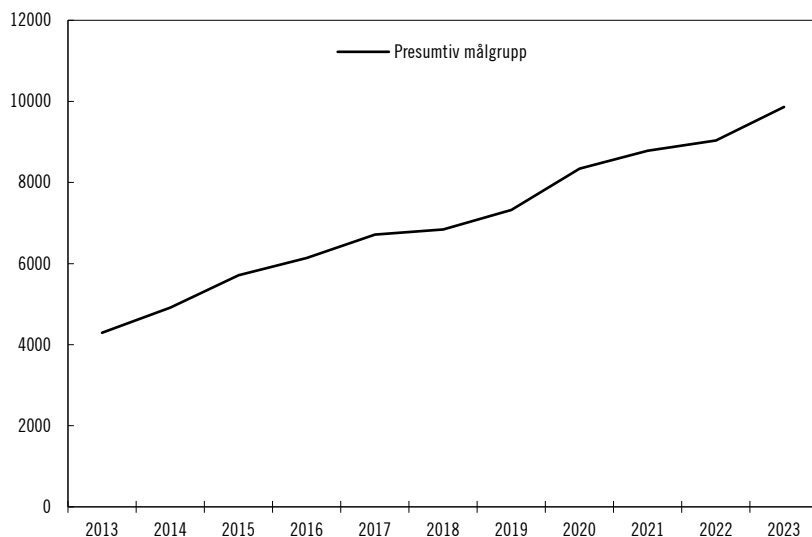
I bilaga 2 beskrivs och kommenteras närmare hur urvalet har gjorts.

Som vi tidigare har sett är det en betydande del av de individer som faktiskt har anvisats till skyddat arbete hos Samhall som inte t.ex. har varit inskrivna i fyra år eller har haft både SIUS och lönebidrag innan anvisningen till skyddat arbete. Kriterierna för att räknas in i den presumtiva målgruppen är alltså i vissa avseenden högre ställda än villkoren för att anvisas till skyddat arbete hos Samhall. Uppskattningen att den presumtiva målgruppen består av 10 000 personer bör därför betraktas som ett konservativt estimat. Annorlunda uttryckt är det sannolikt att åtminstone så här många tillhör målgruppen, utöver de personer som redan arbetar på Samhall, men troligen betydligt fler.

Den presumtiva målgruppen har vuxit kraftigt de senaste åren

Som framgår av figur 4.3 har den presumtiva målgruppen ökat konstant, och mer än dubblerats, under den senaste tioårsperioden. Det tyder på att det finns en allt större grupp av personer med funktionsnedsättning som inte lyckas få arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan blir kvar som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen under lång tid, trots att relevanta insatser har prövats, och trots att konjunkturläget var gynnsamt under en stor del av den aktuella perioden. Mycket tyder på att dessa personer uppfyller förutsättningen att inte kunna få något annat arbete och inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser, vilket i så fall gör dem till en möjlig målgrupp för skyddat arbete.

Figur 4.3 Antal personer i den presumtiva målgruppen vid slutet av året, 2013–2023



Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Den presumtiva målgruppen står mycket långt från arbetsmarknaden

Tabell 4.5 visar sammansättningen av denna presumtiva målgrupp. Av tabellen framgår bl.a. att en tredjedel av gruppen är över 55 år, vilket är en högre andel än bland de individer som faktiskt anvisades till skyddat arbete hos Samhall under 2023. En stor del av gruppen saknar också gymnasial utbildning, om än inte fullt lika många som bland de anvisade. Det är faktorer som även utan funktionsnedsättning innebär försämrade möjligheter att få arbete. De allra flesta har också haft funktionshinderkod betydligt längre än de två år som utgör urvalskriterium – de flesta i mer än fem år. Det tyder på att de flesta antingen har betydligt längre inskrivningstider än både fyra och fem år, eller har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen tidigare. Fyra av tio har också mer än en funktionsnedsättning registrerad.

Noterbart är också att männen är i majoritet även här, men att majoriteten är mindre än bland de anvisade, vilket alltså tyder på att män anvisas i något högre utsträckning än vad som är motiverat i relation till målgruppens sammansättning. Noterbart är också att

en väsentligt mindre andel är födda utanför Europa i den presumtiva målgruppen, jämfört med bland de anvisade.

Tabell 4.5 Den presumtiva målgruppen, december 2023

Aspekt	Antal	Andel
Kön		
Kvinnor	4 301	44 %
Män	5 561	56 %
Ålder		
16–24 år	172	2 %
25–34 år	2 013	20 %
35–44 år	2 046	21 %
45–54 år	2 362	24 %
55– år	3 269	33 %
Utbildningsnivå		
Förgymnasial	3 100	31 %
Gymnasial	5 261	53 %
Eftergymnasial	1 501	15 %
Födelseregion		
Sverige	7 514	76 %
Europa	725	7 %
Utanför Europa	1 623	16 %
Inskrivningstid på Arbetsförmedlingen sedan senaste inskrivning		
4–5 år	1 024	10 %
5– år	8 838	90 %
Tid sedan första funktionshinderkod		
2–3 år	78	1 %
3–4 år	194	2 %
4–5 år	447	5 %
5– år	9 143	93 %
Antal funktionshinderkoder		
1	5 968	61 %
2	3 110	32 %
3	784	8 %

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Allt detta, i kombination med det faktum att den presumtiva målgruppen endast innefattar individer som faktiskt har deltagit i de insatser som ska prövas sist innan en anvisning till skyddat arbete

kan bli aktuell, förstärker bilden av att det här är en målgrupp som borde vara väl kvalificerad för skyddat arbete.

Vissa skillnader i sammansättning jämfört med de anvisade

Tabell 4.6 visar hur den presumtiva målgruppen fördelar sig på olika funktionsnedsättningar. Jämfört med fördelningen bland de individer som anvisades till skyddat arbete hos Samhall under 2023 är psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar betydligt vanligare i den presumtiva målgruppen, dvs. klart underrepresenterade bland de anvisade i förhållande till sin utbredning i målgruppen. Omvänt är nedsatt eller begränsad rörelseförmåga något mindre vanligt förekommande, dvs. personer med en sådan funktionsnedsättning är något överrepresenterade bland de anvisade.

Tabell 4.6 Den presumtiva målgruppen fördelad på funktionshinderkod, december 2023

Funktionshinderkod	Antal	Andel
43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga	3 269	33 %
61 Psykisk funktionsnedsättning	3 243	33 %
92 Specifik kognitiv funktionsnedsättning	3 215	33 %
71 Generellt nedsatt inlärningsförmåga	1 735	18 %
51 Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar	1 075	11 %
22 Hörselskada	393	4 %
82 Missbruks- eller beroendeproblematik	373	4 %
33 Synnedsättning	347	4 %
11 Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor	290	3 %
91 Allergi eller överkänslighet	250	3 %
42 Övriga rörelsenedsättningar (utgått)	169	2 %
21 Barndomsdöv och/eller teckenspråkig	152	2 %
32 Synsvaghet (utgått)	10	0 %
93 Förvärvad hjärnskada (utgått)	10	0 %
31 Grav synskada (utgått)	5	0 %
41 Funktionsnedsättning som kräver förflyttningshjälpmedel (utgått)	4	0 %

Anm.: En individ kan ha flera funktionsnedsättningar. Andelarna summerar därför till mer än 100 %. "Utgått" avser funktionshinderkategorier som inte längre används vid nyregistrering. Det hindrar dock inte att en individ kan ha en sådan kod registrerad sedan tidigare.

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Bland de mindre vanliga funktionsnedsättningarna är det t.ex. också noterbart att det i den presumtiva målgruppen finns en viss överrepresentation av personer med funktionsnedsättningar som innebär nedsatt syn (+1,0 procentenheter) respektive nedsatt hörsel (+1,2 procentenheter), dvs. dessa funktionsnedsättningar är något underrepresenterade bland de anvisade.

Det är inte självklart att alla som är inskrivna kan tillgodogöra sig insatsen

Samtidigt vill utredningen poängtera att det inte är självklart att alla som ingår i den presumtiva målgruppen har behov av just skyddat arbete. Även om individen är inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan han eller hon t.ex. ha behov av insatser som Arbetsförmedlingen inte förfogar över, eller bedömas inte kunna tillgodogöra sig ett skyddat arbete. Det innebär i så fall att en anvisning till skyddat arbete inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverad, även om individens möjligheter att få arbete genom andra arbetsmarknadspolitiska insatser bedöms vara uttömda.

Arbetsförmedlingen har i en tidigare rapport poängterat att det inte vore en acceptabel situation att anvisa individer som inte klarar av arbetet hos Samhall och som därför misslyckas. Det kommer därför, menar myndigheten, att finnas arbetssökande vars förmåga att kunna tillgodogöra sig insatsen är för svag för att kunna anvisas.²⁵

Att det förekommer att Arbetsförmedlingen uttömmar myndighetens möjligheter att hjälpa en individ, och att det finns en bortre gräns för de insatser som det är rimligt att myndigheten vidtar i fall där insatserna inte leder till arbete, bekräftas bl.a. av ett avgörande från högsta förvaltningsdomstolen från 2019. Domstolen konstaterade där att särskilda skäl att återkalla en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin föreligger när Arbetsförmedlingen har gjort vad som inom ramen för programmet ankommer på myndigheten, men utan att det har resulterat i att deltagaren har fått ett arbete.²⁶

Sammantaget är det därför inte säkert att alla individer i den presumtiva målgruppen verkligen skulle kunna komma i fråga för skyddat arbete.

²⁵ Arbetsförmedlingen (2022). *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall*.

Återrapport 2022-02-28, s. 5.

²⁶ HFD 2019 ref. 28.

Målgruppens tillväxt ett tecken på att allt fler står långt från arbetsmarknaden

Likväl är utredningens sammantagna bedömning att det bland inskrivna hos Arbetsförmedlingen finns betydligt fler än vad som i dag anvisas till skyddat arbete hos Samhall som skulle kunna komma i fråga för ett sådant arbete. Den presumtiva målgruppens kraftiga och kontinuerliga tillväxt under de senaste tio åren tyder på att allt fler personer med funktionsnedsättning står allt längre från en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Detta kan i sin tur vara ett tecken på olika saker, t.ex. att kraven eller konkurrensen på den reguljära arbetsmarknaden har ökat, att målgruppens förutsättningar och förmågor har försämrats eller att de arbetsmarknadspolitiska insatserna har blivit mindre effektiva för den här gruppen.

Vissa personer i kommunernas verksamheter kan potentiellt också utgöra målgrupp för skyddat arbete

Utredningen bedömer därutöver, utifrån genomförda intervjuer och uppgifter från Socialstyrelsen, att det finns personer i kommunernas verksamheter som potentiellt också skulle kunna utgöra målgrupp för skyddat arbete hos Samhall. När Samhall ombildades till aktiebolag 1992 hade det nyligen skett en avveckling av institutionsboenden för vissa grupper av personer med funktionsnedsättning. I samband med bolagiseringen var det därför en uttrycklig intention att en anställning hos Samhall skulle kunna vara en möjlighet till fortsatt utveckling för individer som först hade fått möjlighet att utvecklas inom daglig verksamhet. Detta skulle i sin tur frigöra platser inom daglig verksamhet.²⁷

Det är dock svårt att uppskatta hur stor potential som finns för övergångar från kommunernas verksamheter till arbetsmarknadspolitiken, och i förlängningen till en möjlig anställning hos Samhall. Att döma av utredningens besök hos, och samtal med, representanter för idéburen sektor är det inte ovanligt att en individ kan övergå från daglig verksamhet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden, under förutsättning att det ges ett individuellt utformat stöd och ett effektivt arbete med att identifiera lämpliga arbetsgivare. Socialstyrelsen anger dock i en lägesrapport från 2019 att det saknas information om antalet

²⁷ Prop. 1991/92:91 om ombildning av Samhall till aktiebolag, m.m., s. 31.

individer inom de kommunala verksamheterna som har arbetsförmåga. Detta komplicerar analyser av hur stor gruppen som skulle kunna bli aktuell för övergång till arbete är.²⁸

Personer inom de kommunala verksamheterna har ofta ersättning från Försäkringskassan. Aktivitetsersättning betalas ut till personer under 30 år med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga som bedömts vara minst ett år, och sjukersättning till personer mellan 19 och 66 år med stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan. Utöver deltagarna i kommunernas verksamheter kan det också finnas ytterligare personer inom sjukförsäkringen som kan vara i behov av skyddat arbete, men även för dessa saknas det underlag för att kunna uppskatta någon storleksordning. Utredningen bedömer det som mest sannolikt att behov av lönebidragsanställningar eller skyddat arbete finns bland unga som uppbär aktivitetsersättning, samt bland dem som uppbär sjukpenning och som har stadigvarande nedsatt arbetsförmåga i normalt förekommande arbete, men som kan ha arbetsförmåga som kan tillvaratas i denna typ av anställningar.²⁹

I Socialstyrelsens lägesrapport analyserades särskilt övergångar från daglig verksamhet till arbete. Socialstyrelsens analys visade att endast 0,2 procent av de individer som under 2014 hade daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) gick till ett lönearbete eller sysselsättning som varade minst två år. I samma rapport anges att betydligt fler övergångar till arbete sker för personer med psykisk funktionsnedsättning som har dagverksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) där anordnaren har fått statsbidrag för att tillhandahålla meningsfull sysselsättning.

Såväl i Socialstyrelsens rapporter som i samband med utredningens intervjuer och referensgruppsmöten har det dock framkommit en entydig bild av att det är svårt för individer som deltar i kommunernas verksamheter att ta steget över från kommunala till arbetsmarknadspolitiska insatser, även om de har arbetsförmåga. Det finns inlåsnings effekter i de olika ersättningssystemen, vilket sannolikt är en starkt begränsande faktor för rörligheten mellan de olika systemen. I Socialstyrelsens rapport anges att bristande flexibilitet och stöd

²⁸ Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2019*, s. 52–57.

²⁹ Av Försäkringskassans årsredovisning för 2023 framgår att aktivitetsersättning under 2023 utbetalades till totalt cirka 38 000 personer, medan sjukpenning utbetalades till totalt cirka 630 000 personer. Se Försäkringskassan (2024) *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, s. 15.

inom den dagliga verksamheten, brister i samverkan mellan olika aktörer samt olika regelverk kan försvåra en stegvis övergång till arbetsmarknaden. Detta bekräftas i utredningens intervjuer, där det har framhållits att det kan finnas en rädsla hos individer att förlora sin befintliga ersättning i processen mot att, i bästa fall, få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De kommunala och statliga stöd-systemen, och de olika ersättningarna till individen, utgår från olika principer och kan vara svåra att förflytta sig emellan.

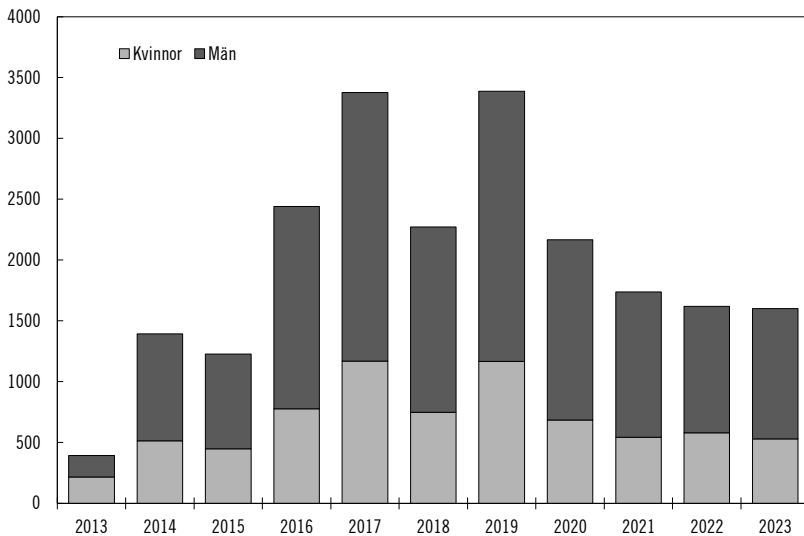
4.5 Målgruppen för LFU

Anställda i LFU utgör en mindre del av de anställda hos Samhall. Det är en grupp av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som på väsentliga punkter skiljer sig från de individer som anvisas till skyddat arbete.

4.5.1 De anvisade är ofta unga med ofullständig gymnasieutbildning

Anställningar i LFU är korta och varar i normalfallet endast ett år. I Samhalls verksamhet är LFU en liten insats jämfört med skyddat arbete. Trots detta har Arbetsförmedlingen under den senaste tioårsperioden i genomsnitt anvisat fler till LFU hos Samhall än till skyddat arbete hos bolaget under respektive år. Skillnaden beror framför allt på insatsens korta varaktighet, vilket resulterar i att platserna hos Samhall ofta blir lediga.

Som framgår av figur 4.4 var antalet anvisningar som högst 2017 respektive 2019, med närmare 3 400 anvisningar under respektive år. Antalet anvisningar har därefter minskat, och 2022–2023 gjordes endast drygt 1 600 anvisningar per år. Männen har varit i majoritet i princip alla år sedan LFU infördes, och majoriteten har varit större än inom skyddat arbete. I genomsnitt stod kvinnor för 36 procent och män för 64 procent av det årliga antalet anvisningar under perioden 2013–2023.

Figur 4.4 Antal anvisade till LFU hos Samhall, 2013–2023

Källa: Egna beräkningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Nästan hälften saknar fullständig gymnasieutbildning

Som förväntat, med tanke på hur regeringen har styrt deltagandet i insatsen, var de individer som anvisades till LFU hos Samhall under 2023 i genomsnitt betydligt yngre än de individer som anvisades till skyddat arbete. Drygt sju av tio var under 30 år (se tabell 4.7).

Även i denna grupp saknade nästan hälften en fullständig gymnasieutbildning, något som ofta hänger samman med svårigheter för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Närmare en tredjedel hade också haft en funktionsnedsättning registrerad hos Arbetsförmedlingen i mer än fem år, betydligt fler än dem som hade varit inskrivna i fem år vid anvisningstillfället. Det tyder på att de individer som anvisas till LFU ofta är unga personer som har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i omgångar under flera år.

Riksrevisionen gjorde i sin granskning från 2023 en jämförande analys som visade att de anvisade hade relativt långa inskrivningstider jämfört med andra inskrivna med funktionsnedsättning, vilket innebär att de står relativt långt från arbetsmarknaden.³⁰

³⁰ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 58.

Tabell 4.7 Anvisade till LFU hos Samhall under 2023

Aspekt	Antal	Andel
Kön		
Kvinnor	529	33 %
Män	1 073	67 %
Ålder		
16–24 år	720	45 %
25–29 år	415	26 %
30–34 år	350	22 %
35–44 år	94	6 %
45–54 år	22	1 %
55– år	1	0 %
Utbildningsnivå		
Förgymnasial	707	44 %
Gymnasial	826	52 %
Eftergymnasial	69	4 %
Födelseregion		
Sverige	1 250	78 %
Europa	78	5 %
Utanför Europa	274	17 %
Inskrivningstid på Arbetsförmedlingen sedan senaste inskrivning		
–6 mån.	237	15 %
6–14 mån.	378	24 %
14–24 mån.	281	18 %
2–3 år	222	14 %
3–4 år	163	10 %
4–5 år	81	5 %
5– år	240	15 %
Tid sedan första funktionshinderkod		
–6 mån.	422	26 %
6–24 mån.	383	24 %
2–3 år	100	6 %
3–4 år	85	5 %
4–5 år	101	6 %
5– år	503	31 %
Okänt	8	0 %

Aspekt	Antal	Andel
Antal funktionshinderkoder		
0	10	1 %
1	1 247	78 %
2	294	18 %
3	51	3 %

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Bland de individer som anvisas till LFU finns en stark tyngdpunkt på psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar. Som framgår av tabell 4.8 hade 56 procent av de anvisade under 2023 en kognitiv funktionsnedsättning, medan 26 procent hade generellt nedsatt inlärningsförmåga och 20 procent hade en psykisk funktionsnedsättning. Även här kan en individ ha flera funktionsnedsättningar.

Den vanligaste somatiskt relaterade funktionsnedsättningen, nedsatt eller begränsad rörelseförmåga, återfanns hos endast 10 procent av de anvisade.

Tabell 4.8 Anvisningar till LFU hos Samhall 2023, fördelat på funktionshinderkod

Funktionshinderkod	Antal	Andel
92 Specifik kognitiv funktionsnedsättning	896	56 %
71 Generellt nedsatt inlärningsförmåga	417	26 %
61 Psykisk funktionsnedsättning	323	20 %
43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga	160	10 %
51 Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar	56	3 %
82 Missbruks- eller beroendeproblematik	56	3 %
22 Hörselskada	30	2 %
33 Synnedsättning	21	1 %
21 Barndomsdöv och/eller teckenspråkig	14	1 %
91 Allergi eller överkänslighet	10	1 %
11 Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor	5	0 %
Okänt	10	1 %

Anm.: En individ kan ha flera funktionsnedsättningar. Andelarna summerar därför till mer än 100 %.

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Av utredningens intervjuer inom Arbetsförmedlingen och Samhall framgår att LFU riktas till unga med funktionsnedsättning som har ett betydande behov av stöd för utveckling i arbete, och att dessa kan erbjudas en ”mjukstart” i LFU hos Samhall. De anvisade har ofta stora behov, med vad som beskrivs som en röd tråd av misslyckanden bakom sig. Många befinner sig också i social och ekonomisk utsatthet och saknar grundläggande kunskaper om vad ett arbete innebär och vilka rättigheter och skyldigheter en arbetstagare har. Företrädare för Samhall beskriver att det för många LFU-anställda är en stor omställning att över huvud taget gå upp på morgonen och ta sig till jobbet. Å andra sidan vittnar många om att de LFU-anställda under rätt förutsättningar ofta kan utveckla sin arbetsförmåga relativt snabbt. Detta bekräftas bl.a. av att LFU-anställda är överrepresenterade bland dem som gör övergångar från Samhall till andra arbetsgivare (se avsnitt 5.10).

LFU är en viktig väg till arbetsmarknaden från anpassat gymnasium

Målgruppen för LFU finns inte enbart hos Arbetsförmedlingen. Ett viktigt sätt att tidigt fånga upp ungdomar som har en funktionsnedsättning, men som har förutsättningar för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden, är också Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner inom den s.k. skolsamverkan. Skolsamverkan sker för elever med dokumenterad funktionsnedsättning i anpassat gymnasium, riksgymnasier och gymnasieskola. LFU hos Samhall kan vara en viktig ingång till arbetsmarknaden för en del av denna målgrupp. Alternativet för många av dessa ungdomar är ofta en övergång till daglig verksamhet i kommunens regi, med de svårigheter att senare ta steget ut på arbetsmarknaden som tidigare har beskrivits.

Arbetsförmedlingens projekt Samstart syftar till att förbättra skolsamverkan och säkerställa att fler som har behov av stöd i övergången mellan skola och arbetsliv får det. Projektet utökades under 2023 från 14 till 144 kommuner. Målgruppen är elever som går på gymnasiet, som har en funktionsnedsättning och som behöver stöd i övergången till arbetslivet. Skolans personal identifierar elever och kontaktar Arbetsförmedlingen, och under skoltiden påbörjar arbetsförmedlare, tillsammans med eleven, en planering mot framtida mål

och eventuella stödbehov.³¹ Genom ökad kännedom om de arbets-sökande ökar möjligheten att individer snabbare får rätt insatser och stöd.³²

Vid utredningens intervjuer har såväl personal vid Samhall och Arbetsförmedlingen som företrädare för målgruppen lyft fram positiva effekter av förstärkt skolsamverkan och att projektet har brutit en tidigare negativ utveckling i fråga om möjligheterna att fånga upp unga som avslutar anpassat gymnasium. Det förstärkta stödet har bl.a. resulterat i arbetssätt där Samhall informerar elever om sin verksamhet genom skolbesök, och att unga efter anpassat gymnasium fått LFU-anställning hos Samhall. Samtidigt framkommer av våra intervjuer att det fortfarande finns skillnader i Arbetsförmedlingens stöd till unga i samband med att de avslutar sin anpassade skolgång, och att det saknas landsomfattande rutiner och arbetssätt för att tidigt fånga upp och skapa en brygga från skola till arbetsliv för ungdomar i målgruppen.

De anvisade står längre från arbetsmarknaden jämfört med för några år sedan

Utifrån de nyckeltal som här har analyserats har utredningen inte kunnat se några väsentliga förändringar i sammansättningen av de individer som anvisas till LFU de senaste åren. Såväl i våra intervjuer som i Riksrevisionens undersökning påtalas dock att de individer som anvisas i allmänhet står längre från arbetsmarknaden och behöver mer stöd jämfört med för några år sedan. Riksrevisionens granskning från 2023 visar också att allt fler som har anställs inom LFU de senaste åren har en kriminell bakgrund eller pågående kriminalitet, vilket enligt Samhall bl.a. har lett till ökade problem med hot och våld inom organisationen.³³

³¹ Samstart ökar möjligheterna för unga med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/for-kommuner/samstart>. Hämtad 2024-09-24.

³² Arbetsförmedlingen (2023). Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 2. Återrapport 2024-03-15, s. 13.

³³ Riksrevisionen (2023). Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring. RiR 2023:14, s. 41.

5 Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen och bolagets förutsättningar att erbjuda sådana arbeten framöver.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel framkommer att Samhall i princip uppnår de verksamhetsmål som regeringen har satt upp, men att bolaget i dag inte har förutsättningar att skapa tillräckligt utvecklande arbete. Det finns en ständig spänning mellan målgruppens behov och Samhalls ekonomiska och marknadsmässiga möjligheter att skapa tillräckligt utvecklande arbete, särskilt på mindre orter. Trots att Samhall under de senaste åren har strävat efter att förstärka stödet till medarbetarna är den övergripande bilden att bolaget har behövt fokusera alltför mycket på behovet av att generera tillräckliga intäkter, och att kvaliteten i verksamheten därför har försämrats, sett över längre tid. Det yttrar sig bl.a. i att chefstätheten i dag är för låg för att säkerställa ett tillräckligt närvarande ledarskap, att variationen i fråga om möjliga arbetsuppgifter på många orter är alltför begränsad och att betydande delar av verksamheten bygger på att individen kan vara produktiv från start och kan arbeta relativt självständigt.

En starkt bidragande orsak till kvalitetsförsämringen är statens finansiella styrning. Den statliga merkostnadsersättningen är nominellt oförändrad från år till år, medan Samhalls kostnader i huvudsak består av löner, som tvärtom ökar med den allmänna löneutvecklingen. Det får till följd att Samhall konstant behöver öka produktiviteten och göra kvalitetssänkande besparingar på ett sätt som står i direkt strid med uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten

med viss omfattning. Det kontinuerliga effektiviseringsbehovet ger också Samhall incitament att i möjligaste mån försöka anställa och behålla högproduktiva anställda, i den mån bolaget kan påverka detta.

Anställningstiderna i skyddat arbete hos Samhall är också långa. Det är positivt för vissa men skapar också inläsningseffekter och hämmar bolagets möjligheter att skapa arbete utifrån de behov som målgruppen har i dag. I fråga om de olika verksamhetsmål som staten har satt finns det i flera fall frågetecken kring vad målen egentligen visar och om de leder verksamheten rätt. Detsamma gäller målet för hur många övergångar till annat arbete som Samhall ska åstadkomma. Målet premierar snabba övergångar från de grupper av medarbetare som kräver minst arbetsinsats, och 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.

5.2 Statens samlade styrning

Som tidigare har nämnts bedrivs Samhall i aktiebolagsform med staten som ensam ägare. Samhall lyder under samma regelverk som andra aktiebolag, men verksamheten styrs också av regering och riksdag genom flera olika styrinstrument.

5.2.1 Staten styr genom bolagsordningen

Eftersom Samhall är ett aktiebolag ska verksamheten vara förenlig med aktiebolagslagen (2000:551) liksom med andra lagar och regler som är tillämpliga för aktiebolag. Samhall har därmed att förhålla sig till samma regler om t.ex. bolagsstyrning och ekonomisk redovisning som om Samhall hade varit ett privatägt aktiebolag.

Statliga bolags uppdrag och mål fastställs genom bolagsordningen. Bolagsordningen beslutas av bolagsstämman, där i Samhalls fall endast staten, genom företrädare för regeringen, har rösträtt.

I Samhalls bolagsordning formuleras bolagets syfte att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Enligt bolagsordningen ska Samhalls verksamhet också anpassas till de förutsättningar som personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbets-

förmåga har. Verksamheten ska vidare bedrivas enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, varvid ska iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens. Av bolagsordningen följer även att statens aktier i Samhall inte medför någon rätt till utdelning, och att eventuell vinst ska balanseras i ny räkning för att främja bolagets fortsatta verksamhet.

Samhalls bolagsordning ändrades senast 2014. För ändringar av bolagsordningens formuleringar av syftet med Samhalls verksamhet krävs riksdagens godkännande.¹

5.2.2 Ägaranvisningen konkretiserar samhällsuppdraget

I likhet med vissa andra statliga bolag har Samhall ett s.k. samhällsuppdrag. Att ett bolag har ett samhällsuppdrag innebär att riksdagen har beslutat att bolaget ska bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för staten. I Samhalls fall innebär samhällsuppdraget att verksamheten inte i första hand syftar till ekonomisk avkastning utan till att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med en viss omfattning för en viss målgrupp (se kapitel 4). I uppgiften ingår att erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och att anpassa verksamheten till de förutsättningar som målgruppen har.

Vid sidan av bolagsordningen kan staten även styra genom ägaranvisning, t.ex. för bolag som har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag. Ägaranvisningen beslutas också av bolagsstämman.²

Samhalls ägaranvisning är jämfört med bolagsordningen mer detaljerad med avseende på samhällsuppdraget. I ägaranvisningen framgår bl.a. uppdragets omfattning i termer av ett visst antal lönetimmar som Samhall årligen ska producera inom ramen för skyddat arbete respektive lönebidrag för utveckling i anställning (LFU). I ägaranvisningen har ägaren också specificerat ett antal mål och återrapporteringskrav, däribland att Samhall ska se till att 1 500 personer årligen övergår till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.³ Den styrning av Samhall som behandlas i detta kapitel framgår av ägaranvisningen, om inget annat anges.

¹ Prop. 1991/92:91, s. 21.

² Regeringskansliet (2025). *Statens ägarpolicy 2025*, s. 3.

³ *Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag*. Antagen vid bolagsstämma den 29 november 2023.

Samhalls ägaranvisning revideras typiskt sett oftare än bolagsordningen. Den senaste revideringen gjordes i november 2023.

5.2.3 Samhall får merkostnadsersättning för samhällsuppdraget

Samhall får ersättning från staten för de merkostnader som följer av uppdraget, i enlighet med ägaranvisningen och förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättningen brukar benämnas merkostnadsersättning. I den uppgift som Samhall får ersättning för ingår att erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och att anpassa verksamheten till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har.⁴ Merkostnadsersättningen uppgår 2025 till 7,6 miljarder kronor. Det är Kammarkollegiet som har till uppgift att betala ut ersättningen till Samhall med en tolfedel per månad.

5.2.4 De anställda anvisas av Arbetsförmedlingen

I Samhalls ägaranvisning specificeras att det är Arbetsförmedlingen som disponerar de arbetstillfällen som Samhall ställer till förfogande. Det är Arbetsförmedlingen som bedömer om en individ tillhör målgruppen för skyddat arbete respektive LFU, i enlighet med vad som beskrivs i kapitel 4, och som kan anvisa individen till en sådan anställning. Styrningen och regleringen av Arbetsförmedlingens arbete med urval och anvisningar beskrivs närmare i kapitel 7.

5.2.5 Finansdepartementet har huvudansvar för statens löpande förvaltning

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta de statligt ägda bolagen, däribland Samhall, så att den långsiktiga ekonomiska värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och att de särskilt beslutade sam-

⁴ 3 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

hållsuppdragen utförs väl. Statens bolagsstyrning utgår från statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande.⁵

Inom Regeringskansliet ansvarar en särskild avdelning inom Finansdepartementet för den löpande förvaltningen. Avdelningen har beredningsansvar för bl.a. Samhalls bolagsordning och ägaranvisning. I den löpande förvaltningen ingår också styrelserepresentation, nominering av styrelseledamöter och uppföljning av bolagens verksamhet. En central del av verksamhetsuppföljningen är ägardialogen mellan regeringen och bolagsledningen, då verksamhetens utfall och andra frågor som är väsentliga för verksamheten diskuteras.⁶

Arbetsmarknadsdepartementet har beredningsansvar för vissa delar av den samlade styrning som påverkar Samhall, bl.a. avseende regleringen av skyddat arbete, LFU och de närmare villkoren för merkostnadsersättningen, samt för det anslag på statsbudgeten som omfattar Samhalls merkostnadsersättning.

5.3 Anställningar, löner och anställningstrygghet

De personer med funktionsnedsättning som anvisas till skyddat arbete hos Samhall anställs som regel tills vidare och stannar ofta kvar länge. Anställda hos Samhall har en mycket stark anställningstrygghet, som skapar trygghet för de anställda men även bidrar till inlåsnings effekter.

5.3.1 Merparten av de anställda har skyddat arbete

Vilka individer och hur många som anställs inom de båda arbetsmarknadspolitiska insatserna skyddat arbete respektive LFU styrs av flera faktorer: Dels regelverket för vilka som får anvisas till respektive insats (se kapitel 7), dels hur många lönetimmar som regeringen beslutar att Samhall ska producera under ett enskilt år, och dels hur många anställda som lämnar Samhall för t.ex. annat arbete eller pension.

Vid slutet av 2023 var 20 800 personer anställda i skyddat arbete hos Samhall. I denna grupp ingick även knappt 300 personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning. Vid sidan av

⁵ Regeringskansliet (2025). *Statens ägarpolicy 2025*.

⁶ Skr. 2023/24:140 2024 års redogörelse för företag med statligt ägande, s. 19–20.

skyddat arbete hade Samhall vid årets slut också drygt 1 800 anställda i LFU.⁷

5.3.2 Mer än hälften av anställningarna sker från prioriterade grupper

Samhall ska enligt sin ägaranvisning se till att minst hälften av de personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som årligen anställs tillhör de prioriterade grupper som definierats gemensamt av Arbetsförmedlingen och bolaget. Som har framgått av avsnitt 4.4 uppfyller Samhall detta mål. Enligt Samhalls årsredovisningar har andelen av de nyanställda som har tillhört prioriterade grupper ofta legat runt 60 procent under den senaste tioårsperioden, under enskilda år kring 70 procent.

5.3.3 Anvisade till skyddat arbete anställs tills vidare

De individer som Arbetsförmedlingen anvisar till anställning hos Samhall anställs med stöd av ett kollektivavtal som tecknas av LO-förbunden, Samhall och arbetsgivarorganisationen Fremia. Avtalet är ovanligt så till vida att det är branschöverskridande till sin karaktär. Det vanliga är annars att företag som har verksamhet i flera olika branscher tillämpar separata kollektivavtal för de anställda i respektive bransch.

Enligt kollektivavtalet är tillsvidareanställningar huvudregel hos Samhall. Provanställningar förekommer inte. Däremot är det relativt vanligt förekommande att individer gör praktik hos Samhall inför en anställning i skyddat arbete. Efter lokal överenskommelse finns det också möjlighet till visstidsanställningar vid s.k. särskilda omständigheter och vid arbetstoppar som varar två–sex månader. I praktiken tillämpas detta främst i samband med semesterledigheter på sommaren.

Anvisningar och anställningar i LFU är däremot tidsbegränsade och görs för högst 12 månader i taget. Anvisningen får förlängas men den sammanlagda stötdiden får enligt förordning inte överstiga 24 månader.⁸ För att anställningen ska få förlängas utöver 12 månader

⁷ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 15, 86.

⁸ 27 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

krävs enligt kollektivavtalet att särskilda skäl föreligger och att det finns en lokal överenskommelse.

En anvisning från Arbetsförmedlingen till skyddat arbete eller LFU omfattar normalt hela individens arbetsutbud. För de flesta innebär det i praktiken att de blir heltidsanställda hos Samhall. Vid 2023 års utgång hade 15 procent av de anställda i skyddat arbete en deltidsanställning. Övriga var anställda på heltid. Detta bortsett från den lilla gruppen med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning, som alla var anställda på 25 procent. Inom LFU hade 13 procent av de anställda en deltidsanställning vid samma tidpunkt.

Grundlönen för en heltidsanställd i skyddat arbete hos Samhall uppgår fr.o.m. oktober 2024 till 24 843 kronor per månad. Därutöver utgår lönetillägg beroende på arbetsuppgifter och mångkunnighet samt för obekväm arbetstid och skiftarbete.⁹ Många medarbetare kan därmed komma upp i månadslöner som i praktiken ligger flera tusen kronor över den kollektivavtalade grundlönen.

I LFU uppgår grundlönen till 21 061 kronor. Skillnaden beror på att minst 25 procent av arbetstiden i LFU ska bestå av utvecklingstid. Samhall och bolagets fackliga motparter har reglerat innehållet i utvecklingstiden genom kollektivavtal. Av avtalet framgår bl.a. att samtliga LFU-anställda ska ha en individuell handlingsplan, att anställningen inleds med introduktion och arbetsträning på arbetsplatsen, och att innehållet därefter kan variera beroende på individens förutsättningar. Delar som enligt kollektivavtalet kan ingå är t.ex. arbetsförmågebedömning, rehab-tid, utveckling av yrkeskunnande och praktik inför arbete utanför Samhall.¹⁰

5.3.4 Stark anställningstrygghet trots undantag från LAS

Anställningar i både skyddat arbete och LFU är undantagna från de flesta bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).¹¹ Det gäller t.ex. bestämmelser om under vilka förutsättningar som arbetsgivaren får visstidsanställa, om uppsägningstid, turordning vid uppsägning, företrädesrätt till återanställning och om rätten att kvarstå i anställningen till viss ålder. Anledningen till undantaget

⁹ Fremia m.fl. (2024). *Kollektivavtal Samhall 2023–2025*, s. 21–23.

¹⁰ Överenskommelse om lön och allmänna villkor för perioden 2023-10-01–2025-09-30 avseende anställda med Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) i Samhall.

¹¹ 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

från LAS är att den som anvisas till en anställning hos Samhall fortfarande deltar i en arbetsmarknadspolitisk insats. Principiellt anses han eller hon därmed fortfarande stå till arbetsmarknadens förfogande.¹² I Samhalls kollektivavtal beskrivs anställningar hos Samhall också som en utvecklingsinsats som syftar till övergång till anställning hos annan arbetsgivare. Av avtalet framgår vidare att den som erbjuds annat arbete förutsätts ta anställning hos annan arbetsgivare, men att arbetsuppgifterna hos den andra arbetsgivaren ska vara anpassade till individens förutsättningar.¹³

Undantaget från LAS innebär dock inte att de anställda hos Samhall saknar anställningstrygghet. Tvärtom är anställningstryggheten i praktiken mycket stark, åtminstone för anställda i skyddat arbete. Detta av flera skäl. Till att börja med reglerar Samhalls kollektivavtal många av de situationer där LAS inte är tillämplig, t.ex. anställningsformer, anställningens upphörande, återanställningsrätt och pensionsålder. Därutöver framgår också av ägaranvisningen att Samhall i möjligaste mån ska undvika att på grund av arbetsbrist säga upp personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samhall ska enligt samma styrdokument också i möjligaste mån ta regionalpolitiska hänsyn i samband med eventuella omstruktureringar och undvika att lägga ned verksamheter på orter med en svag arbetsmarknad. Vidare fastställde Arbetsdomstolen, i ett avgörande från 2022 i ett ärende om saklig grund för uppsägning av personliga skäl, att det mot bakgrund av Samhalls uppdrag kan ställas större krav på bolaget än på andra arbetsgivare när det gäller att vidta åtgärder för att komma till rätta med brister i anvisade arbetstagares ageranden som har samband med deras funktionsnedsättning.¹⁴ Slutligen har anställda i skyddat arbete också möjlighet till återanställning under vissa förutsättningar om de lämnar Samhall för att prova annat arbete, vilket beskrivs närmare i avsnitt 5.10.

5.3.5 Långa anställningstider i skyddat arbete

Många av de anställda har arbetat länge inom Samhall. Vid 2023 års utgång hade närmare hälften av samtliga anställda som var anvisade av Arbetsförmedlingen arbetat inom Samhall mer än fem år, och

¹² SOU 2003:56, s 99.

¹³ Fremia m.fl. (2024). *Kollektivavtal Samhall 2023–2025*, § 16.

¹⁴ AD 2022 nr 15.

mer än en fjärdedel hade arbetat mer än tio år (se tabell 5.1). Dessa anställningstider återspeglar till stor del anställningstiderna bland anställda inom skyddat arbete, eftersom dessa utgör det stora flertalet av de anställda. Som tidigare har nämnts har anställda i skyddat arbete också som regel tillsvidareanställningar. Inom LFU hade samtliga anställda kortare anställningstid än två år, vilket hänger samman med att den maximala anvisningstiden i denna stödform är just två år.

Tabell 5.1 Anställningstid bland anställda i Samhalls arbetsmarknadspolitiska verksamhet, 2023 års utgång

	Skyddat arbete	LFU	Totalt
–2 år	19 %	100 %	25 %
2–5 år	30 %	0 %	27 %
6–10 år	21 %	0 %	20 %
11–20 år	19 %	0 %	17 %
21– år	12 %	0 %	11 %
	100 %	100 %	100 %

Källa: Samhall.

Av tabell 5.2 framgår att många av de anställda hos Samhall tillhör äldre åldersgrupper. Mer än hälften av de anställda vid 2023 års utgång var över 50 år, medan endast 10 procent var under 30 år. Även detta reflekterar framför allt åldersfördelningen i skyddat arbete, där sex av tio är över 50 år. De anställda i LFU är i genomsnitt avsevärt yngre, till följd av styrningen mot att unga under 30 år ska prioriteras för anställningar inom denna insats, men utgör alltså endast en mindre grupp av det totala antalet anställda.

Tabell 5.2 Åldersfördelning bland anställda i Samhalls arbetsmarknadspolitiska verksamhet, 2023 års utgång

	Skyddat arbete	LFU	Totalt
–29 år	5 %	68 %	10 %
30–49 år	36 %	32 %	35 %
50– år	59 %	0 %	55 %
	100 %	100 %	100 %

Källa: Samhall.

5.3.6 Både trygghet och inlåsningseffekter

I flera tidigare utredningar och granskningar har det förts resonemang om att anställningstryggheten och lönenivåerna inom Samhall skapar svaga incitament för individen att ta ett annat arbete, och att detta kan bidra till att individer som skulle kunna ta ett annat arbete blir kvar inom Samhall.¹⁵ Samma synpunkt har återkommande framförts till utredningen av chefer på alla nivåer inom Samhall. Det beskrivs som vanligt förekommande att andra potentiella arbetsgivare inte kan matcha lönenivån i skyddat arbete, vilket gör det svårt att motivera individen att göra en övergång till en anställning som dessutom inte har samma anställningstrygghet. Det framgår också av våra intervjuer med både chefer och enskilda anställda att de tidsbegränsade LFU-anställningarna skapar ett starkare fokus på att anställningen är avsedd att leda vidare till ett arbete någon annanstans. Å andra sidan poängteras det också att många anställda i skyddat arbete kommer att ha behov av sin anställning under överskådlig tid. Tryggheten beskrivs som viktig för många som tidigare har haft svårt att hitta en fast förankring på arbetsmarknaden och som kanske aldrig kommer att kunna få något annat arbete.

5.4 Att skapa arbetstillfällen där behoven finns

Den grundläggande idén med Samhall är att skapa arbetstillfällen. I 1992 års proposition om att ombilda Samhall till aktiebolag fastslogs att verksamhetens syfte skulle vara att tillförsäkra målgruppen rätt till avlönat arbete, medan det betonades att produktionen av varor och tjänster inte är betydelsefull i sig.¹⁶ På motsvarande sätt betonar bolagsordningen att det är genom produktionen av efterfrågade varor och tjänster som bolaget ska skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns.

Samhall har som regel nått den sysselsättningsvolym som regeringen har önskat, åtminstone avseende skyddat arbete. Det finns dock i praktiken en ständig geografisk spänning mellan målgruppens behov

¹⁵ Se t.ex. Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 49 och Riksrevisionen (2008). *Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna*. RiR 2008:28, s. 10.

¹⁶ Prop. 1991/92:91, s. 26.

och var det finns marknadsmässiga förutsättningar att bedriva en bärkraftig verksamhet.

5.4.1 Lönetimmarna har blivit svårare att nå

För de individer som har anvisats till och anställts hos Samhall beslutar regeringen hur många lönetimmar som bolaget minst ska producera i skyddat arbete respektive LFU under ett år. Med lönetimmar avses, förutom arbetad tid, även bl.a. semester och tid med sjuklön (dag 2–14 av en sjukskrivning).

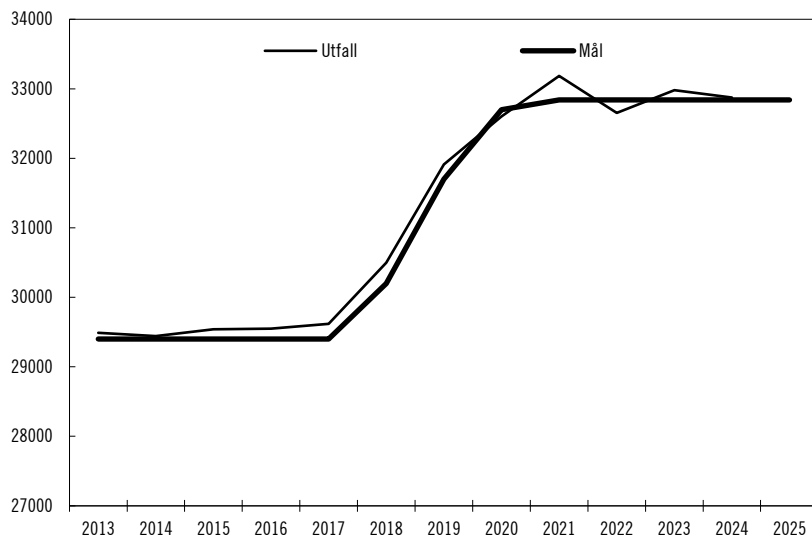
Samhall har som regel nått målet för skyddat arbete

För 2025 är målen 32,84 miljoner lönetimmar i skyddat arbete och 2,99 miljoner lönetimmar i LFU.

Historiskt har Samhall i allmänhet uppnått de målnivåer för lönetimmar som regeringen har satt upp för skyddat arbete. Målet omformulerades från arbetstimmar till lönetimmar 2013.¹⁷ Sedan dess är det endast vid två tillfällen som målet inte har uppnåtts – 2020 och 2022 (se figur 5.1).

¹⁷ Motivet till förändringen var bl.a. att uppnå en bättre jämförbarhet mot bidragsgrundande tid för lönebidrag. Se Samhall (2013). *Års- och hållbarhetsredovisning 2012*, s. 56.

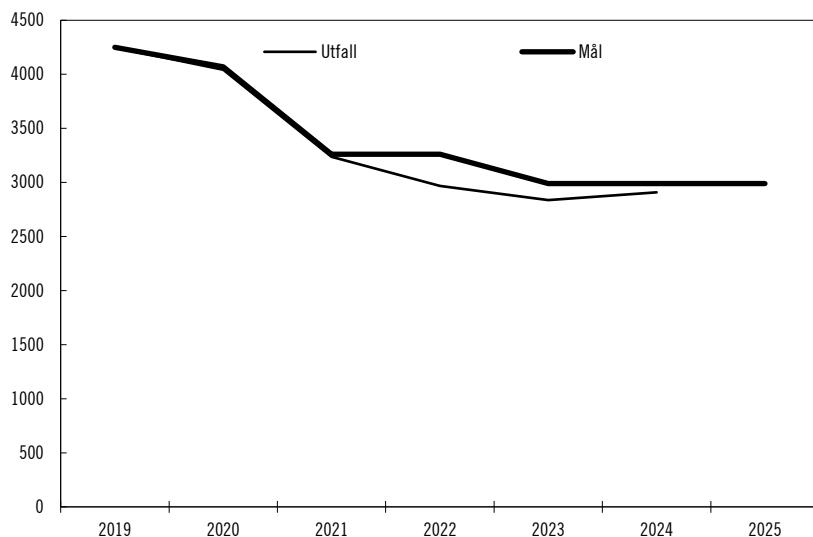
Figur 5.1 Mål och utfall för lönetimmar i skyddat arbete, 2013–2025, tusental timmar



Källa: Samhalls årsredovisningar samt regleringsbrev för respektive år avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Inom LFU har den förväntade omfattningen av anställningarna varit formulerad i termer av lönetimmar sedan 2019. Samhall har dock inte kunnat nå målet för antal lönetimmar i LFU under något av åren sedan 2020 (se figur 5.2). År 2022 missade bolaget målen för både skyddat arbete och LFU.

Figur 5.2 Mål och utfall för lönetimmar i LFU, 2019–2025, tusental timmar



Källa: Samhalls årsredovisningar samt regleringsbrev för respektive år avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Hur väl Samhall lyckas med att uppnå ett antal lönetimmar som motsvarar målen beror till betydande del på faktorer som bolaget inte fullt ut kan förutse eller kontrollera, t.ex. vilka övergångar respektive återanställningar som kommer till stånd, hur sjuktalen ser ut och inte minst hur snabbt vakanser kan återbesättas med nyanställda som anvisas av Arbetsförmedlingen. Vid de tillfällen de senaste åren då Samhall har missat målen har bolaget i årsredovisningar främst pekat på att Arbetsförmedlingen har anvisat alltför få individer. Utredningen bedömer dock att processen från Arbetsförmedlingens urval fram tills individen faktiskt anställs hos Samhall innefattar många olika steg där både Arbetsförmedlingen och Samhall är involverade, och att ett lyckat utfall därför är beroende av båda organisationerna (se avsnitt 7.6).

Måluppfyllelsen har ekonomiska konsekvenser

Måluppfyllelsen avseende lönetimmar har även ekonomiska konsekvenser för Samhall. Om bolaget inte uppnår målnivån för lönetimmar i skyddat arbete respektive LFU återkräver Kammarkollegiet motsvarande andel av merkostnadsersättningen för det aktuella året.¹⁸ Bestämmelsen syftar till att säkerställa att Samhall inte erhåller mer ersättning än vad som motsvaras av det samhällsuppdrag som bolaget utför. Om Samhall däremot producerar fler timmar än de satta målen berättigar det inte till högre merkostnadsersättning.

5.4.2 Geografisk fördelning ska möta många perspektiv

Utöver att arbetstillfällena hos Samhall ska ha en viss omfattning ska de också finnas där behoven finns. Som tidigare har nämnts har Samhall verksamhet på 768 orter i 282 av Sveriges 290 kommuner. I förhållande till antalet sysselsatta på den övriga arbetsmarknaden står Samhall för en relativt sett större del av den totala sysselsättningen i mer glesbefolkade delar av landet jämfört med i storstadsregionerna.¹⁹

Det finns dock stora variationer när det gäller vilken produktion och vilket utbud av arbetsuppgifter som Samhall har lokalt. På vissa orter finns ett relativt varierat utbud, på andra är utbudet mycket begränsat, ofta till endast lokalvård.

Vilken verksamhet som Samhall bedriver på en viss ort beror på dels de marknadsmässiga förutsättningarna lokalt, dels på vilka förutsättningar Samhall har att bedriva en ekonomiskt effektiv och bärkraftig verksamhet. Det beror också på vilka vägval Samhall har gjort historiskt. Eftersom Samhall behöver skapa arbete för de anställda som anvisas av Arbetsförmedlingen, samtidigt som anställningstiderna ofta är långa, speglar den geografiska fördelningen av arbetsställen till viss del de behov som fanns för ett eller två decennier sedan och de produktionsbeslut som då fattades.

Eftersom Samhall inte kan anpassa antalet anställda eller personalsammansättningen till vilka affärer bolaget gör är det för bolaget viktigt att den geografiska fördelningen av nya anvisningar samspelar med var bolaget bedömer att det finns tillräckliga affärsmässiga för-

¹⁸ 13 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁹ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 13.

utsättningar. Var Samhall ser affärsmässiga möjligheter överensstämmer dock inte nödvändigtvis med Arbetsförmedlingens prognoser över var de arbetssökandes behov väntas uppstå. I praktiken är det därför en återkommande förhandlingsfråga på central nivå mellan Samhall och Arbetsförmedlingen hur lönetimmar och anvisningar ska fördelas geografiskt de närmaste åren. Från Samhalls perspektiv behöver fördelningen också i viss mån kompensera för att den befintliga verksamhetens geografiska fördelning och de produktionsbeslut som fattades för länge sedan inte nödvändigtvis speglar vad som är ekonomiskt bärkraftigt i dag.

Samverkan mellan organisationerna försvåras också av att de geografiska skärningarna i respektive organisation inte överensstämmer, och av att Samhalls mål är formulerat i termer av antal lönetimmar medan regeringens styrning av Arbetsförmedlingen bygger på att Arbetsförmedlingen anvisar ett visst antal personer (se även avsnitt 7.6).

5.5 Samhalls arbetssätt

Det ligger i Samhalls uppdrag att matcha individen mot rätt arbetsuppgifter och skapa förutsättningar för personlig och yrkesmässig utveckling. Detta till skillnad från t.ex. en anställning med lönebidrag, där individen anställs för att utföra specifika arbetsuppgifter på en viss arbetsplats. Matchningsarbetet inom Samhall sker stegvis från anställning via medarbetarutveckling till, så småningom, övergång till en annan arbetsgivare. Många företrädare för Samhall menar dock att de individer som anvisas i allmänhet borde vara bättre förberedda, inte minst i fråga om språkkunskaper.

5.5.1 Grunden för matchningen läggs i samband med anställningen

En första grund för matchningen och medarbetarutvecklingen läggs redan under urvals- och anvisningsprocessen som föregår anställningen hos Samhall. Denna process beskrivs närmare i kapitel 7 och innefattar bl.a. att Arbetsförmedlingen bedömer att de arbetssökande tillhör målgruppen för insatsen, att de arbetssökande får information om arbetet inom Samhall, att Samhall genomför individuella

matchningssamtal och att Arbetsförmedlingen till Samhall överlämnar meritförteckning och andra underlag avseende faktorer som påverkar arbetsförmågan. Det är också relativt vanligt förekommande att individer som är aktuella för anvisning till skyddat arbete börjar med att prova på arbetet under en kort tids praktik, enligt Samhall högst fyra veckor.

Anställningsprocessen slutförs vid ett s.k. trepartssamtal mellan individen, Samhall och Arbetsförmedlingen. Vid samtalet diskuteras arbetsuppgifter, anpassning, stödbehov och utvecklingsinsatser.²⁰ Samtalet utmynnar i en överenskommelse om anställning och om målet med anställningen, t.ex. att den på sikt ska leda till anställning på den reguljära arbetsmarknaden. I anslutning till trepartssamtalet genomför Samhall en första s.k. mål- och utvecklingsdialog där individens tidigare erfarenheter, kompetenser och behov dokumenteras.

Individer som påbörjar skyddat arbete hos Samhall skrivs enligt praxis ut från Arbetsförmedlingen. Det innebär i praktiken att Arbetsförmedlingen överlåter ansvaret för individens fortsatta utveckling på Samhall.

5.5.2 Matchningen sker i flera steg

Som grund för matchningsarbetet skattar ansvarig chef och individen gemensamt sexton arbetsförmågor, exempelvis grad av läs- och skrivkunnighet, rörlighet, problemlösningsförmåga och samarbetsförmåga. På basis av skattningen av arbetsförmågor gör Samhall en matchning mot någon av bolagets 25 yrkesroller. Bland dessa finns exempelvis lokalvårdare, tvätterimedarbetare, lagerarbetare, omsorgsassistent, administratör, chaufför, receptionist och vaktmästare. Vissa av yrkesrollerna motsvarar branschstandarder, andra är interna för Samhalls verksamhet. För varje sådan yrkesroll finns en grundutbildning inom Samhalls utbildningskoncept som kallas för Samhallsskolan. Grundutbildningen kan följas av påbyggnadsutbildningar. Lärare inom Samhallsskolan är ofta andra anvisade som har omfattande erfarenhet och som har titeln internlärare.

Hur arbetet med rekrytering, matchning och utbildning är organiserat varierar mellan olika distrikt och olika orter. Utredningen kan

²⁰ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011. *Skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag*, version 7.0.

utifrån sina verksamhetsbesök t.ex. konstatera att Samhall på vissa orter redan vid matchningssamtalet gör en bedömning av om individen kommer att kunna matchas mot arbete i de specifika kunduppdrag som Samhall har. På andra orter får individen en relativt lång introduktionsperiod efter att anställningen har påbörjats, som består av utbildning varvat med praktik i verksamheten, innan individen matchas mot arbete. Skillnader finns också i fråga om utbildningsinsatsernas organisering och inriktning.

Det löpande matchningsarbetet mot kunduppdrag sker sedan vid interna s.k. matchningsmöten där Samhalls lokala chefer deltar. Vid matchningsmötena matchas medarbetares förmåga, yrkeskunskande och behov av anpassningar mot kunduppdrag, i syfte att skapa förutsättningar för både god medarbetarutveckling och kundleverans.

5.5.3 Anpassning på många olika sätt

Matchningen mot specifika arbetsuppgifter går hand i hand med vilka möjligheter som finns till anpassning av arbetssituationen. Sådan anpassning kan göras på många olika sätt. Samhalls arbetssätt bygger generellt på arbete i grupp och att flera individers förmågor och kompetenser kan komplettera varandra. På så vis kan en grupp av medarbetare med hjälp av varandra utföra samma arbete som i andra bolag, men uppdelat på fler personer.

De konkreta anpassningarna kan enligt Samhall t.ex. bestå av att verksamheten möjliggör växling eller begränsning av arbetsuppgifter, utförande av en arbetsuppgift i taget, möjlighet till anpassad schemaläggning, förtydligade instruktioner eller möjlighet till mikropaus i arbetet. Det kan också röra sig om mer tekniska anpassningar såsom anpassad utrustning och möbler, anpassad belysning eller ljudmiljö.²¹

En viktig aspekt av arbete i grupp är också att en mångfald av olika yrkesroller och arbetsuppgifter möjliggör för medarbetarna att rotera mellan olika arbetsuppgifter, bygga upp erfarenheter och kompetens, och eventuellt också avancera från enklare arbetsuppgifter till mer avancerade. Vid våra verksamhetsbesök har utveckling i arbetet ofta beskrivits som en stegvis process där medarbetaren successivt stärker både sitt självförtroende, sin kompetens och sin arbetsförmåga genom att successivt utvidga sin trygghetszon och prova på nya arbetsupp-

²¹ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 34.

gifter och sammanhang. Så småningom kan det handla om att Samhall ser till att individen får prova på ett arbete hos en annan arbetsgivare.

Utifrån denna idé om medarbetarutveckling är det bästa för Samhall därför att i möjligaste mån ha många medarbetare på en och samma arbetsplats, helst arbetsplatser som erbjuder många olika arbetsuppgifter och arbetsmoment. Sådana arbetsplatser kan t.ex. vara inom lager och logistik, vissa större lokalvårdsuppdrag, egen industriverksamhet eller tvätterier. Sådana arbetsplatser erbjuder också bättre möjligheter till ett fysiskt närvarande ledarskap, vilket som regel är positivt för Samhalls medarbetare, jämfört med att medarbetarna är utspridda på många olika arbetsplatser.

Vilka verksamheter och vilket utbud av arbetsuppgifter som Samhall har på en viss ort beror delvis på val som bolaget självt har gjort över tid. Till stor del beror det dock också på vilken lokal efterfrågan som finns på den typ av tjänster som Samhall erbjuder och vilka möjligheter Samhall har att tillhandahålla dessa på ett tillräckligt resurseffektivt sätt. Därmed finns stora variationer mellan olika orter, såväl vad gäller branscher som vad gäller typ av arbetsplatser.

5.5.4 Uppföljning med grund i årliga mål- och utvecklingsdialoger

Under anställningstiden har Samhall årliga s.k. mål- och utvecklingsdialoger med alla anställda. Som har beskrivits ovan genomförs den första dialogen i samband med anställning. Vid den första dialogen kommer chef och medarbetare överens om mål för utvecklingen av medarbetarens arbetsförmåga och vilka utvecklingsaktiviteter som ska genomföras. Vid de kommande dialogerna följs mål, aktiviteter och medarbetarens utveckling upp. Därutöver har anställda i LFU även fyra uppföljningssamtal under året där både Samhall och Arbetsförmedlingen deltar.

Utöver mål- och utvecklingsdialogerna ska chef och medarbetare också ha s.k. nulägesavstämningar under året. Syftet med dessa är att diskutera utvecklingsaktiviteter och hur medarbetarens utvecklingsmål ska nås, klargöra ömsesidiga förväntningar, prata om trivsel, hälsa och det dagliga arbetet samt följa upp behovet av anpassningar. Första linjens chef ansvarar också för att löpande coacha, stötta och ge återkoppling till medarbetaren på utfört arbete, med grund i medarbetarens mål- och utvecklingsplan.

På aggregerad nivå följer Samhall också upp medarbetarnas utveckling och trivsel genom medarbetarundersökningar.

5.5.5 Samhall tycker att de som anvisas borde vara bättre förberedda

Det finns en uppfattning på många håll inom Samhall att de individer som anvisas av Arbetsförmedlingen inte är tillräckligt förberedda för anställningen hos Samhall och för vad produktivt arbete innebär. Många uttrycker också att det har skett en försämring i detta avseende under 2020-talet, i meningen att de nyanställda är sämre rustade för arbetet, såväl fysiskt som psykiskt. I vissa av våra intervjuer har det framförts att det är Arbetsförmedlingen som, till följd av bristande förståelse för Samhalls verksamhet, anvisar individer som inte har förutsättningar att utvecklas genom den typen av arbete som Samhall erbjuder. Vissa menar också att förändringen har att göra med Arbetsförmedlingens förändrade arbetssätt som har medfört att myndigheten har sämre personkännedom än tidigare, och därför gör felaktiga bedömningar av individers förutsättningar.

Utredningen har dock inte kunnat verifiera i vilken utsträckning den upplevda förändringen verkligen bottnar i förändringar hos Arbetsförmedlingen eller om den snarare återspeglar de förändringar i målgruppens sammansättning som tidigare har beskrivits. Arbetsförmedlingens arbete med urval och anvisningar till Samhall behandlas i kapitel 7.

Vad som däremot har varit tydligt vid utredningens verksamhetsbesök är att den introduktion som Samhall erbjuder ser väldigt olika ut på olika orter. Den relativt långa introduktionsperiod med begränsade produktivitetskrav som finns på vissa orter motsvaras på andra orter av en i princip omedelbar matchning mot arbete i specifika kunduppdrag, vilket i praktiken innebär att individen behöver vara produktiv från start. Utredningens bedömning är att detta sannolikt påverkar hur Samhall lokalt ser på hur pass förberedda de individer som anvisas är.

Språksvaghet är en särskild utmaning

En särskild aspekt som har tagits upp på i princip alla verksamhetsorter som utredningen har besökt är att en del av de anställda har alltför begränsade kunskaper i svenska språket, och att utmaningarna även i denna del har ökat de senaste åren. I kombination med en funktionsnedsättning som t.ex. kan innebära inlärningssvårigheter kan detta medföra att individen har svårt att genomföra medarbetarsamtal, tillgodogöra sig utbildning och möta kunders krav. Det förekommer att medarbetare får tolka åt varandra, antingen informellt eller i vissa fall i en utpekad roll som språkstöd vid t.ex. utbildningar. På en ort uttrycks dock att många nu har så stora utmaningar att det snarare handlar om ett utbrett behov av tolk.

Samhalls bolagsledning har uppskattat medarbetarnas språknivå på basis av skattningar som Samhalls HR-organisation har gjort inom respektive distrikt. Bolaget har på så vis kommit fram till att det finns knappt 1 000 medarbetare i skyddat arbete som inte bedöms kunna svenska alls, och som har stort behov av språkutbildning och språkstöd. Därutöver bedöms det finnas ytterligare ungefär 2 000 medarbetare som kan ta till sig svenska med stöd, men som har behov av lätt svenska, tolkning och språkstöd. Bolagsledningen har för utredningen påtalat att så pass bristande språkkunskaper bland de anställda medför säkerhetsrisker i verksamheten, och att omfattande insatser behöver göras för att trygga medarbetarnas arbetsmiljöer och möjligheten till kommunikation mellan medarbetare och arbetsledning på arbetsplatserna. Med anledning av detta har Samhall föreslagit att bolaget ska få i uppdrag att erbjuda språkstöd. Detta i syfte att säkerställa en grundläggande nivå i säkerhets- och arbetsmiljöarbetet, skapa bättre förutsättningar för medarbetarutveckling och bättre förbereda medarbetarna för arbete utanför Samhall. Bolagets bedömning är att investeringar inom området, tillsammans med förberedande insatser från Arbetsförmedlingen, kan göras i syfte att uppnå en större medarbetarutveckling.²²

Hur språkfrågan hanteras i anvisningsprocessen behandlas i avsnitt 7.6.5.

²² Samhall (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 13.

5.6 Meningsfulla och utvecklande arbeten

Samhall ska skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Innebörden av detta utvecklades i förarbeten i samband med bolagiseringen, och innefattar både kvantitativa och kvalitativa dimensioner.

5.6.1 Arbetet ska vara meningsfullt och utvecklande

I 1992 års proposition om att ombilda Samhall till aktiebolag poängterade regeringen att bolagets produktion av varor och tjänster inte är betydelsefull i sig, utan att produktionen är ett medel för att kunna erbjuda lämpliga och bra arbeten för målgruppen.²³

Meningsfullt arbete innebär enligt propositionen att Samhall ska producera varor och tjänster som efterfrågas på en marknad. Regeringen betonade att det således inte handlar om terapibetonade sysslor eller arbetsuppgifter som huvudsakligen syftar till rehabilitering eller arbetsträning, även om arbetet har en rehabiliterande effekt.

För arbetets meningsfullhet ansågs det således vara grundläggande att medarbetarna är sysselsatta, och att det rörde sig om produktiv verksamhet.

Att arbetet enligt propositionen inte bara ska vara meningsfullt utan också utvecklande innebär en mer kvalitativ dimension. Arbetsmiljö, arbetsorganisation och arbetsförhållandena i övrigt ska enligt propositionen svara mot arbetstagarnas behov av anpassade förhållanden och i vissa fall särskilt stöd i arbetet. Arbetstagarna ska ges möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar i arbetet. Regeringen poängterade att detta är ett av syftena med Samhalls verksamhet, och att det därför, för Samhalls del, innebär mer än ett krav på god arbetsmiljö och goda arbetsförhållanden. Att ta tillvara och på bästa sätt utveckla de anställdas arbetsförmåga är således en väsentlig uppgift för Samhall, och måste enligt propositionen därför vara ett krav från samhällets sida. Att de anställdas arbetsförmåga tas tillvara och utvecklas är dessutom viktigt för Samhalls egen verksamhet, liksom för de anställdas möjligheter att på sikt gå över till den reguljära arbetsmarknaden. I propositionen betonas särskilt att människors anlag, intressen, färdigheter och kunskaper varierar, liksom de anställdas bakgrund, erfaren-

²³ Prop. 1991/92:91, s. 26.

heter och funktionsnedsättningar, och att Samhall därför måste kunna erbjuda olika slags arbetsuppgifter.

5.6.2 Samstämmig bild av att arbetet inte är tillräckligt utvecklande

Huruvida Samhall faktiskt erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten undersöktes 2023 av Riksrevisionen.²⁴ Riksrevisionen menade att anställda hos Samhall hade meningsfulla arbeten, i betydelsen att arbetena var avlönade, efterfrågade och i stort gav sysselsättning. Däremot ansåg Riksrevisionen att Samhall brast i att ge utvecklande arbeten. Riksrevisionen lade i sin bedömning stor vikt vid bredden av arbetsuppgifter, interna strukturer för matchning och medarbetarutveckling samt chefstäthet och chefernas förutsättningar och incitament. Enligt Riksrevisionen hade Samhall inte lyckats skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa skälig anpassning efter de anställdas behov. Vidare menade Riksrevisionen bl.a. att Samhalls personalledande chefer hade för stora personalgrupper och för många kunduppdrag, och att bolaget inte heller hade arbetat systematiskt med att följa upp de anställdas utveckling. En central dimension i Riksrevisionens granskning, liksom i tidigare utredningar och granskningar, är att det finns motsättningar mellan å ena sidan hur Samhalls samhällsuppdrag är formulerat och styrt och å andra sidan Samhalls möjligheter att på marknadens villkor skapa arbete för de anställda (se avsnitt 3.4).

Mer tid med chef och bredare utbud av arbetsuppgifter önskas

Utredningen har diskuterat frågan om meningsfullt och utvecklande arbete med många företrädare för både Samhall och Arbetsförmedlingen.

Många delar förarbetenas syn att meningsfullheten skapas genom att det finns någon som är villig att betala för de varor och tjänster som medarbetarna är delaktiga i att producera. Det beskrivs som centralt att en anställning inom Samhall i den meningen är ett riktigt jobb och ingen sysselsättningsinsats.

²⁴ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14.

I fråga om att arbetet också ska vara utvecklande är det framför allt två utvecklingsområden som återkommande påtalas av intervjupersonerna. Det ena handlar om att chefstätheten är för låg för att säkerställa ett tillräckligt närvarande ledarskap och att det är svårt för chefer att hinna med att arbeta med medarbetarutveckling. Det andra är att utbudet av arbetsuppgifter lokalt är för begränsat sett till medarbetarnas behov av varierande arbetsuppgifter och att kunna rotera. Bland arbetsförmedlare finns i detta avseende en kritik mot att lokalvård ofta är helt dominerande i det lokala tjänsteutbudet, att lokalvård kräver mycket av individen såväl fysiskt som socialt, och att det ofta förutsätter att individen redan vid anvisning är relativt högproduktiv snarare än i behov av utveckling.

I den enkät som utredningen har genomfört till arbetsförmedlare ställdes frågan om arbetsförmedlarna delar Riksrevisionens slutsats att arbete inom Samhall inte är tillräckligt utvecklande för de anställda. Av de svarande höll 71 procent med om Riksrevisionens slutsats. När de ombads beskriva vad som i så fall behövde utvecklas i Samhalls verksamhet var det vanligaste svaret (62 procent) att Samhall skulle behöva ha ett bredare utbud av arbetsuppgifter. Relativt många (37 procent) ansåg också att Samhall behövde ha mer kunskap eller förändra sina arbetssätt i olika avseenden för att bättre svara mot målgruppens behov.

5.6.3 Sysselsättningsgraden beror delvis på överbemannning

Samhall har i uppdrag att finnas där behoven finns, vilket är grunden till att bolaget har etablerat och bedriver verksamhet på så många orter, samtidigt som bolaget ska producera varor och tjänster som efterfrågas av marknaden. För att sådan produktion ska upplevas som meningsfull är dock en förutsättning att individen faktiskt är sysselsatt i produktionen.

Höjd sysselsättningsgrad har länge varit en målsättning

Samhall har historiskt haft ett problem med undersysselsättning, dvs. att medarbetare går sysslolösa. Både 2003 års Samhallutredning och den s.k. FunkA-utredningen 2012 ansåg att den då betydande undersysselsättningen var problematisk utifrån perspektivet att Samhall

skulle erbjuda meningsfullt arbete.²⁵ Att det är viktigt att undvika undersysselsättning har också varit ett återkommande tema i de intervjuer som utredningen har genomfört med företrädare för Samhall på olika nivåer. Det finns en samstämmig bild av att många anställda mår dåligt av brist på sysselsättning. Som framgår av avsnitt 5.7.9 betingar sysslolösa medarbetare också kostnader, vilket i förlängningen går ut över bolagets ekonomiska möjligheter att erbjuda övriga anställda ett ändamålsenligt stöd.

Målsättningen att höja sysselsättningsgraden har varit en viktig del av det utvecklingsarbete mot ökad affärsmässighet som Samhall har bedrivit under det senaste decenniet.²⁶ Som framgår av avsnitt 5.9 har regeringen sedan några år också satt ett mål om 95 procents sysselsättningsgrad bland de anställda, som Samhall i allmänhet uppnår.

I praktiken omöjligt att nå full sysselsättning

Våra intervjuer med företrädare för Samhall visar samtidigt att den höga sysselsättningsgraden är en sanning med modifikation, om man med sysselsättning menar att medarbetarna ska ha full sysselsättning i förhållande till sin förmåga. Samhall har visserligen starka ekonomiska incitament att se till att de anställda i så hög utsträckning som möjligt arbetar i kunduppdrag. Men affärerna lokalt matchar inte alltid medarbetarnas arbetsutbud. En vanlig utmaning kan t.ex. vara att Samhall har god affärsmässig beläggning under morgontimmarna, när många lokalvårdskunder vill ha sin städning utförd, men mindre beläggning resten av dagen. I sådana situationer där Samhall lokalt har svårt att fylla medarbetarnas tid är det relativt vanligt förekommande att bolaget bemannar befintliga uppdrag med fler personer än uppgiften egentligen kräver, s.k. extraresurser.

Enligt Samhall är det i praktiken en omöjlighet att göra affärer som överensstämmer helt och fullt med medarbetarnas samlade arbetsutbud och förmågor. Det har att göra med bolagets särart – att Samhall behöver hitta verksamhet för de individer som Arbetsförmedlingen anvisar, och som bolaget inte får säga upp, snarare än att som privatägda bolag anställa personal med utgångspunkt i verksamhetens behov. Företrädare för Samhall menar därför att ett visst

²⁵ SOU 2003:56, s. 242, SOU 2012:31, s. 262.

²⁶ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 28.

mått av sådan undersysselsättning alltid kommer att förekomma så länge uppdraget ser ut så som det gör i dag.

För att bättre belysa och förstå den undersysselsättning som råder i bolaget har Samhall tagit fram ett alternativt sysselsättningsmått som används för internt analysarbete och som bortser från den tid då medarbetarna går som extraresurser i kunduppdrag. Enligt detta mått är sysselsättningen ungefär 10 procentenheter lägre än vad sysselsättningsgraden visar.

5.6.4 Stödet från chef är centralt men cheferna för få

En central aspekt av ett utvecklande arbete är, som vi har sett, stödet från chefer och andra tjänstemän. Tillgången till chefer och andra stödfunktioner påverkar i sin tur andra kvalitetsdimensioner som arbetsmiljö och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Ungefär 800 första linjens chefer

De anställda i skyddat arbete och LFU har en områdeschef, eller ibland en gruppchef, som sin närmaste chef.²⁷ Områdeschefen har utöver personalansvaret även kundansvar, vilket innefattar bl.a. kundmöten och kvalitetskontroller. Områdescheferna förväntas också bidra till merförsäljning hos kunderna. I den mån det finns gruppchefer kan dessa ibland ha personalansvar för specifika grupper av medarbetare, t.ex. medarbetare inom LFU eller medarbetare som genomgår rehabilitering. Riksrevisionen bedömde 2023 att det då fanns ungefär 800 första linjens chefer inom Samhall.²⁸

I Samhalls driftsorganisation finns även ett mindre antal tjänstemän som inte har chefsansvar, som primärt arbetar med att stödja cheferna med planering och drift. Därutöver finns också en HR-organisation med separat chefslinje. I driftsorganisationen finns sammantaget ett åttiotial HR-medarbetare. Enligt uppgifter från Samhall hade bolaget på 1990-talet mer vårdande inslag, med bl.a.

²⁷ Samhalls operativa verksamhet är sedan våren 2024 organisatoriskt indelad i tre regioner som leds av varsin regionchef. Under regioncheferna finns distriktschefer, verksamhetschefer och områdeschefer. Industriverksamheten drivs inom en separat rikstäckande organisation med liknande struktur.

²⁸ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 22.

egna arbetsterapeuter och läkare anställda. De senaste decennierna har dock Samhalls profil, och därmed även sammansättningen av chefer och andra tjänstemän, renodlats allt mer till att fokusera på just att skapa arbete. Detta i takt med en sjunkande subventionsgrad och ett behov av att kontinuerligt öka intäkterna (se avsnitt 5.7).

Det gäller även chefernas kompetensprofiler, där Riksrevisionen i sin granskning från 2023 fann att branschkunskap, affärstänk och goda resultat från kund- och säljrelationer ofta hade efterfrågats vid Samhalls rekryteringar. Däremot hade Samhall inte ställt krav på tidigare utbildning eller erfarenhet av att arbeta med och personaleda personer med funktionsnedsättning, eller personer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.²⁹

Målgruppen behöver mer stöd än tidigare

Samtidigt finns tecken på att målgruppen behöver mer stöd från cheferna än tidigare. Som framgår av kapitel 4 finns det indikationer på att de individer som har anvisats till anställning hos Samhall de senaste åren har ett större och mer diversifierat behov av stöd än tidigare. Enligt Riksrevisionen medför detta, tillsammans med det faktum att en större andel av de anställda har kognitiva eller psykiska funktionsnedsättningar, att anpassningar av rumslig arbetsmiljö i högre utsträckning än tidigare behöver kompletteras med mer personalintensiva former av stöd i arbetet.³⁰ Ett annat problem som både Riksrevisionen och Samhall självt har uppmärksammat, är en ökad förekomst av hot och våld. Samtidigt har Arbetsdomstolen, som tidigare har beskrivits, fastställt att bolaget har ett långtgående ansvar för att komma till rätta med olämpligt beteende bland de anställda (se avsnitt 5.3.4).³¹

Chefstätheten har minskat kraftigt över tid

Trots utvecklingen mot ett större stödbehov hos individerna de senaste åren har både chefstäthet och stöd- och specialistfunktioner inom Samhall inte ökat utan i stället minskat kraftigt, sett över längre

²⁹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 101.

³⁰ Ibid., s. 42.

³¹ AD 2022 nr 15.

tid. Enligt Riksrevisionen har Samhall i dag endast en fjärdedel så många anställda tjänstemän som på 1980-talet, trots ungefär lika många anställda i skyddat arbete.³² Utredningens bedömning är att detta hänger nära samman med de ekonomiska realiteter som Samhall har mött över tid, både genom statens styrning och på marknaden (se vidare avsnitt 5.7 respektive 5.8).

I den enkät som Riksrevisionen genomförde bland första linjens chefer inom Samhall hösten 2022 uppgav sju av tio chefer att de hade personalansvar för 30 medarbetare eller fler, en fjärdedel för mer än 40 medarbetare.³³

Cheferna behöver lägga mycket tid på kundrelationer, administration och rehabiliteringsärenden

Liksom Riksrevisionen bedömer utredningen också att första linjens chefer inom Samhall behöver lägga mycket tid på annat än medarbetarutveckling. Enligt Samhalls egna uppskattningar läggs mycket av områdeschefernas tid på kundrelationer och administration. Cheferna har också bl.a. ansvaret för övergångar till andra arbetsgivare, och har individuellt satta mål för hur många övergångar de ska åstadkomma.

I intervjuer med chefer inom Samhall framkommer också att cheferna ofta behöver ta ett större ansvar för att hjälpa medarbetarna med t.ex. myndighetskontakter än vad andra arbetsgivare skulle behöva göra. Det hänger bl.a. samman med att de anställdas sjukfrånvaro är hög, 16,7 procent bland anvisade medarbetare under 2023.³⁴ Att sjukfrånvaron är högre inom Samhall än på en genomsnittlig arbetsplats är delvis en naturlig följd av målgruppens sammansättning. Samhall har också en särskild överenskommelse om fördjupad samverkan med Försäkringskassan, som bl.a. innefattar att Försäkringskassan har särskilt utsedda kontaktpersoner för Samhall, och att organisationerna gemensamt upprättar årliga aktivitetsplaner.³⁵ Likväl innebär den höga sjukfrånvaron en hög belastning på cheferna, som ska klara bemanningen för att säkerställa kundleveranser och samti-

³² Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 99.

³³ Ibid., s. 39.

³⁴ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 58.

³⁵ Försäkringskassan (2023). *Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2022 om arbetsförmåga i anpassade och skyddade arbeten*. Återrapport 2023-02-28.

digt hantera de anställdas rehabiliteringsärenden. Ungefär 6 000 medarbetare har pågående rehabiliteringsärenden, vilket motsvarar mer än var fjärde anvisad medarbetare. Vissa anställda hinner inte heller arbeta särskilt länge innan de blir långtidssjukskrivna. En distriktschef uttrycker i en intervju att 10 procent av medarbetarna i det aktuella distriktet egentligen har för låg arbetsförmåga för arbetet på Samhall, och att dessa 10 procent beräknas ta 40 procent av distriktets resurser i anspråk.

I Riksrevisionens enkät svarade följaktligen två tredjedelar av cheferna att de inte kan ägna tillräcklig tid åt medarbetarnas utveckling.³⁶

De anställda är ofta utspridda på många olika arbetsplatser

Utredningen kan utifrån vår intervjuundersökning också konstatera att de anställda ofta är utspridda på många olika arbetsplatser. Till sammans med det stora antalet medarbetare per chef innebär det på många arbetsplatser att den personalansvariga chefen inte har någon kontinuerlig fysisk närvaro under arbetsdagen. Detta med undantag för bl.a. Samhalls egen industriverksamhet, tvätterier eller vissa större lokalvårdsuppdrag där många anställda arbetar på samma arbetsplats, med chefen mer närvarande i produktionen. I Riksrevisionens enkät uppgav dock endast 28 procent av cheferna att de träffade sina medarbetare dagligen, medan fyra av tio träffade medarbetarna en gång per vecka eller mer sällan än så.³⁷ Detta mönster överensstämmer med utredningens egna observationer och kan enligt utredningen knappast vara förenligt med goda möjligheter att vara en närvarande chef och arbeta aktivt med medarbetarutveckling.

På många arbetsplatser har den dagliga arbetsledningen på senare år i praktiken skötts av s.k. driftledare och teamledare. Dessa funktioner har bemannats av personer med funktionsnedsättning som är anvisade till en anställning hos Samhall och som därför varken har haft ett formellt arbetsgivaransvar eller fått förutsättningar att ta ett sådant ansvar. Enligt Riksrevisionens granskning från 2023 tyder mycket på att Samhall kompenserar för den låga chefstätheten i första linjen med framför allt driftledare. Utredningen delar denna bedömning. Enligt Samhall har även Arbetsmiljöverket haft synpunk-

³⁶ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 41 resp. bilaga 7.

³⁷ Ibid., s. 40 resp. bilaga 7.

ter på upplägget, i samband med en inspektion vid Samhall i Eskilstuna. Det pågår därför ett arbete med att ersätta dessa roller med funktionen driftstöd, som har mer begränsade befogenheter (se avsnitt 5.9.4). Även detta riskerar dock, enligt utredningens bedömning, att i stället leda till ökad belastning på första linjens chef.

Personalomsättningen bland chefer är hög

Vid de verksamhetsbesök som utredningen har genomfört har chefer vittnat om att rollen som första linjens chef inom Samhall kräver ett mycket stort personligt engagemang kring medarbetarnas förutsättningar och situation, som går utöver vad ett arbete som personalansvarig chef i en annan organisation skulle kräva. Vid flera tillfällen har chefer också vittnat om att personalomsättningen bland första linjens chefer inom Samhall är hög och att det har ett samband med chefernas arbetsförutsättningar. Enligt uppgift från Samhall har personalomsättningen bland första linjens chefer på senare år varit runt 18 procent. Som jämförelse har personalomsättningen i staten som helhet de senaste åren varit knappt 12 procent. Utredningen bedömer att förutsättningarna för de anvisade medarbetarnas utveckling försämras ytterligare vid bristande kontinuitet i chefsrollen. En annan följd av att det uppstår vakanser bland chefer är också att övriga chefer tillfälligt får täcka dessa, med ännu större personalgrupper som följd.

Chefsstödet så svagt att det går ut över kvaliteten i verksamheten

I avsnitt 5.7.7 beskrivs att Samhalls lönekostnader för chefer och andra tjänstemän har minskat över tid, till följd av att statens styrning har medfört ett kontinuerligt effektiviseringsbehov. Företrädare för bolagsledningen uttrycker dock i våra intervjuer att chefstätheten nu är så låg att det riskerar att gå ut över bolagets möjligheter att uppnå en grundläggande nivå vad gäller fullgod arbetsmiljö och stöd till de anställda. Även Riksrevisionen menade att minskningen av antalet tjänstemän har minskat Samhalls möjlighet att ge adekvat stöd till de anställda och därmed påverkat genomförandet av bolagets samhällsuppdrag.³⁸

³⁸ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 99.

Liksom Riksrevisionen gör utredningen bedömningen att stödet från chefer och andra specialistfunktioner inom Samhall är för svagt, och att det går ut över kvaliteten i verksamheten och i slutändan över de anställdas möjligheter till arbete som är meningsfullt och utvecklande. Första linjens chefer har inte de förutsättningar som krävs för att kunna ge de anställda ett fullgott stöd. Snarare framträder bilden av att den lokala verksamheten går runt tack vare ett mycket stort personligt engagemang på alla nivåer och att vissa personer som har anvisats till Samhall av Arbetsförmedlingen i praktiken har kunnat avlasta cheferna en del av ansvaret för den dagliga arbetsledningen.

Under 2024 har Samhall emellertid implementerat nya arbetssätt och organisatoriska förändringar för att ge cheferna bättre arbetsförutsättningar och nyttja deras tid bättre, och samtidigt på marginalen kunna genomföra en viss förtätning, vilket beskrivs närmare i avsnitt 5.9.

5.6.5 Bredd av arbetsuppgifter kräver investeringar

En annan central aspekt av utvecklande arbete är att verksamheten erbjuder en tillräcklig bredd av arbetsuppgifter. Denna fråga ägnades särskild uppmärksamhet i 1992 års proposition, där det bl.a. uttrycks att ett ensidigt utbud av arbetsuppgifter gör att det blir svårt att erbjuda de anställda arbete som passar deras förutsättningar och begränsar möjligheterna till utveckling i arbetet. Enligt propositionen finns det visserligen en gräns för hur brett utbudet av arbetsuppgifter kan bli, men strävan måste vara att erbjuda arbetsuppgifter som är väl anpassade till de anställdas olika behov och förutsättningar. Enligt Samhalls ägaranvisning ska bolaget därmed också över tid söka affärsmöjligheter inom ett flertal branscher, i syfte att möjliggöra en bred tillgång på arbetsuppgifter som är anpassade för olika medarbetares behov.

Verksamhetsområdena är avsedda att komplettera varandra

Av utredningens intervjuer med representanter för Samhall framgår att bolaget strävar efter att ha olika verksamhetsdelar som kompletterar varandra. Det handlar både om vilken potential olika verksam-

hetsområden har att skapa arbete som passar medarbetarnas behov och om vilken produktion som har förutsättningar att generera tillräckliga intäkter för att verksamheten som helhet ska gå ihop ekonomiskt. Bolagets val av verksamhetsinriktning utgår från aspekter som hur många arbetstillfällen olika affärsområden har potential att skapa, hur konjunkturkänsliga de är, hur varierade arbetsuppgifterna är, hur väl den aktuella marknaden geografiskt överensstämmer med medarbetarnas behov och vilken potential som finns för att skapa övergångar. Därutöver beaktas också affärsmässiga aspekter som Samhalls potential att driftsätta en verksamhet till en rimlig kostnad och potentialen för att denna verksamhet ska uppnå tillräckliga intäkter.

I den nuvarande affärsmixen dominerar lokalvård. Enligt Samhall finns det flera fördelar med lokalvård, bl.a. att det innebär många jobb och att sådana tjänster behövs i hela landet, men också att efterfrågan på städtjänster är mindre konjunkturkänslig än vissa andra delar av Samhalls verksamhet. Lokalvårdsuppdragen är därför viktiga just för att kunna säkerställa en stabil bas av både tillräckliga intäkter till bolaget och sysselsättning för de anställda, både över tid och lokalt.

Vid sidan av lokalvård bidrar övriga delar av affärsmixen med olika saker. Tvätteriverksamheten bedöms t.ex. bidra med varierande arbetsuppgifter som kan anpassas till många behov och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att rotera, medan branschlösningar innebär större sannolikhet till övergångar. Tvätt och industri har också fördelarna att de i viss mån kan förläggas till orter där Samhall har behov av att skapa arbete, till skillnad från tjänster som lokalvård och branschlösningar som utförs i kundernas lokaler och därför är beroende av var kunderna finns.

Även om verksamhetsområdena kompletterar varandra på det nationella planet kan utredningen dock konstatera att utbudet av arbetsuppgifter på många orter är relativt begränsat. Verksamhetsstatistik från Samhall som utredningen har tagit del av visar att det lokalt ofta finns en dominerande verksamhet. I de allra flesta fall handlar det om lokalvård. I närmare hälften av de kommuner där Samhall har arbetsställen stod lokalvård ensamt för minst hälften av de lokala kundintäkterna under 2023, i närmare en fjärdedel av kommunerna för så mycket som 75 procent av intäkterna. På vissa, ofta mindre orter dominerade dock andra verksamheter, där Samhalls lokala

verksamhet t.ex. hade sin tyngdpunkt inom branschlösningar eller där Samhall driver en större industriverksamhet eller ett tvätteri.

Utöver den på orten dominerande verksamheten finns oftast någon eller ett par kompletterande verksamheter, om än som regel av betydligt mindre omfattning. Under 2023 fanns det på två tredjedelar av orterna endast en eller två verksamhetsgrenar som var så pass stora att de var och en för sig genererade mer än 10 procent av de lokala kundintäkterna. Kombinationen i dessa fall var ofta, om än inte alltid, lokalvård och s.k. branschlösningar.

Likväl hade Samhall alltså i en tredjedel av verksamhetskommunerna minst tre verksamhetsgrenar som var och en för sig genererade mer än 10 procent av de lokala intäkterna. Bland dessa kommuner ingick såväl större som mindre kommuner.

Storskalighet både för- och nackdel

I dag har Samhall en affärsmix som består av en blandning av stora och små kunder. Samhalls sätt att arbeta storskaligt med stora kontrakt har dock varit föremål för återkommande kritik från konkurrenter, som menar att Samhall har orimliga konkurrensfördelar i kraft av sin ägarstruktur. Samhall fick 2023 också kritik från Konkurrensverket för sin prissättning av vissa nationella städuppdrag (se vidare avsnitt 5.8.2).

Storskalighet kan samtidigt medföra fördelar för Samhalls anställda, om den innebär att Samhall kan ha många anställda på samma plats (se avsnitt 5.5.3). Storskaliga kontrakt inom lokalvård kan dock också innebära ett åtagande att städa ett stort antal lokaler som ligger på olika platser. Sådana uppdrag är svårare för Samhall att bemanna, bl.a. eftersom de ställer krav på att individen kan arbeta mer självständigt, och riskerar också vara mindre utvecklande för individen. Likväl kan Samhall behöva ta sådana uppdrag för att säkerställa dels tillräcklig sysselsättning, dels tillräckliga intäkter för att verksamheten ska gå runt.

Flera tidigare utredningar har visat på för smalt utbud

Riksrevisionen bedömde 2023 att Samhall inte hade lyckats skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa anpassning till anställdas olika förutsättningar. Riksrevisionen menade att Samhalls koncentration av kunduppdrag till vissa branscher och yrkesroller, i kombination med bolagets bemanning, inte ger förutsättningar för att möta anställdas behov av anpassningar, uppföljning och stöd.³⁹ Flera tidigare granskningar har kommit fram till liknande slutsatser.⁴⁰

I den enkät som Riksrevisionen genomförde bland grupp- och områdeschefer inom Samhall svarade hela 86 procent att Samhall behöver bredda sitt utbud av kunduppdrag och yrkesroller till fler branscher på de orter där bolaget är verksamt.⁴¹ I de intervjuer som denna utredning har genomfört med företrädare för Samhall på olika nivåer är det också en mycket vanlig synpunkt att det skulle vara önskvärt att kunna erbjuda medarbetarna fler typer av arbetsuppgifter. Många skulle önska tillgång till mer av sådan verksamhet som kan brytas ned till många typer av arbetsuppgifter, t.ex. tvätt eller enkel industriproduktion, som passar många typer av behov, och där det finns möjlighet till rotation och ett närvarande ledarskap.

I utredningens enkät bland arbetsförmedlare runt om i landet är också en bristande bredd i arbetsuppgifter det utvecklingsområde som de flesta lyfter fram. När utredningen har intervjuat arbetsförmedlare menar många att lokalvård, som ofta är ett ganska krävande arbete, är alltför dominerande inom Samhalls verksamhet.

Trots de variationsmöjligheter som finns på vissa orter kan utredningen därutöver också konstatera att det samlade utbudet av arbetsuppgifter fortfarande främst består av manuellt arbete som ofta är fysiskt ansträngande och ofta bygger på interaktion med andra anställda, kunder eller i viss mån allmänheten. Den typen av arbetsuppgifter passar delar av de anställda men inte nödvändigtvis alla. En sak som har tagits upp av flera intervjupersoner och deltagare i utredningens referensgrupp oberoende av varandra är t.ex. att en

³⁹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 26.

⁴⁰ Se t.ex. Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*, Statskontoret 2017:7 och Riksrevisionen (2008). *Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna*, RiR 2008:28.

⁴¹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 30.

betydande grupp av anställda skulle ha möjligheter att utveckla en god arbetsförmåga inom arbetsuppgifter som antingen är mindre fysiskt ansträngande eller mindre exponerade för social interaktion. Möjliga områden som har nämnts är t.ex. it, kundsupport eller enklare administrativt arbete.

Ytterligare breddning skulle medföra ökade kostnader

Affärsmässig bredd är emellertid kostsamt. Kostnaderna måste också ställas emot vilka förutsättningar som finns på marknaden, och därmed vilka möjligheter Samhall har att bedriva en verksamhet som går runt ekonomiskt.

Utredningen har låtit en konsult analysera Samhalls förutsättningar för att bredda sin verksamhet till fler branscher. Konsulten konstaterar att Samhalls breda tjänsteutbud särskiljer företaget från andra marknadsaktörer och att konkurrenter typiskt sett har fokuserat verksamheten på endast ett eller två av Samhalls verksamhetsområden. Det beror på att en bred verksamhet vanligtvis medför ökad komplexitet och därmed högre kostnader för det aktuella bolaget, utan att den ökade bredden kan generera motsvarande ökning av avkastningen. Det blir bl.a. svårare att nå stordriftsfördelar och en effektiv resursallokering inom bolaget. Konsulten menar också att Samhalls samhällsuppdrag ökar komplexiteten i den affärsmässiga verksamheten ytterligare, bl.a. genom det stora antalet anställda och den stora geografiska spridningen.

Konsulten konstaterar att det visserligen finns potentiella nya tjänsteområden som både skulle kunna erbjuda lämpliga arbeten för Samhalls anställda där behoven finns, och där Samhall skulle kunna uppnå en relativt god leveranseffektivitet. Det är dock troligt att en sådan breddning skulle leda till ökade kostnader. Nettokostnaden beror enligt konsulten på flera olika aspekter:

- *Satsningens storlek:* Större satsningar skapar större ekonomiska hävstångseffekter. Komplexitetskostnaderna blir också relativt sett mindre om satsningen är tillräckligt stor för att det ska gå att uppnå en tillräckligt stor verksamhet lokalt, s.k. lokal kritisk massa.

- *Separerbarhet*: Om det är möjligt att undvika att den nya verksamheten skapar ökad komplexitet i befintliga leveransstrukturer blir den tillkommande kostnaden mindre.
- *Storlek på kunder*: Om de nya kunderna är tillräckligt stora kan stordriftsfördelar uppnås i produktleveransen och genom att säljresurser och produktutveckling kan riktas mot färre aktörer.

För att undvika onödiga komplexitetskostnader är det därmed, enligt konsulten, fördelaktigt om en eventuell ytterligare breddning sker med få och större initiativ i stället för många små, att de uppnår en tillräckligt stor verksamhet lokalt och kan hanteras med separat verksamhetsledning.

Företagsekonomiskt kan kostnaderna för en breddad verksamhet delas in i dels komplexitetskostnader⁴², som är bestående, dels kapitalkostnader och uppstartskostnader, som framför allt uppstår i samband med att breddningen genomförs och under åren närmast därefter.

I tabell 5.3 ges ett exempel, baserat på investeringar som Samhall har gjort historiskt, på vilka kostnader som en breddning till ett nytt verksamhetsområde som kan sysselsätta 500 personer skulle kunna medföra. I exemplet krävs en investering med upp till 60 miljoner kronor (mnkr) i samband med breddningen. Därefter behöver verksamheten kunna bära årliga kostnader eller uteblivna intäkter med upp till 140 mnkr per år under en övergångsperiod, därefter 40 mnkr per år permanent.

⁴² Komplexitetskostnaderna väntas uppstå genom ett behov av fler chefer i första linjen. Omfattningen av detta beror dock på den nya satsningens omfattning och separerbarhet, som har beskrivits ovan. Ytterligare komplexitetskostnader väntas uppstå genom att Samhalls stödverksamhet behöver utökas, framför allt genom ökade kostnader för försäljning och produktutveckling, men kan även handla om ökade kostnader för t.ex. HR och it.

Tabell 5.3 Exempel på kostnadspåverkan vid breddad verksamhet

Kostnadskategori	Initial bedömning av ökade kostnader	Exempel på kostnader hänförliga till ny breddning med 500 personer
Komplexitetskostnader	~0,1 %–0,2 % per år	5–20 mnkr per år
därav direkta kostnader	~0,0 %–0,1 % per år	5–10 mnkr per år
därav indirekta kostnader (stödverksamhet)	~0,5 %–2,0 % per år	5–10 mnkr per år
Kapitalkostnader	Engångsinvestering ~5–20 % av framtida omsättning	15–60 mnkr Engångsinvestering
Uppstartskostnader	~3–8 års fördröjning i intäktsuppfyllnad	Negativt kassaflöde med 20–100 mnkr per år under 3–8 år

Källa: EY.

Samhall tror mer på att bredda lokalt än nationellt

Samhall menar att en ytterligare breddning av verksamheten till fler branscher skulle innebära ytterligare kostnader och ekonomiska risker, som enligt Samhall är svåra att ta med tanke på bolagets ekonomiska situation (se avsnitt 5.7). Att endast vidmakthålla befintlig bredd kräver enligt bolaget kontinuerliga investeringar eftersom kravbilderna i upphandlingarna hela tiden utvecklas vad gäller t.ex. kompetenskrav hos de anställda som ska utföra en viss tjänst.

Samhalls ledning uttrycker för sin del att det mest önskvärda skulle vara att uppnå en rimlig bredd lokalt, genom att t.ex. kunna erbjuda två till tre av de befintliga verksamhetsområdena på varje ort. Detta skulle enligt bolagsledningen både skapa ett tillräckligt brett utbud av arbetsuppgifter och motverka att bolaget blir alltför sårbart affärsmässigt. På nationell nivå menar man däremot att Samhall snarare kan behöva minska bredden i tjänsteutbudet något jämfört med i dag, om tillräcklig kvalitet för medarbetarna ska kunna uppnås under nuvarande ekonomiska förutsättningar.

5.7 Samhalls ekonomi och ersättningen från staten

Samhall har samma skyldigheter vad gäller t.ex. ekonomisk redovisning som andra aktiebolag. Samhalls styrelse har också samma ansvar för bolagets ekonomi och för kontroll av bolagets ekonomiska förhållanden som andra bolagsstyrelser. Staten har satt som mål att Samhalls avkastning på eget kapital långsiktigt ska uppgå till 5 procent⁴³ och soliditeten till 30 procent.

Utredningens analys visar att Samhalls ekonomi över tid har haft stor påverkan på Samhalls verksamhetsmässiga vägval och på Samhalls möjligheter att erbjuda de anställda ett ändamålsenligt stöd.

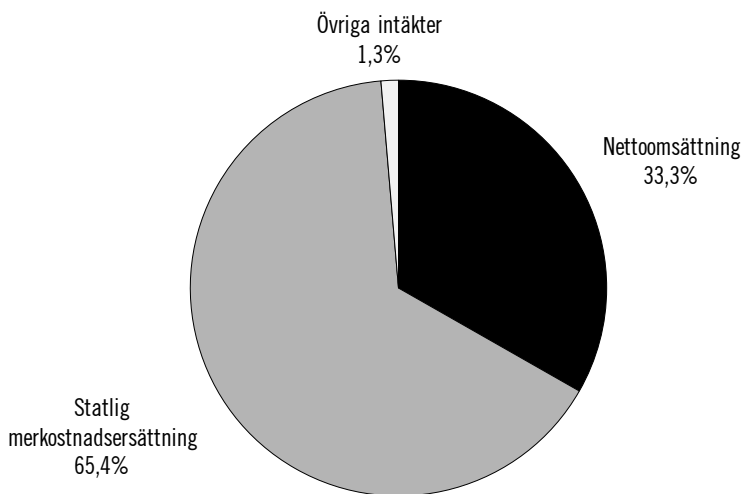
5.7.1 Två tredjedelar av intäkterna kommer från staten

Samhalls sammantagna rörelseintäkter under 2023 uppgick till 10 091 mnkr. Av detta stod Samhalls försäljningsintäkter för 3 355 mnkr och merkostnadsersättningen från staten för ungefär dubbelt så mycket. Netto uppgick årets intäkter från merkostnadsersättning till 6 598 mnkr⁴⁴ eller 65 procent av de sammantagna intäkterna (se figur 5.3). Därutöver hade Samhall vissa ytterligare intäkter motsvarande totalt 136 mnkr, vilket till största delen bestod av intäkter från Arbetsförmedlingen för andra tjänster inom arbetsmarknadspolitiken som Samhall tillhandahöll under året, t.ex. arbets träning.⁴⁵

⁴³ Målet om avkastning på eget kapital sänktes vid bolagsstämman 2020 från tidigare 7 procent.

⁴⁴ Denna summa avser årets tilldelade anslagsmedel minus vissa medel som Samhall återbetalade under året med anledning av att bolaget missade målet för antal lönetimmar i LFU under föregående år.

⁴⁵ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 90 resp. 123.

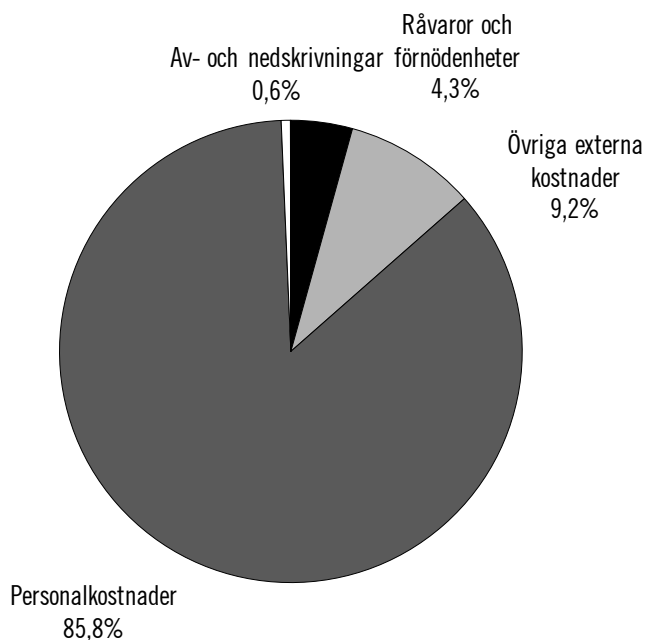
Figur 5.3 Fördelning av Samhalls rörelseintäkter 2023

Källa: Samhalls årsredovisning 2023.

5.7.2 Löner utgör den stora merparten av kostnaderna

Samhalls rörelsekostnader uppgick till 10 433 mnkr. Den stora merparten av dessa kostnader, 8 954 mnkr eller 86 procent, bestod av personalkostnader (se figur 5.4). Av de totala personalkostnaderna stod lönekostnader för anställda i skyddat arbete och LFU för 87 procent, eller 75 procent av Samhalls totala kostnadsmassa.

Resterande rörelsekostnader avsåg bl.a. insatsvaror och övriga externa kostnader i form av bl.a. hyres- och transportkostnader.

Figur 5.4 Fördelning av Samhalls rörelsekostnader 2023

Källa: Samhalls årsredovisning 2023.

Samhall gjorde 2023 en vinst efter skatt på 72 mnkr. Det motsvarade en avkastning på eget kapital på 3,7 procent, dvs. drygt en procentenhet under målet. Att årets resultat var positivt kan dock härledas till ett positivt räntenetto i kombination med att Samhall hade möjlighet att nyttja en bokslutsdisposition.

Rörelseresultatet för 2023, dvs. intäkter minus kostnader i verksamheten, uppgick däremot till –342 mnkr. Rörelseresultatet försämrades också med mer än en halv miljard kronor mellan 2022 och 2023. Det beror framför allt på ökade personalkostnader till följd av årets löneökningar (se vidare avsnitt 5.7.4).

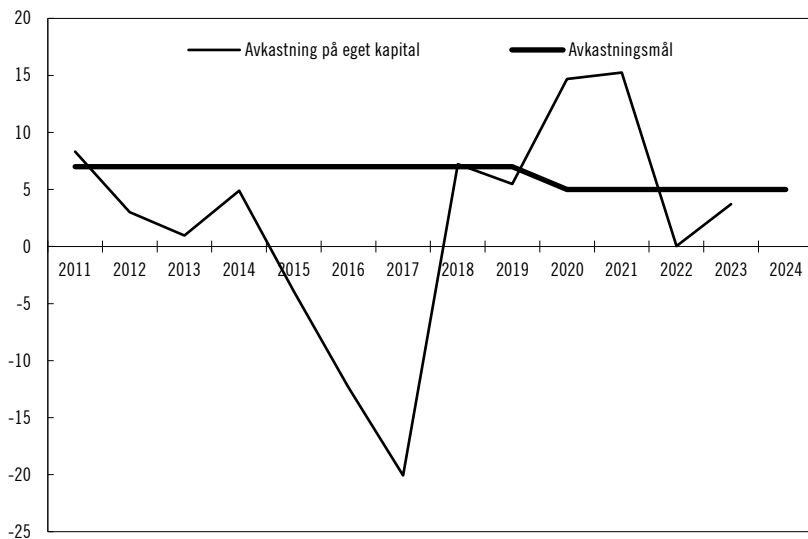
Soliditeten uppgick till 40 procent, vilket innebar en minskning med 1 procentenhet jämfört med föregående år, men var väl över målet på 30 procent.⁴⁶

⁴⁶ Samhall (2024). Årsredovisning 2023, s. 24.

5.7.3 Stora variationer i verksamhetens avkastning

I medeltal har avkastningen på eget kapital sedan 2011 uppgått till drygt 2 procent. Det är väsentligt under både det mål om 7 procents avkastning som gällde t.o.m. 2019 och det nuvarande målet om 5 procents avkastning. Enskilda år har dock Samhalls avkastning på eget kapital varierat mellan 15 procent och –20 procent, vilket framgår av figur 5.5.

Figur 5.5 Samhalls avkastning på eget kapital, 2011–2024, procent



Källa: Samhalls årsredovisningar.

Liksom hos privatägda bolag har Samhalls ekonomiska resultat under enskilda år ett samband med faktorer som efterfrågan på bolagets tjänster, bolagets egna affärsmässiga vägval och ränteläget i ekonomin. För Samhalls del har dock även flera faktorer inom statens samlade bolagsstyrning betydande påverkan på både intäkter och kostnader, och därmed också på bolagets resultat. Detta beskrivs i det följande.

5.7.4 Nominellt bestämd merkostnadsersättning urholkar ekonomin kontinuerligt

Som tidigare har nämnts utgör merkostnadsersättningen ungefär två tredjedelar av Samhalls intäkter. Anslagsmedlen för merkostnadsersättning till Samhall beslutas årligen av riksdagen efter förslag som regeringen lämnar i budgetpropositionen. Regeringen fattar sedan beslut om att ställa medlen till Kammarkollegiets förfogande, som i sin tur betalar ut dem till Samhall med en tolfedel per månad.⁴⁷

Starkt samband mellan medelstillskott och ekonomiskt resultat

Merkostnadsersättningen är bestämd till ett nominellt belopp som ligger fast från ett år till nästa, om inte regeringen och riksdagen gör ett aktivt ställningstagande om att beloppet bör förändras.

Den senaste ändringen av merkostnadsersättningen gjordes 2024, då beloppet höjdes med netto 988 mnkr. Höjningen motiverades med att Samhall på kort sikt hade ekonomiska utmaningar, bl.a. till följd av stora kostnadsökningar på grund av ökade lönekostnader, i kombination med vikande efterfrågan på bolagets tjänster.⁴⁸ Det negativa rörelseresultat som Samhall dessförinnan hade uppvisat under 2023 var det största underskottet på två decennier. Ändringen av merkostnadsersättningens nivå speglade också att det samtidigt gjordes en viss minskning av antalet platser i LFU hos Samhall.⁴⁹ Gradvisa höjningar av merkostnadsersättningen hade dessförinnan gjorts under åren 2018–2021. Delvis motiverades höjningarna av en ökning av antalet anställda och därmed även av antalet lönetimmar hos Samhall, men också av Samhalls ekonomi.⁵⁰ Före 2018 låg merkostnadsersättningen på en oförändrad nivå under nästan tio år.

Över tid finns ett tydligt samband mellan höjningarna av merkostnadsersättningen och Samhalls ekonomiska resultat. Det gäller särskilt för rörelseresultatet, dvs. nettot av Samhalls intäkter och kostnader från varor och tjänster, men före finansiella poster såsom ränteutgifter och eventuella bokslutsdispositioner. Som framgår av figur 5.6 har perioder utan höjd merkostnadsersättning regelmässigt

⁴⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

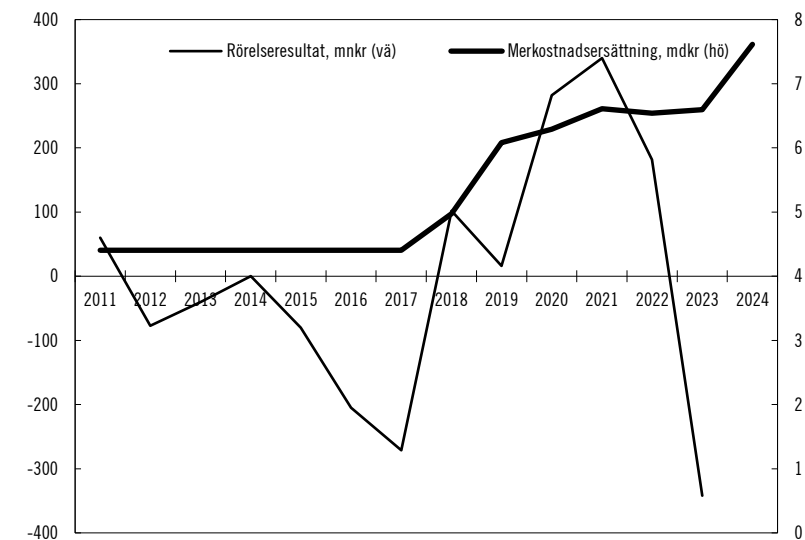
⁴⁸ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 14, s. 36.

⁴⁹ Ibid., s. 46.

⁵⁰ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 14, s. 40–41 och prop. 2020/21:1 utg.omr. 14, s. 41.

sammanfallit med ett gradvis försämrat rörelseresultat, medan höjningar av merkostnadsersättningen har sammanfallit med resultatförbättringar. Under pandemin 2020–2021 förbättrades resultatet dock också av tillfälliga intäkter i form av statlig ersättning för sjuklönekostnader.

Figur 5.6 Rörelseresultat och merkostnadsersättning, 2011–2024



Källa: Samhalls årsredovisningar.

Eftersom längre perioder av negativa rörelseresultat urholkar soliditeten är även Samhalls möjligheter att uppnå soliditetsmålet i förlängningen beroende av att merkostnadsersättningen höjs.

En ekonomisk modell med konstant effektiviseringstryck

Den huvudsakliga anledningen till sambandet mellan rörelseresultatet och merkostnadsersättningens utveckling är att det finns en grundläggande obalans i Samhalls intäkts- och kostnadsstruktur. Den statliga merkostnadsersättningen, som är den inkomstkälla som står för två tredjedelar av intäkterna, är nominellt oförändrad från år till år om inget annat beslutas. Detta samtidigt som bolagets kostnader till 86 procent består av personalkostnader, vilket i sin

tur företrädesvis utgörs av lönekostnader som ökar varje år i takt med den allmänna pris- och löneutvecklingen i ekonomin.

Utredningens beräkningar visar att löneutvecklingen inom Samhall under den senaste tioårsperioden har legat mycket nära löneutvecklingen på arbetsmarknaden som helhet. I genomsnitt ökade den kollektivavtalade grundlönen i skyddat arbete under perioden 2013–2023 med 2,7 procent per år. Det var exakt lika mycket som den genomsnittliga löneökningstakten på arbetsmarknaden som helhet under samma period.⁵¹ En löneökningstakt på 2,7 procent per år innebär för Samhall i dagsläget att kostnaderna ökar med över 200 mnkr per år, allt annat lika. Därtill kommer även att även andra kostnader kan väntas öka i takt med inflationen, t.ex. hyror och priser på insatsvaror.

Att den statliga ersättningen till Samhall inte med automatik räknas upp för att kompensera för pris- och löneutvecklingen skiljer sig från t.ex. myndigheters förvaltningsanslag. Genom den årliga pris- och löneomräkningen (PLO) skapas för myndigheterna en förutsägbarhet kring uppdragets omfattning som underlättar den långsiktiga personal- och verksamhetsplaneringen, fram till dess att riksdag och regering beslutar om något annat. För Samhall gäller den motsatta utgångspunkten, dvs. att bolaget i sin planering behöver utgå från att ersättningen sannolikt kommer att vara nominellt oförändrad. Justerat för inflation är det liktydigt med att ersättningen kan förväntas minska kontinuerligt.

Den arbetsmetod som Samhall använder för att anpassa arbetet till målgruppens behov bygger på att flera personer hjälps åt att utföra samma arbete som skulle ha utförts av färre personer i ett annat bolag. Därför kan Samhall inte heller kompensera för lönekostnadsökningarna genom att höja priserna i motsvarande grad. Att två tredjedelar av Samhalls intäkter kommer från staten betyder förenklat att det behövs tre anställda inom Samhall för att utföra samma arbete som en anställd kan antas utföra i ett annat bolag. Det betyder dock också att Samhall årligen skulle behöva höja priserna tre gånger så mycket som konkurrenterna för att kompensera för ökade lönekostnader. Enligt företrädare för bolagsledningen är detta inte möjligt

⁵¹ Egna beräkningar utifrån Medlingsinstitutets lönestrukturstatistik. Se *Lönestrukturstatistik*. Medlingsinstitutets webbplats. <https://www.mi.se/lonestatistik/lonestrukturstatistik/>. Hämtad 2025-02-20.

om Samhall ska kunna vinna tillräckligt många upphandlingar för att säkerställa arbete för de anställda.

För att verksamheten ska klara en oförändrad merkostnadsersättning i kombination med kontinuerligt ökade lönekostnader behöver Samhall därför kontinuerligt arbeta med att effektivisera verksamheten i motsvarande grad, antingen genom att hitta andra sätt att öka intäkterna eller genom att minska andra typer av kostnader.

5.7.5 Kostnadsökningarna kräver kraftig försäljningstillväxt

Om ökade kundintäkter på egen hand ska kompensera för de årliga kostnadsökningarna krävs det att intäkterna ökar betydligt snabbare än lönekostnaderna. Detta eftersom kundintäkterna endast utgör en tredjedel av Samhalls totala intäkter.

Om vi antar att Samhalls sammantagna personalkostnader 2023 ökar i samma takt som de senaste tio årens löneutveckling i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, dvs. med 2,7 procent per år, skulle kundintäkterna enligt utredningens beräkningar behöva öka med 4,8 procent per år för att uppväga kostnadsökningen.⁵² Detta helt bortsett från att även andra kostnader sannolikt ökar i takt med inflationen, t.ex. kostnader för lokaler, arbetskläder och insatsvaror. Om vi därför i stället antar att Samhalls samtliga kostnader ökar med 2,7 procent per år behöver kundintäkterna öka med 5,6 procent för att nå ett nollresultat.

Som tidigare har nämnts har regeringen dessutom satt som mål att Samhall över tid ska åstadkomma 5 procents avkastning på eget kapital. För att både täcka kostnadsökningarna och även uppnå detta mål skulle det krävas att kundintäkterna ökar med sammantaget 8,5 procent per år, allt annat lika.

Samhall har följaktligen också under det senaste decenniet satsat på att öka intäkterna. Bl.a. genom expansionen inom lokalvård åstadkom Samhall under åren 2013–2023 en årlig försäljningstillväxt med i genomsnitt 3,2 procent. Det är visserligen högre än den genomsnittliga löneökningstakten bland de anställda i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget under samma period, men det är alltså väsentligt

⁵² Beräkningen utgår från att Samhall kan kompensera för en viss del av kostnadsökningarna genom prishöjningar. Denna del beräknas till kundintäkternas andel av de sammantagna intäkterna från kunder och statlig merkostnadsersättning.

lägre än den tillväxttakt som skulle krävas för att intäktsökningarna ska uppväga kostnadsökningarna.

Med tanke på att Samhalls verksamhet är, och ska vara, personalintensiv har bolaget små möjligheter att öka produktionen genom att t.ex. göra större investeringar i automatisering. Det skulle strida mot bolagets syfte att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen och mot uppdraget att producera ett visst antal lönetimmar per år. Ökade intäkter kan därför enligt utredningens bedömning endast uppstå på två sätt. Det ena alternativet är att lyckas göra affärer med gradvis större marginaler. Detta bedömer utredningen är svårt eftersom det enligt Samhall råder stark prispress i de upphandlingar som görs inom de branscher där bolaget i dag är verksamt. Det andra alternativet är att de anställda för varje år behöver producera mer för varje lönetimme. I den typ av personalintensiv och manuell verksamhet som Samhall i huvudsak bedriver kan utredningen inte se att det finns någon uppenbar anledning till att Samhalls målgrupp, som grupp betraktat, skulle vara väsentligt mer produktiv i dag än för tio eller tjugo år sedan. Samhalls uppdrag kan också sägas bygga på att den genomsnittliga produktiviteten hos de anställda inte ska öka över tid, eftersom de individer som utvecklar sin arbetsförmåga till en nivå där de kan få ett annat arbete också ska göra det, snarare än att vara kvar hos Samhall.

5.7.6 Samhall har begränsade möjligheter att arbeta med kostnadsminskningar

Om intäkterna inte kan ökas i tillräcklig omfattning återstår att arbeta med kostnadsminskningar. För ett privatägt bolag med motsvarande kostnadsstruktur som Samhall skulle det sannolikt ligga nära till hands att på kort sikt möta resultatförsämringar med uppsägningar av personal, för att därigenom minska personalkostnaderna, och att på längre sikt försöka öka lönsamheten genom att göra produktionen mindre personalintensiv. Samhall har dock mycket begränsade möjligheter att minska lönekostnaderna för anställda i skyddat arbete och LFU genom att minska antalet anställda. Utöver att det skulle strida mot verksamhetens syfte följer det också av ägaranvisningen att Samhall i möjligaste mån ska undvika att på grund av arbetsbrist säga upp personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, dvs. individer som är anställda inom skyddat arbete

eller LFU. Enligt uppgift från Samhall har några sådana uppsägningar heller inte förekommit under den tidsperiod som bolaget kan överblicka i bolagets nuvarande administrativa system, sedan 2011. Lönekostnaderna för dessa individer, dvs. tre fjärdedelar av Samhalls totala kostnads massa, behöver alltså i princip ses som givna.

Om Samhall ska effektivisera verksamheten genom kostnadsminskningar är det alltså den sista fjärdedelen av kostnaderna som återstår att arbeta med. Det handlar delvis om kostnader för råvaror och förnödenheter, dvs. insatsvaror i produktionen, men också om overheadkostnader. En betydande del av overheadkostnaderna är löner för chefer och andra tjänstemän, men här ingår även kostnader för t.ex. lokalhyror och fordon. Overheadkostnaderna drivs i praktiken till stor del av antalet anställda och kan inte dras ned hur mycket som helst om de anställda ska kunna utföra sitt arbete. Särskilt besparingar på chefer och andra tjänstemän är också för Samhalls del nära förbundna med kvaliteten i bolagets samhällsuppdrag.

Eftersom det endast är dessa kostnader som är påverkbara krävs också stora besparingar här om dessa ska kunna väga upp den årliga ökningen av lönekostnaderna. Enligt utredningens beräkningar skulle en ökning av lönekostnaderna med 2,7 procent i skyddat arbete och LFU, beräknat på 2023 års siffror, kräva en minskning av övriga kostnader med 6,3 procent, allt annat lika, för att uppnå nollresultat.

5.7.7 En verksamhet som kan bära allt mindre kostnader utöver de anställdas löner

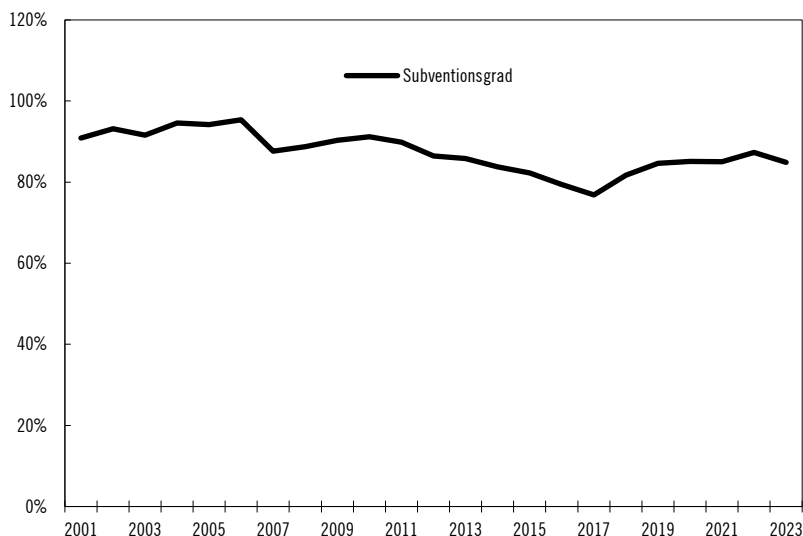
Om Samhalls merkostnadsersättning inte höjs kontinuerligt på ett sätt som uppväger de ekonomiska effekterna av löneutvecklingen måste bolaget alltså konstant arbeta med effektiviseringar på både intäkts- och kostnadssidan. Utredningen bedömer att båda delar i princip bidrar till minskad kvalitet inom verksamheten, genom press på ökad produktion i stället för ökad kvalitet i stödet till de anställda, och genom kvalitetsförsämrade besparingar.

Samhall har dock inte alltid haft så här små marginaler. Historiskt har subventionsgraden, beräknat som merkostnadsersättningens andel av lönekostnaderna i skyddat arbete och LFU, varit betydligt högre

än den är i dag. I början av 1980-talet var subventionsgraden så hög som drygt 150 procent.⁵³

Sedermera minskade subventionsgraden gradvis, vilket också var i enlighet med intentionerna i samband med bolagiseringen, till drygt 90 procent i samband med millennieskiftet. Som framgår av figur 5.7 har subventionsgraden minskat ytterligare därefter, och var som lägst 2017. Nivån 2023 var dock 85 procent, dvs. endast en begränsad minskning jämfört med i början av seklet.

Figur 5.7 Samhalls subventionsgrad, 2001–2023



Anm.: Subventionsgrad beräknas här som merkostnadsersättningens andel av lönekostnaderna i skyddat arbete och LFU. Eftersom ersättningen för LFU inte ingick i merkostnadsersättningen före 2019 har LFU räknats bort 2012–2018.

Källa: Egna beräkningar utifrån Samhalls årsredovisningar.

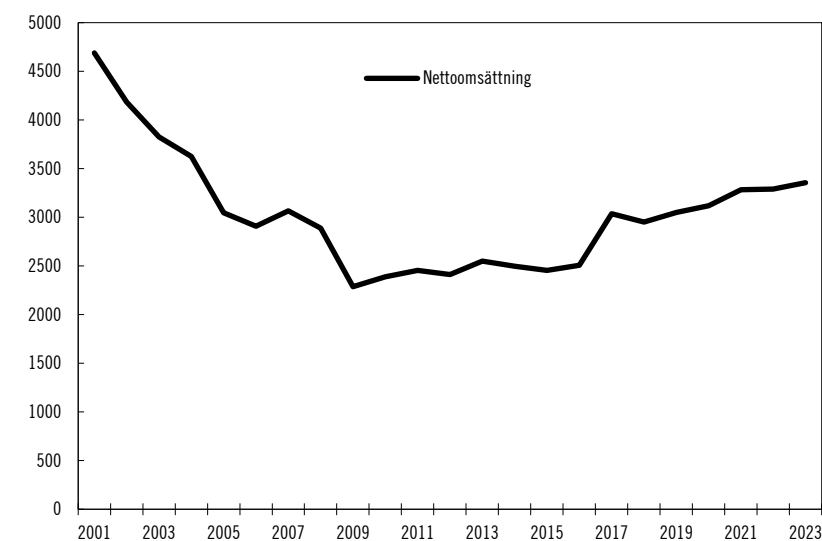
Likväl har det under denna period skett stora förändringar i verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Samhalls verksamhet genererade kring millennieskiftet betydligt mer kundintäkter. Exempelvis var kundintäkterna 2001 en större intäktspost än merkostnadsersättningen, medan den i dag är endast en tredjedel så stor. Skillnaden hänger till stor del samman med att Samhall på den tiden i huvudsak bedrev industriproduktion, vilket innebar större ekonomiska margi-

⁵³ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 89.

naler, men också betydande kostnader för insatsvaror som behövde täckas. Samtidigt innebar detta också att verksamheten hade större möjligheter att bära olika typer av overheadkostnader än i dag, t.ex. för chefer och andra tjänstemän, vilket som regel kan antas vara kvalitetshöjande.

Efter millennieskiftet föll Samhalls kundintäkter trendmässigt under många år (se figur 5.8), vilket hänger samman med att de marknadsmässiga förutsättningarna för den då dominerande industriproduktionen försämrades kraftigt. I absoluta tal minskade kundintäkterna i princip varje år fram till 2009 och ökade därefter endast marginellt fram till 2016. Samtidigt var merkostnadsersättningen, som vi tidigare har sett, oförändrad under hela perioden 2009–2017. För att under dessa år klara de årliga löneökningarna behövde Samhall minska kraftigt på andra kostnader.

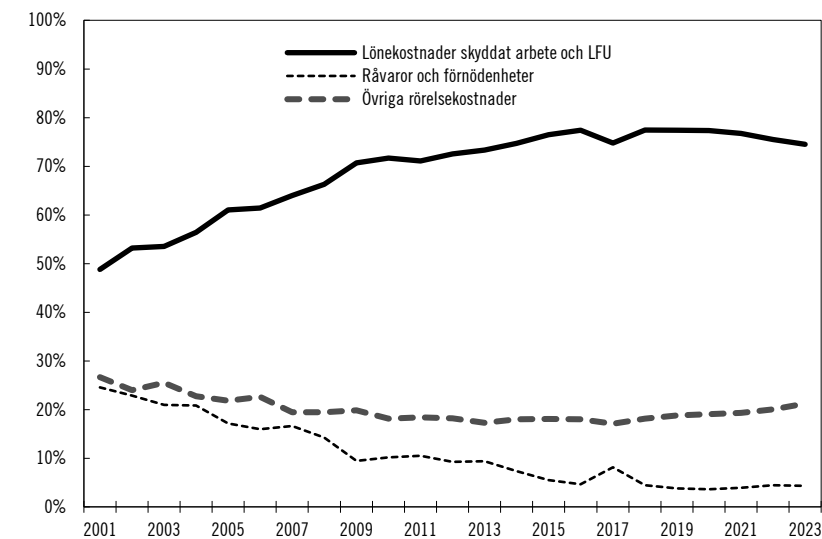
Figur 5.8 Samhalls kundintäkter, 2001–2023, miljoner kronor



Källa: Samhalls årsredovisningar.

Utvecklingen av olika typer av kostnader över tid redovisas i figur 5.9. Som framgår av figuren minskade kostnaderna för råvaror och förnödenheter mest, till följd av tjänsteproduktionens mindre behov av insatsvaror. Men även övriga rörelsekostnader minskade, från 27 procent till som lägst 17 procent, i dag 21 procent.

Figur 5.9 Samhalls kostnader fördelade på olika kostnadsslag, 2001–2023



Källa: Samhalls årsredovisningar.

I de övriga rörelsekostnaderna ingår bl.a. lönerna för chefer och andra tjänstemän. Utredningen har inte kunnat få kostnaderna nedbrutna hela vägen tillbaka till millennieskiftet, men de senaste åren har tjänstemännens löner stadigt utgjort ungefär hälften av de övriga rörelsekostnaderna. Om detta stämmer även bakåt i tiden innebär det att kostnaderna för tjänstemän minskade avsevärt under framför allt seklets första decennium. De senaste åren har kostnaderna för tjänstemännens löner på nytt ökat något som andel av Samhalls totala kostnader, från drygt 9 procent vid lägstanoteringen 2017 till drygt 10 procent 2023. Detta i takt med att merkostnadsersättningen har höjts flera gånger efter 2017.

Trots att subventionsgraden alltså inte har förändrats särskilt mycket har Samhalls verksamhet gått från att ha relativt goda marginaler i form av kundintäkter till att i dag kunna bära endast begränsade kostnader utöver de anställdas löner.

5.7.8 Samhall bygger upp en kassa av merkostnadsersättning

Trots att Samhall har ett mål om 5 procents avkastning på eget kapital delar bolaget inte ut någon vinst till ägaren staten. Eventuell vinst ska enligt bolagsordningen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet.

Att Samhall ändå sedan 2006 har ett mål för avkastning på eget kapital och ett mål om soliditet följer av en ambition om att skapa finansiell stabilitet i bolaget samt en konkurrensneutralitet mot andra bolag, som långsiktigt behöver ge aktieägarna viss avkastning på det investerade kapitalet för att kapitalplaceringen ska vara motiverad.⁵⁴

Oklart värde av de ekonomiska målen

Riksrevisionen konstaterade i en granskning från 2008 att värdet av Samhalls ekonomiska mål är oklart i en verksamhet där staten står för en stor del av finansieringen, och att det inte utifrån målen går att uttala sig om verksamheten bedrivs effektivt. Riksrevisionen menade bl.a. att god måluppfyllelse inte behöver tyda på att bolagets uppdrag utförs effektivt utan kan uppstå även genom att anslaget är generöst tilltaget eller t.o.m. genom att bolaget missköter uppdraget genom att underlåta att ge de anställda tillräckligt stöd.⁵⁵

Givet att merkostnadsersättningen justeras med ojämna och oförutsebara mellanrum menar utredningen att den bedömning som Riksrevisionen då gjorde fortsatt är giltig. Historiskt har avkastningen, som vi har sett, haft ett nära samband med medelstillsdelningen från staten. Det tyder på att Samhalls möjligheter att nå dessa mål främst beror på merkostnadsersättningens nivå och utveckling. Enligt utredningen kan det därför ifrågasättas om de ekonomiska målen har någon reell styrverkan över huvud taget.

Därutöver är det, enligt utredningens bedömning, knappast heller önskvärt att bolaget i alla tänkbara situationer försöker uppfylla de ekonomiska målen eftersom detta i vissa scenarier kan gå på tvärs mot kvaliteten i uppdraget. Detta t.ex. genom att tillräcklig avkastning under vissa förutsättningar, t.ex. när merkostnadsersättningen inte har höjts på länge, sannolikt endast kan nås genom orimligt stora

⁵⁴ Riksrevisionen (2008). *Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna*. RiR 2008:28, s. 63.

⁵⁵ Ibid., s. 63–64.

besparingar på kvalitetshöjande men kostsamma aspekter som utbud av arbetsuppgifter eller chefstäthet.

Samhall behöver bygga upp ekonomiska marginaler

Eftersom Samhall inte delar ut någon vinst medför varje år av positivt resultat att Samhall stärker sin balansräkning. Som vi har sett sker detta typiskt sett under de år då riksdag och regering höjer merkostnadsersättningens nivå. Enligt bolagsordningen ska eventuell vinst balanseras i ny räkning för att främja bolagets fortsatta verksamhet.

Över tid har Samhall byggt upp en omfattande kassa. Posten kassa, bank och kortfristiga placeringar har vuxit successivt under de senaste 20 åren och uppgick i början av 2020-talet till över 3 miljarder kronor. Därutöver har bolaget på senare år också gjort vissa långfristiga kapitalplaceringar.⁵⁶ En omfattande kassa kan visserligen vara bra för att kunna göra nödvändiga investeringar, särskilt med tanke på att statsstödsreglerna inte medger att ägaren staten skjuter till medel utöver vad som motsvaras av Samhalls merkostnader i förhållande till andra företag som är verksamma på samma marknader (se avsnitt 8.2). Utredningen bedömer dock att det i praktiken också handlar om att Samhall behöver ha en beredskap för att nästa höjning av merkostnadsersättningen kan dröja, och att bolaget kan behöva ta ekonomiska förluster fram till dess, vilket figur 5.5 ovan visar. Utan höjd merkostnadsersättning skulle ett rörelseresultat på 2023 års nivå (–342 mnkr) nästkommande år förvärras till ett underskott med mer än en halv miljard kronor, allt annat lika, eftersom en normal löneökningstakt medför att kostnaderna ökar med över 200 mnkr per år, allt annat lika. Även ett bolag med en så pass stor kassa som Samhall kan inte bära växande förluster i den storleksordningen särskilt många år.

I stället för att komma verksamheten till nytta eller gå tillbaka till staten går dessa överskott alltså in på Samhalls balansräkning, i väntan på att det uppstår nya underskott som behöver finansieras. Detta kan enligt utredningens bedömning inte anses vara en effektiv användning av statliga medel.

⁵⁶ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 92.

5.7.9 Ibland ekonomiskt fördelaktigt att inte nå målen för lönetimmar

Som har beskrivits i avsnitt 5.4 har måluppfyllelsen avseende lönetimmar även ekonomiska konsekvenser för Samhall. Om bolaget inte uppnår målnivån för lönetimmar i skyddat arbete respektive LFU återkräver Kammarkollegiet motsvarande andel av merkostnadsersättningen för det aktuella året. Om Samhall däremot producerar fler lönetimmar än de satta målen berättigar det inte till högre merkostnadsersättning. Denna asymmetriska konstruktion för återkrav, tillsammans med det faktum att majoriteten av intäkterna kommer från staten, ger upphov till komplexa ekonomiska avvägningar för Samhall.

Anställda behöver generera intäkter både från kund och från staten

För att Samhalls ekonomiska kalkyl ska gå ihop behöver bolaget i möjligaste mån inte bara anställa de individer som anvisas utan också kunna sysselsätta de anställda i kunduppdrag. För anställda som är sysselsatta i kunduppdrag har Samhall intäkter både från kunden och från staten. Samhalls intäktsstruktur skulle förenklat kunna översättas till att ungefär en tredjedel av intäkten per timme kommer från kund, medan två tredjedelar kommer från staten i form av merkostnadsersättning. Utredningens beräkningar visar också, som förväntat, att det ekonomiskt bästa utfallet för Samhall uppstår i ett teoretiskt scenario av fullt resursutnyttjande, dvs. att alla anställda arbetar i kunduppdrag under alla sina lönetimmar, och därmed genererar intäkter från båda källorna.

Noterbart är dock att detta gäller endast så länge Samhall undviker att överträffa målnivåerna för lönetimmarna. Detta eftersom bolaget inte får någon ytterligare merkostnadsersättning för eventuella överskjutande timmar. Om Samhall producerar fler lönetimmar än målnivån faller därmed större delen av intäkten per timme bort. Varje lönetimme som de anställda arbetar utöver målnivån innebär alltså på marginalen en ekonomisk förlust för bolaget, oavsett om de anställda är belagda i kunduppdrag eller inte. Från rent ekonomisk utgångspunkt är det därför, paradoxalt nog, bättre för bolaget att inte uppnå målen avseende lönetimmar än att riskera att överträffa dem.

Undersysselsättning ekonomiskt bättre än överanställningar

I praktiken tillkommer även att bolaget behöver ha vissa säkerhetsmarginaler, eftersom måluppfyllelsen i fråga om lönetimmar är svår att kalibrera i detalj (se avsnitt 5.4). Affärsbesluten behöver också i praktiken fattas löpande utifrån vilka nya upphandlingar som annonseras, snarare än att endast utgå från de anställdas behov. Andra faktorer är svåra att påverka på kort sikt, t.ex. ingångna avtal och fasta kostnader.

För att upprätthålla tillräckliga säkerhetsmarginaler torde den från rent ekonomiskt perspektiv mest fördelaktiga affärsstrategin för Samhall därför vara att hela tiden sikta på en lägre affärsvolym än vad som motsvaras av de målnivåer som staten sätter i fråga om lönetimmar. Det gäller även om det medför risk för en viss undersysselsättning bland de anställda, eftersom en undersysselsatt individ fortfarande genererar två tredjedelar av intäkten per timme, så länge målen för lönetimmar inte överskrids.

Hur som helst behöver Samhall sammantaget gå en svår balansgång för att lyckas dimensionera verksamheten för en god måluppfyllelse avseende lönetimmar utan att det ger upphov till negativa effekter för bolagets ekonomi. Utredningens bedömning är att denna incitamentsstruktur riskerar att leda verksamheten till avvägningar som är ekonomiskt rationella för Samhall men som inte är effektiva från målgruppens eller samhällets perspektiv, dvs. att färre individer får anställning inom Samhall än vad som egentligen borde ha varit möjligt. Detta särskilt under perioder då Samhall är ekonomiskt pressat.

Mot bakgrund av svårigheterna har Samhall 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 skulle bygga på att ett överskott eller underskott på maximalt 200 000 lönetimmar skulle få ackumuleras under begränsad tid.⁵⁷ Utredningen har dock inte kunnat verifiera den föreslagna konstruktionens förenlighet med villkoren för statlig ersättning vid tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 8.2).

⁵⁷ Samhall (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 9–10.

5.8 Marknaden som förutsättning

Av Samhalls bolagsordning framgår att det är genom att producera efterfrågade varor och tjänster som Samhall ska skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen. Att producera efterfrågade varor och tjänster är liktydigt med att bolaget ska vara en aktör på marknaden. Samhalls verksamhet ska enligt bolagsordningen bedrivas enligt affärsmässiga principer samt på marknaden villkor.

Att vara en aktör på marknaden innebär emellertid både möjligheter och begränsningar för hur Samhall kan skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen. Som tidigare har beskrivits är själva idén med Samhalls verksamhet att möjliggöra produktivt arbete för individer som annars skulle stå utanför arbetsmarknaden. En följd av att det ska röra sig om produktivt arbete är dock att Samhall endast kan bedriva sådan verksamhet som efterfrågas på marknaden, som genererar tillräckliga intäkter och som inte medför större kostnader än att verksamheten kan gå runt ekonomiskt.

Samhall är emellertid inte en marknadsaktör som alla andra, av flera olika skäl.

5.8.1 Samhall måste hitta sysselsättning till de anställda

En grundläggande skillnad handlar om lönsamhetens roll i affärskalkylen. En privat aktör kan antas fatta sina affärsmässiga beslut utifrån vad som med kortare eller längre tidshorisont bedöms maximera avkastningen på ägarnas egna kapital. I detta ligger också, omvänt, att det ytterst är bättre att inte bedriva någon produktion alls än att bedriva en verksamhet som inte bär sig. En privat marknadsaktör kan också välja att lägga ned eller omstrukturera olönsamma delar av verksamheten. Ytterst kommer privata marknadsaktörer som inte lyckas uppnå lönsamhet förr eller senare att gå i konkurs och försvinna från marknaden.

Utredningen kan konstatera att Samhalls avvägningar härvidlag ser delvis annorlunda ut. Skillnaderna handlar både om vad Samhall ska åstadkomma och om de ekonomiska realiteter som följer av statens styrning och ägarskap. Samhalls uppdrag är förvisso inte att generera högsta möjliga avkastning på statens kapital, utan att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen där behoven finns. Att sysselsättning går före avkastning, och att bolaget dessutom ska be-

driva verksamheten där behoven finns enligt en viss geografisk fördelning, ger en helt annan utgångspunkt för de affärsmässiga besluten än för ett privat bolag. Utredningen konstaterar också att Samhall i praktiken inte heller har samma möjligheter att välja att avstå från produktion om lönsamheten i delar av verksamheten är för låg. Samhall behöver sysselsätta den personal som Arbetsförmedlingen har anvisat, och som bolaget inte får säga upp. Enligt Samhall är bolaget därför med i fler upphandlingar än konkurrenterna, som kan vara mer selektiva med vilka affärer de väljer att gå in i. Alternativet i Samhalls fall är att anställda går sysslolösa, vilket leder till försämrat mående och betingar kostnader, och i förlängningen ökar risken för att bolaget behöver göra kvalitetshämmande besparingar. Av naturliga skäl blir det därför av stor betydelse för Samhall att vinna särskilt vissa stora, nationella upphandlingar av lokalvårdstjänster och annan verksamhet som bedöms passa för Samhalls anställda, och som betingar många arbetstillfällen även på mindre orter.

I kombination med Samhalls intäkts- respektive kostnadsstruktur bedömer utredningen emellertid att det finns risk att Samhalls konstruktion leder till vad som kan uppfattas som en expansiv affärstrategi, för att säkerställa både Samhalls ekonomi och medarbetarnas sysselsättning. De årliga löneökningarna skapar kostnader som behöver täckas, samtidigt som eventuella höjningar av den nominellt bestämda merkostnadsersättningen är beroende av vilka prioriteringar som riksdag och regering årligen väljer att göra, och kan därför inte tas för givna på förhand. Av ägaranvisningen framgår också att Samhall löpande ska söka nya affärsmöjligheter.

I konkurrenternas ögon är en viktig skillnad mellan Samhall och bolagets konkurrenter också att Samhall är statligt ägt. Detta kan antas innebära en mindre risk för konkurs, vilket i förlängningen kan leda till att Samhall kan ta ekonomiska risker som andra marknadsaktörer inte kan ta.

5.8.2 Särskilda konkurrensregler för offentliga aktörer

I Samhalls bolagsordning betonas att övrigt näringsliv inte ska ut sättas för osund konkurrens. Samhall lyder också under samma konkurrenslagstiftning som det övriga näringslivet. Därutöver finns också konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande

offentlig säljverksamhet, de s.k. KOS-reglerna, som innebär att Konkurrensverket i vissa fall kan förbjuda en offentlig aktör att sälja varor och tjänster på ett sätt som snedvrider konkurrensen.⁵⁸ Bakgrunden till reglerna är just att offentliga aktörer ofta har andra förutsättningar än privata bolag när de är aktiva på en marknad, bl.a. genom att risken för konkurs är mindre, vilket antas innebära att verksamhet i högre utsträckning kan drivas med förlust. Det finns dock möjlighet att från KOS-reglerna undanta förfaranden som bedöms vara försvarbara från allmän synpunkt. Det betyder att konkurrensintresset vägs mot samhällets behov och intresse av säljverksamheten och hur den drivs.

Med tanke på vad som tidigare har beskrivits om Samhalls konstruktion och incitament innebär detta regelverk en ständig balansgång för Samhall. Samhall måste hitta sysselsättning för sina anställda, och uppdraget och finansieringen innebär att Samhall måste konkurrera med andra marknadsaktörer, inte sällan på lokala marknader som har geografisk närhet till Samhalls anställda.

Konkurrensverket har granskat Samhall vid ett flertal tillfällen. År 2021 inledde Konkurrensverket en granskning av Samhalls prissättning avseende städtjänster i livsmedelsbutiker.⁵⁹ Klagande part anförde att Samhall hade en mycket stark ställning inom segmentet och att Samhalls prissättning för städtjänster understeg marknadspriset med 30–40 procent. Ärendet avskrevs dock eftersom det inte går att i efterhand förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som utförts av ett statligt bolag. Utredningen kan inte se att det förts något resonemang i Konkurrensverkets beslut om att Samhall tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 8.2). Det är därför oklart vilken betydelse den omständigheten har i detta sammanhang.

I februari 2024 gav regeringen den befintliga utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader i uppdrag att göra en översyn av KOS-reglerna med syfte att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Den aktuella utredningen har bl.a. haft i uppdrag att analysera om verksamhetsförbud bör kunna meddelas mot statliga aktörer och föreslå hur ett sådant förbud skulle kunna utformas, samt att redovisa uppdraget senast den 28 februari 2025.⁶⁰

⁵⁸ 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

⁵⁹ Konkurrensverket (2023). *Misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – städtjänster; beslut om avskrivning*. Dnr 628/221. Beslut 2023-06-26.

⁶⁰ Dir. 2024:20.

5.8.3 Risk att Samhalls möjligheter att utföra uppdraget påverkas på sikt

Samhall har med hjälp av en konsult initierat egna granskningar av bolagets prissättning i olika typer av uppdrag.

Inom hela bolaget finns dock en oro för att det ska utvecklas en rättspraxis där Samhall i egenskap av bolag med statligt ägande måste bete sig så pass annorlunda jämfört med konkurrenterna att det blir omöjligt för Samhall att vinna vissa större kontrakt som ger förutsättningar för många arbetstillfällen i hela landet. Enligt Samhall riskerar det i så fall att på ett avgörande sätt begränsa Samhalls möjligheter att skapa sysselsättning för de anställda i framtiden.

Utredningen delar denna bedömning. Om Samhall får svårt att vinna tillräckligt många upphandlingar inom nuvarande ramar kommer det dessutom i förlängningen att få ekonomiska konsekvenser för bolaget, och i nästa steg även för staten som ägare.

Utredningen vill dock poängtera att det ännu är osäkert hur stora dessa risker är och vilka konsekvenser det i så fall kommer att få för Samhall och för de anställda.

5.9 Pågående utvecklingsarbete med medarbetarutveckling

Som tidigare har beskrivits arbetade Samhall under 2010-talet för att öka kundintäkterna, bl.a. till följd av att den statliga merkostnadsersättningen var nominellt oförändrad under många år. Under 2020-talet har tonvikten inom såväl statens styrning som bolagets egen inriktning förskjutits från affärsmässig expansion i riktning mot ett relativt sett större fokus på medarbetarutveckling. Samhalls ekonomiska situation medför dock att det är svårt att göra förändringar som innebär större kostnadsökningar.

5.9.1 Tydligare fokus på samhällsuppdraget i styrningen

Kort efter att Samhalls nuvarande ledning hade tillträtt gjorde regeringen i samband med bolagsstämman 2021 flera ändringar i Samhalls ägaranvisning. I den nya ägaranvisningen utgick tidigare skrivningar om att bolaget skulle eftersträva förädlingsvärdets tillväxt och fortsatta

strukturella förändringar i syfte att minska kostnaderna för produktionen. Enligt de nya skrivningarna, som fortfarande gäller, ska Samhall liksom tidigare verka för en ökad omsättning, men till skillnad från tidigare betonas det att syftet med den ökade omsättningen är att skapa en tillräcklig omfattning av arbetstillfällen. Bolaget ska enligt de nya skrivningarna också över tid söka affärsmöjligheter inom ett flertal branscher, i syfte att möjliggöra en bred tillgång på arbetsuppgifter anpassade för olika medarbetares behov.⁶¹

Genom andra ändringar i ägaranvisningen som antogs av Samhalls bolagsstämma 2020 respektive 2022 införde staten också nya uppdragsmål, vilket inte tidigare hade funnits för Samhall. Uppdragsmål kan beslutas för statliga bolag med samhällsuppdrag, för att kunna följa upp att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.⁶² De mål som beslutades avsåg engagerade medarbetare, sysselsättningsgrad och trygg och säker arbetsmiljö. Det innebar bl.a. en uppgradering av de mål som bolagsstyrelsen tidigare själv hade satt upp avseende engagerade medarbetare och förmåga att sysselsätta medarbetarna, om än med smärre justeringar. Ägarens siffrersatta mål för Samhall hade fram till dess endast avsett lönetimmar, övergångar, rekrytering från prioriterade grupper samt avkastning på eget kapital och soliditet.

Uppdragsmålen om engagerade medarbetare respektive arbetsmiljö mäts genom Samhalls medarbetarundersökning. De frågor i undersökningen som avser engagerade medarbetare handlar om hur medarbetarna mår och presterar. De berör t.ex. hur medarbetaren trivs på jobbet, hur närmaste chef stöttar och arbetet mot egna och gemensamma mål. Svaren vägs samman till ett s.k. engagemangsindex som har en skala 0–100, där 100 innebär att alla medarbetare som har svarat upplever samtliga delar som välfungerande. Målet är att engagemangsindex ska ha en positiv trend och långsiktigt uppgå till minst 70.⁶³ Utfallet för 2024 var 69, vilket innebar en ökning med en enhet sedan föregående år.

Arbetsmiljöindex mäts på samma sätt, utifrån frågor om bl.a. huruvida medarbetaren känner sig trygg och säker på arbetsplatsen och har de kunskaper som krävs för att kunna utföra sitt arbete. Även arbetsmiljöindex ska ha en positiv trend och långsiktigt uppgå

⁶¹ Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag. Antagen vid bolagsstämma den 22 april 2021.

⁶² Regeringskansliet (2025). *Statens ägarpolicy 2025*, s. 3.

⁶³ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 24.

till minst 80.⁶⁴ Utfallet för 2024 var 79, vilket innebar en ökning med två enheter jämfört med föregående år.

Enligt sysselsättningsmålet ska medarbetarnas sysselsättningsgrad över tid uppgå till minst 95 procent. Som sysselsättning räknas arbete i kunduppdrag och utvecklingsaktiviteter som praktik och utbildning.⁶⁵ Sysselsättningsgraden inom bolaget uppgick under 2024 till 97 procent, vilket var oförändrat jämfört med föregående år. Se dock avsnitt 5.6.3 för en närmare genomgång av sysselsättningsgraden inom Samhall. Bolagsledningen har framfört till utredningen att målet med nuvarande konstruktion är missvisande, i enlighet med vad som där beskrivs, och att målets konstruktion bör ses över.

Styrelsen har formulerat ett nytt mål för medarbetarutveckling

Som komplement till uppdragsmålen har Samhalls styrelse antagit ett eget s.k. strategiskt mål för hållbart värdeskapande som avser index för medarbetarutveckling. Indexet ska mäta kompetensutvecklingen hos medarbetarna och väga in den grundutbildning i en yrkesroll, det yrkeskunnande och den arbetslivserfarenhet som medarbetaren har fått under anställningen på Samhall.⁶⁶ De rapporteringsrutiner som ska ligga till grund för mätningen av målpuppfyllelsen är fortfarande under uppbyggnad.

5.9.2 Utvecklingsarbete avseende medarbetarutveckling pågår på flera områden

Samhalls ledning har de senaste åren både internt och externt signalerat en omsvängning av verksamheten i riktning mot ett starkare fokus på en god arbetsmiljö och medarbetarutveckling. Bolagsledningen har bl.a. uttalat att förändringen från industri- till tjänsteproduktion var ett nödvändigt skifte, men att det skiftet tillsammans med en urholkning av Samhalls ekonomi som grundar sig i den konstruktion bolaget vilar på också fick negativa konsekvenser för många medarbetare.⁶⁷ Samhall menar också att Riksrevisionens slutsatser

⁶⁴ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 24.

⁶⁵ Ibid., s. 24.

⁶⁶ Ibid., s. 25.

⁶⁷ Revell Ford, S. och Rasiwala, S. (2023). Nu ska vi skapa bättre arbetsmiljö för alla som jobbar på Samhall. *Arbetet* 2023-03-09.

från 2023 visar på riktigheten i den nya inriktning som bolaget har tagit. Samhall har också tagit fram en ny bolagsstrategi, som är avsedd att sätta fokus på medarbetarna och deras utveckling.⁶⁸

Med avseende på medarbetarutveckling har Samhall påbörjat ett utvecklingsarbete på flera olika områden. Vid utredningens samtal med bolagsledningen har det beskrivits som att det finns en uppdämd skuld när det gäller kvalitetshöjande åtgärder.

5.9.3 Ny bolagsstrategi med utgångspunkt i medarbetarnas och kundernas behov

Samhall antog 2022 en ny bolagsstrategi, som gäller fram till 2026. Utgångspunkter för strategin är dels förändringar på arbetsmarknaden, dels förändringar i fråga om Samhalls affärsmässiga förutsättningar. När det gäller förändringar på arbetsmarknaden ser bolagsledningen framför sig att det fortsatt kommer att bli allt svårare för vissa grupper att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden och att Samhall därför måste ha en verksamhet som kan ta emot medarbetare med större svårigheter än i dag. Det behöver ställas i relation till Samhalls affärsmässiga förutsättningar där uppfattningen är att kunder jobbar mindre med fast bemanning och ställer högre krav på sina leverantörer i fråga om bl.a. säkerhet, digital kompetens och miljö, vilket sammantaget innebär utmaningar för Samhall.

Mot bakgrund av de förändrade förutsättningar som bolaget har identifierat har Samhall identifierat ett antal övergripande målsättningar som bolaget ska eftersträva fram till 2026. Det handlar sammanfattningsvis om att eftersträva att skapa jobb för alla, däribland sysselsättning för alla medarbetare under hela dagen, och varaktiga övergångar. Det handlar också om att stärka Samhalls position som samhällsaktör och bli bättre på att visa upp verksamhetens mervärde, och det handlar om att jobba mer systematiskt med kundrelationer. Bolagsstrategin bygger också på att hela Samhalls organisation i högre grad än tidigare ska jobba tillsammans som ett bolag, ”Ett Samhall”. Med det avses att bolaget vill ha en större systematik och därmed mindre personberoende i arbetet gentemot både kunder och medarbetare än vad som tidigare har varit fallet.

⁶⁸ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 17.

Bolagsstrategin bryts sedan ned i olika aktiviteter som följs upp via den årliga verksamhetsplaneringen. Prioriterade frågor under 2024 har bl.a. varit undersysselsättning, hur det försämrade konjunkturläget påverkar kunderna och ordning och reda i säljverksamheten.

Denna bolagsstrategi med fokus på målgruppens förutsättningar i relation till trender på marknaden beskrivs i intervjuer som en förändring jämfört med hur bolaget tidigare har arbetat. Det uppges att bolagets tidigare strategiarbete väsentligen utgjordes av budgetprocessen, vilket beskrivs som naturligt utifrån osäkerheten i Samhalls ekonomiska modell. Nu är avsikten att bolagets strategiska vägval och prioriteringar i stället främst ska ske utifrån bolagsstrategin.

5.9.4 Samhall utvecklar chefsstödet, men från låg nivå

En central del av det pågående utvecklingsarbetet handlar om att förbättra förutsättningarna för cheferna i den operativa verksamheten, för att de därigenom ska kunna vara mer närvarande i verksamheten och fokusera mer på medarbetarutveckling. En intern utredning hade dessförinnan konstaterat att vissa chefer hade ett för stort antal medarbetare, samtidigt som chefernas arbete försvårades av brist på tillräckligt stöd i form av bl.a. gemensamma rutiner, stödpersonal med specialistkunskap och ett ändamålsenligt digitalt stöd. En annan bakgrund var Arbetsmiljöverkets synpunkter som bl.a. handlade om att Samhall hade delegerat arbetsgivaransvaret till driftledare och teamledare på ett felaktigt sätt (se avsnitt 5.6.4).

Under 2023 och 2024 genomfördes därför ett pilotprojekt på tre orter där möjliga förändringar i fråga om arbetssätt och organisation testades. Målsättningarna var bl.a. att öka chefernas fysiska närvaro på arbetsplatserna, förbättra medarbetarnas utvecklingsmöjligheter och minska personalomsättningen bland första linjens chefer. En annan målsättning var att öka medarbetarnas förståelse av vem som är personalansvarig chef, hur en tjänstgörande chef alltid kan nå och att chefen ansvarar för arbetsmiljön – inte t.ex. en driftledare som själv är anvisad till skyddat arbete. Bolagsledningen har därefter beslutat om att införa huvuddelen av förändringarna i hela organisationen med början under hösten 2024. Bl.a. införs enhetliga rutiner för att säkra chefers närbarhet, antalet strukturerade utvecklingsinriktade dialoger med de anställda i skyddat arbete utökas från en till

fyra per år, vissa arbetsrutiner ses över och cheferna får bättre digitalt stöd. Det införs också nya stödroller som dels ska avlasta cheferna en del av arbetet med mer tidskrävande rehabiliteringsärenden, dels ska ge cheferna ett bättre stöd i arbetet med anpassningar och att på ett tidigt stadium kunna förebygga långa sjukskrivningar. Samtidigt ersätts driftledare och teamledare med den nya rollen driftstöd, som inte ska kunna uppfattas vara en chefsposition. Det genomförs också en annan organisatorisk förändring som ska förbättra verksamhetens tillgång till interna arbetsmiljöspecialister. Till stöd för arbetsmiljöarbetet har Samhall också bl.a. tagit fram en ny arbetsmiljöpolicy, och arbete pågår med att ta fram ett systemstöd för arbetsmiljöarbetet.

Samhall har också kunnat inleda en viss förtätning bland första linjens chefer, bl.a. till följd av att merkostnadsersättningen har höjts fr.o.m. 2024. Det finns en ambition om att cheferna framöver ska ha personalansvar för högst 25 medarbetare. Förändringen beskrivs dock som begränsad sett till de verkliga behoven, och utrymmet riskerar att på nytt ätas upp av höjda lönekostnader på ett par års sikt (se avsnitt 5.7).

5.9.5 Utbildningsinnehållet utvecklas

I Samhalls utbildningsverksamhet, Samhallskolan, genomförs drygt 4 700 utbildningstillfällen per år för cirka 31 000 deltagare. Den genomsnittliga utbildningstiden uppgick under 2023 till 32 timmar per anställd i skyddat arbete och 282 timmar per anställd i LFU.⁶⁹ Det motsvarar en dryg halvtimme i veckan för anställda i skyddat arbete och ungefär sex timmar i veckan för anställda i LFU.

Samhall utvecklar nu Samhallskolan. Den har tidigare till stor del byggt på egenproducerat material som inte fullt ut har varit anpassat för varken de anställdas eller verksamhetens behov. De förändringar som nu genomförs har på ett annat sätt än tidigare utformats med stöd av expertkunskap om målgruppens förutsättningar. Ett flertal åtgärder är planerade fram till 2026 för att utveckla utbildningsprocessen, internlärarrollen och utbildningsutbudet. Konkreta resultat av utvecklingsarbetet hittills är bl.a. åtgärder för kvalitets-säkring av internlärare, att utbildningsmaterial för yrkesrollsutbild-

⁶⁹ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 60.

ningar har setts över för ökad tillgänglighet och begriplighet samt att en översyn har genomförts av utbildningsupplägg med fokus på mer arbetsplatsnära träning. Arbete pågår också med att bl.a. ta fram nyckeltal för att kunna mäta kvaliteten i utbildningsverksamheten.

5.9.6 Nytt expertcentrum under uppbyggnad

Ett annat exempel på utvecklingsarbete som Samhall har påbörjat de senaste åren är inrättandet av ett s.k. expertcentrum. Syftet är enligt bolaget att utveckla Samhalls egna kunskaper och verksamhet på ett antal områden, och samtidigt bidra till att driva arbetsmarknaden i mer inkluderande riktning. Tanken är att ett antal experter inom digital tillgänglighet, jämlikhet och inkludering och funktionsrätt ska utveckla bl.a. utbildningar, metoder, kommunikationsvägar och ledarskap.⁷⁰ Den typen av expertfunktioner har inte tidigare funnits internt inom Samhall.

De tre personer som i dag är anställda inom Samhalls expertcentrum arbetar med att höja kunskapen inom inkluderande arbetsätt, integrera formella lagstiftningskrav och standarder i interna arbetssätt, säkerställa digital och fysisk tillgänglighet, förbättra den interna kommunikationen, m.m. I rollen ingår också att sprida kunskap om Samhall externt till kunder och andra aktörer.

5.10 Övergångar från Samhall till annat arbete

Samhall ska enligt ägaranvisningen årligen se till att 1 500 av de anställda med funktionsnedsättning övergår till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Samhall uppnår som regel ett antal övergångar i paritet med övergångsmålet, men många av dessa övergångar avser LFU-anställda, trots att de anställda i LFU utgör en mycket begränsad del av de anställda. Bland övergångarna från skyddat arbete är många inte varaktiga utan resulterar i återgångar.

⁷⁰ Samhall (2024). *Samhall inrättar Expertcentrum – för en mer inkluderande arbetsmarknad*. Pressmeddelande 2024-05-07.

5.10.1 Övergångsmålet är starkt styrande inom Samhall

Vid de intervjuer och verksamhetsbesök som utredningen har genomfört har det varit tydligt att övergångsmålet är starkt styrande inom Samhall. Målet genomsyrar hela verksamheten och på områdeskontoren uppmärksammas såväl måluppfyllelsen som de individuella övergångarna genom anslag i allmänna utrymmen där alla anställda kan se dem. När utredningen har frågat chefer på lokal och regional nivå om vad som är viktigast att uppnå svarar många att övergångsmålet är, eller åtminstone har varit, viktigast, även om vissa också pekar på att detta har nyanserats något i och med de senaste årens ökade fokus på medarbetarutveckling.

Utredningen bedömer att övergångsmålets uppenbara särställning i den lokala verksamheten delvis har historiska orsaker: Redan i 1992 års proposition pekade regeringen ut övergångar som ett av tre centrala resultatmått, som fram till för några år sedan också var de enda verksamhetsmål som riksdag och regering hade satt för Samhall. Av dessa tre mål var övergångsmålet det enda som den lokala verksamheten verkligen kunde påverka. Samhall har dock också nyligen låtit göra samhällsekonomiska beräkningar som tyder på att just varaktiga övergångar till den reguljära arbetsmarknaden har stor betydelse för det ekonomiska mervärde för samhället som Samhalls verksamhet skapar.

Hur det praktiska arbetet med övergångar är organiserat skiljer sig mellan olika orter. Generellt är det dock Samhalls områdeschefer, som ofta också utgör första linjens chefer, som har huvudansvaret för övergångarna. Cheferna har som regel individuellt satta mål för hur många övergångar de ska uppnå under ett år.

5.10.2 Antal övergångar oftast i paritet med målet

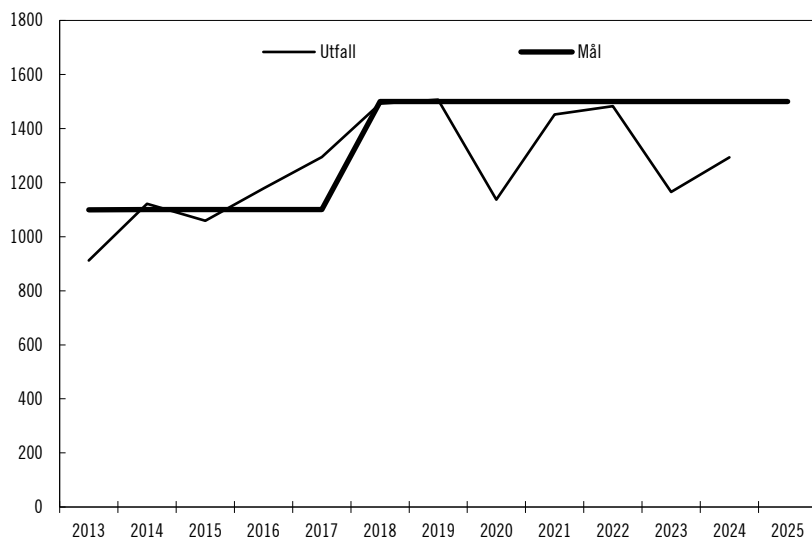
Sett över flera decennier har såväl övergångsmålet som det antal övergångar som Samhall åstadkommer ökat kontinuerligt.⁷¹ I samband med bolagiseringen var målet att 3 procent av det totala antalet anställda skulle göra en övergång. I dag motsvarar målet 7 procent av de anställda.

Under den senaste tioårsperioden har Samhall som regel uppnått ett antal övergångar som har varit i paritet med satta mål (se figur 5.10). Större underskott har noterats vid ett par tillfällen. Detta dels 2020,

⁷¹ Se t.ex. Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport 2024-04-28.

i samband med pandemin, dels 2023, vilket enligt uppgift från Samhall kunde härledas till konjunkturavmattning i kombination med färre anvisade till LFU (se avsnitt 7.5.3), som står för en stor andel av övergångarna.

Figur 5.10 Utfall och mål för övergångar från Samhall till annat arbete, 2013–2025



Källa: Samhalls årsredovisningar.

Anställda inom LFU gör övergångar i högre utsträckning

Anställda i LFU är överrepresenterade bland de anställda som gör övergångar från Samhall till andra arbetsgivare. Under 2023 stod anställda inom LFU för 36 procent av övergångarna.⁷² Vissa år har motsvarande andel varit närmare hälften. Det kan jämföras med att de anställda i LFU vid slutet av 2023 utgjorde endast 8 procent av det totala antalet anställda som är anvisade av Arbetsförmedlingen.

Liksom Riksrevisionen bedömer utredningen att överrepresentationen av LFU-anställda bland övergångarna beror på en kombination av faktorer som har att göra med både målgruppen och anställningsformen. Som tidigare har nämnts är anställningar inom LFU tidsbegränsade och riktar sig till yngre personer. Kombinationen av

⁷² Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport 2024-04-28.

en yngre målgrupp och en tidsbegränsad anställningsform tycks, enligt vad som framkommer vid utredningens verksamhetsbesök, ofta innebära ett naturligt fokus, såväl för individen som för Samhall, på att anställningen ska leda vidare till något annat. När de anställs hos Samhall är dessa personer också ofta relativt nya på arbetsmarknaden, men kan under rätt förutsättningar ofta utveckla sin arbetsförmåga relativt snabbt.

De individer som anställs i skyddat arbete anställs däremot i normalfallet tills vidare, tillhör äldre åldersgrupper och har en arbetsförmåga som har bedömts vara så nedsatt att de inte kan få ett annat arbete eller stöd genom andra insatser. Alla dessa faktorer talar till deras nackdel när det gäller sannolikheten att få ett annat arbete. Att anställningsformen riskerar att skapa en inlåsningseffekt har påtalats av flera tidigare utredningar och granskningar och bekräftas även i utredningens egen intervjuundersökning (se avsnitt 5.3.6). I Riksrevisionens enkät till första linjens chefer på Samhall uppgav också 61 procent att mindre än hälften av deras medarbetare i skyddat arbete skulle kunna klara en varaktig övergång till den reguljära arbetsmarknaden.⁷³ Det är därför enligt utredningens mening inte förvånande att andelen av de anställda som gör övergångar är väsentligt mindre bland anställda i skyddat arbete jämfört med i LFU.

Andelen kvinnor som gör övergång har minskat

Samhall ska enligt ägaranvisningen också verka för att andelen kvinnliga anställda som lämnar bolaget för ett reguljärt arbete ökar. Denna andel har dock under den senaste tioårsperioden inte ökat i enlighet med målet utan andelen har, om något, varit svagt minskande. Andelen har minskat från 35 procent 2014, som är det tidigaste året där detta mått redovisas i Samhalls årsredovisningar, till 30 procent 2023. Att kvinnor står för en lägre andel av övergångarna jämfört med män är till stor del en spegling av att färre kvinnor än män anvisas till anställning hos Samhall (se även kapitel 4). Kvinnornas andel av de nyanställda har de senaste åren uppgått till ungefär 35 procent.⁷⁴ Bland anställda i LFU, som gör en stor del av övergångarna, har an-

⁷³ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 49.

⁷⁴ Siffran avviker från andelen kvinnor bland de individer som anvisas till en anställning av Samhall. Skillnaden beror på skäl som beskrivs i avsnitt 7.6.4.

delen varit ytterligare några procentenheter lägre. Enligt uppgift från Samhall är en annan anledning till snedfördelningen också att arbetsgivare i mansdominerade branscher, ofta i privat sektor, rekryterar från Samhall i större omfattning än arbetsgivare i kvinnodominerade branscher. Detta faller i sin tur tillbaka på ett generellt mönster där kvinnor i högre utsträckning arbetar hos arbetsgivare inom den offentliga sektorn, som i lägre utsträckning än inom den privata sektorn anställer personer med funktionsnedsättning.

Samhall och Arbetsförmedlingen har gemensamt satt upp målsättningen att 50 procent av alla nyanställningar ska avse kvinnor och 50 procent ska avse män senast 2026. Organisationerna övervakar målet gemensamt. Enligt Samhall bedriver bolaget också ett stort antal aktiviteter och insatser på flera olika nivåer för att öka andelen kvinnor som lämnar bolaget för arbete, bl.a. i form av ett systematiskt arbete med jämställd matchning till kunduppdrag samt riktade utbildningar, informationsträffar och rekryteringsträffar.⁷⁵

Få övergångar till kundföretag

Samhalls verksamhet består till mycket stor del av tjänster som utförs åt andra företag eller offentliga arbetsgivare, ofta på plats i kundens lokaler. Trots detta sker de flesta övergångarna inte till Samhalls kunder utan till arbetsgivare som saknar relation till den sysselsättning som medarbetaren hade vid Samhall.⁷⁶ Enligt utredningens bedömning hänger detta samman med att Samhall utför tjänster som kunden aktivt har valt att köpa in i stället för att utföra i egen regi. Ett kundföretag som t.ex. köper en lokalvårdstjänst av Samhall har därför i normalfallet inget behov av att också anställa egen lokalvårdspersonal. Övergångsarbetet bygger därför som regel på att Samhall försöker sälja in individen hos andra arbetsgivare.

Enligt Samhall är det företag med färre än 50 anställda som gör en stor andel av rekryteringarna från bolaget.⁷⁷

Samhall har under flera år gjort bedömningen att möjligheten att rekrytera från Samhall fortfarande är relativt okänd inom näringslivet och aviserat att bolaget ser behov av att i större omfattning marknads-

⁷⁵ Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport 2024-04-28.

⁷⁶ Se även Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7, s. 54.

⁷⁷ Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport 2024-04-28.

föra detta som en del i bolagets tjänsteerbjudande till både nya och befintliga kunder.⁷⁸

5.10.3 Vissa medarbetare är kritiska för verksamheten

Utredningens bedömning utifrån verksamhetsbesök och intervjuer inom Samhall är att vissa medarbetare i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget har fått en så viktig roll inom bolaget att verksamheten skulle lida väsentliga avbräck om de övergick till andra arbetsgivare. Det handlar inte minst om de personer som tidigare kallades driftledare och teamledare, numera driftstöd, som i praktiken sköter mycket av den dagliga arbetsledningen. En annan grupp av medarbetare i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget som är central för att verksamheten ska fungera är Samhalls internlärare, som undervisar andra medarbetare inom Samhallskolans utbildningar.

Utredningen bedömer att dessa grupper utgör en outnyttjad potential för övergångar. Eftersom driftstöd och internlärare är viktiga för att verksamheten ska fungera skulle dock omfattande övergångar från dessa grupper i dagsläget medföra en väsentlig kvalitetsförsämring för övriga anställda.

5.10.4 Många övergångar är inte varaktiga

Samhall ska enligt ägaranvisningen erbjuda möjlighet till återanställning inom tolv månader efter en övergång till en annan arbetsgivare, s.k. återgång. Enligt ägaranvisningen ska bolaget dock också verka för att andelen personer som återvänder till bolaget efter att ha prövat arbete på den reguljära arbetsmarknaden minskar.

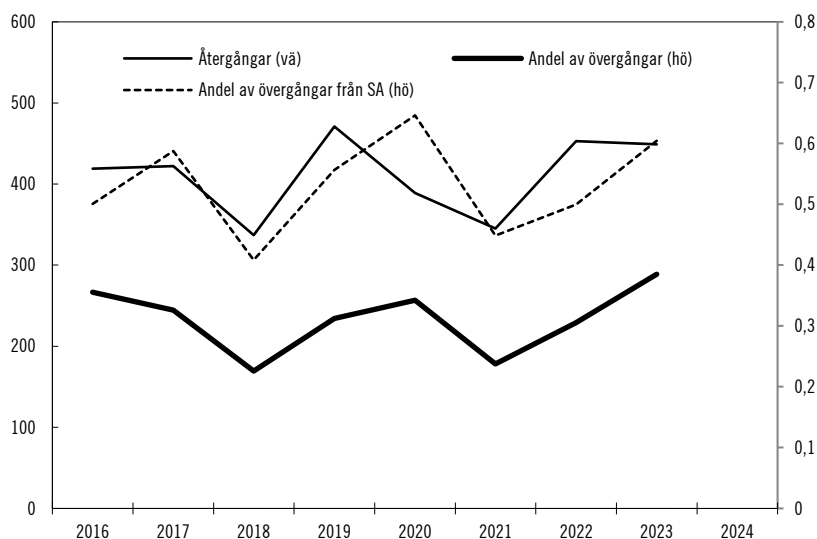
⁷⁸ Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport 2024-04-28.

Mer än hälften av övergångarna från skyddat arbete leder till återgångar

Möjligheten till återanställning infördes på 1980-talet i syfte att göra det lättare för anställda att våga pröva ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.⁷⁹ Återanställningsrätten tillämpas på anställda inom skyddat arbete.

En relativt stor andel av övergångarna resulterar i en återgång. Om 2023 års återgångar jämförs med årets övergångar från skyddat arbete, som är de enda övergångar som berättigar till återanställning, motsvarade återgångarna 60 procent av årets samtliga övergångar (se figur 5.11). Eftersom vissa övergångar resulterar i återgångar upp till 12 månader senare finns det i statistiken en tendens till att antalet återgångar påverkas av hur många övergångar som gjordes föregående år. Många övergångar under ett visst år tenderar alltså att resultera i många återgångar under det påföljande året.

Figur 5.11 Antal återgångar och återgångar som andel av övergångar, 2016–2024



Källa: Egna bearbetningar utifrån Samhalls årsredovisningar och årliga övergångsrapporter.

⁷⁹ SOU 2003:56, s. 257.

Återgångar kan indikera kvalitetsbrister

Det finns olika skäl till att övergångar följs av återgångar.

Till att börja med beror en betydande del av återgångarna på att övergången avsåg säsongsarbete eller någon annan kortare tidsbegränsad anställning. Individer som kom tillbaka från sådana anställningar, där det alltså var känt redan från början att individen sannolikt skulle återkomma till Samhall, stod för 37 procent av återgångarna under 2023.⁸⁰ Sådana s.k. säsongsövergångar är med andra ord relativt vanliga.

Men även bortsett från säsongsanställningar och andra tidsbegränsade anställningar resulterar fortfarande fyra av tio övergångar från skyddat arbete i en återgång inom ett år. Dessa övriga återgångar kan antingen vara ett resultat av att individen själv väljer att återgå i anställning hos Samhall eller att arbetsgivaren väljer att avsluta anställningen.

Att döma av de intervjuer som utredningen har genomfört inom både Samhall och Arbetsförmedlingen kan en återgång indikera både positiva och negativa saker. Rätten till återanställning framhålls ofta som viktig med tanke på att anställda i skyddat arbete ofta upplever sig ha en historik av upprepade misslyckanden på arbetsmarknaden innan de kommer till Samhall. Individens utveckling behöver därför ske i små steg från en trygg utgångspunkt – att våga prova. Med samma resonemang kan även kortare övergångar som resulterar i återgångar vara positiva från individens perspektiv eftersom det kan vara utvecklande för individen att prova arbete under andra förutsättningar än inom Samhall, även om det första försöket till övergång inte resulterar i en varaktig anställning.

I andra sammanhang kan dock en återgång vara en indikation på bristande kvalitet i matchningsarbetet, och ett tecken på att övergångsmålets konstruktion driver fram övergångar som inte gynnar individen på sikt. Vissa företrädare för både Samhall och Arbetsförmedlingen har i våra intervjuer lyft fram att bolaget borde arbeta med övergångar på ett mer kvalitativt och genomtänkt sätt, för att på så sätt premiera mer varaktiga övergångar. 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. Som tidigare har nämnts görs få

⁸⁰ Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport 2024-04-28.

övergångar till kundföretag och möjligheter till övergångar dyker inte nödvändigtvis upp i chefernas vardag. Övergångsarbetet tar också tid från annat, inte minst medarbetarutveckling. Riksrevisionen menade också att övergångsarbetet troligen påverkas negativt av chefernas höga arbetsbelastning.⁸¹

Företrädare för Arbetsförmedlingen har både i utredningens intervjuer och i den enkät som utredningen har genomfört bland arbetsförmedlare återkommande vittnat om övergångar som sker till arbetsgivare som är mindre lämpliga utifrån individens behov, och ibland också mycket kort tid efter att individen har påbörjat sin anställning inom Samhall. I enkätundersökningen bland arbetsförmedlare uppger knappt hälften, 44 procent, att de i stor utsträckning instämmer i att övergångarna från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden generellt sker till arbeten som är lämpliga för de anställda. Ungefär lika många, 45 procent, har svarat nej eller instämmer endast i viss utsträckning (se tabell 5.4). Bland de sistnämnda har många lämnat förklaringar i fritext, där en majoritet av svaren handlar om att övergångar görs till arbetsplatser som inte är lämpliga utifrån t.ex. anpassningsmöjligheter eller att Samhall prioriterar att åstadkomma övergångar som är många till antalet framför övergångar som är hållbara över tid.

Tabell 5.4 Svar på enkätfråga om övergångarna sker till lämpliga arbeten

Anser du att övergångarna från Samhall till reguljära arbetsmarknaden generellt sker till arbeten som är lämpliga för de anställda?

Svarsalternativ	Andel
Ja, i stor utsträckning	44 %
Ja, i viss utsträckning	27 %
Nej	18 %
Vet inte/kan inte svara	11 %
Totalsumma	100 %

Källa: Enkätundersökning.

En återkommande synpunkt i våra intervjuer med arbetsförmedlare har varit att Arbetsförmedlingen själv hade kunnat matcha individen till vissa av dessa arbeten om myndigheten hade bedömt det som en

⁸¹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 49.

långsiktigt fungerande lösning utifrån individens behov, och att syftet med att anvisa till en anställning hos Samhall är att individen ska ha möjlighet att stärka sin förmåga för att på så sätt möjliggöra en mer långsiktigt hållbar matchning. Annars riskerar resultatet att bli ytterligare ett misslyckande för individen och att han eller hon snart återgår till Samhall eller, i fråga om anställda i LFU, att individen snart kommer tillbaka till Arbetsförmedlingen igen.

5.10.5 Övergångar fördröjs av ledtider hos Arbetsförmedlingen

För att en övergång till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden ska komma till stånd krävs ofta att Arbetsförmedlingen beslutar om en lönesubvention, oftast lönebidrag. I väntan på beslut är det vanligt att individen får praktisera hos den nya arbetsgivaren med lön från Samhall.

Arbetsförmedlingens handläggningstider i samband med beslut vid övergångar är en källa till missnöje inom Samhall.⁸² Samtidigt är lönebidragsbesluten tidskrävande. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen kräver ett enda beslut om lönebidrag cirka 12 timmars arbetstid. Den sammantagna handläggningstiden i det enskilda ärendet är dock starkt beroende av vilken dokumentation som Arbetsförmedlingen har tillgänglig och hur aktuell den informationen är. Om det rör sig om individer som relativt nyligen har haft med Arbetsförmedlingen att göra kan det enligt uppgift till utredningen gå på några veckor. Men om individen har varit hos Samhall länge, dvs. att det inte finns något aktuellt individärende hos Arbetsförmedlingen, kan myndigheten behöva begära handlingar från myndighetens centrala arkiv eller göra en helt ny utredning. För handläggningstiden är en avgörande fråga ofta om det finns ett aktuellt medicinskt underlag som styrker individens funktionsnedsättning. Att begära och få ett nytt sådant underlag från vårdgivaren kan enligt företrädare för Arbetsförmedlingen ta månader, i värsta fall upp till ett halvår. Företrädare för både Samhall och Arbetsförmedlingen vittnar om att det finns risk för att övergångar går i stöpet i situationer där handläggningstiden blir flera månader.

⁸² Se även Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 71–72.

Företrädare för Arbetsförmedlingen påtalar samtidigt att Samhall ibland säljer in övergångar genom att utlova den nya arbetsgivaren att en viss subventionsnivå kommer att beviljas. Ibland uppstår därför i praktiken en förhandlingssituation mellan Arbetsförmedlingen, Samhall och den nya arbetsgivaren, som kan vara svår för myndigheten att hantera.

I vår enkät vittnar arbetsförmedlare på vissa orter också om att Samhall rekommenderar arbetsgivare att välja nystartsjobb i stället för lönebidrag. Till skillnad från lönebidrag utgör nystartsjobb en rättighet för arbetsgivaren, förutsatt att medarbetaren uppfyller villkoren, som vid nystartsjobb främst handlar om ålder och arbetslöshetstid. Vid nystartsjobb har Arbetsförmedlingen därför inga möjligheter att t.ex. kontrollera att nödvändiga anpassningar görs hos den nya arbetsgivaren.

6 Arbetsförmedlingens insatser för personer med funktionsnedsättning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för att rusta individen före, vid sidan av, eller som en del av en anställning hos Samhall. Utredningen har också haft i uppdrag att analysera om idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel framkommer att Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till anställningar hos Samhall påverkas av hur väl arbetet med övriga insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten fungerar. Utredningen bedömer att de insatser och verktyg som finns inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i huvudsak är tillräckliga för de behov som finns hos personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det finns dock brister i arbetet med att planera och genomföra lämpliga insatser för arbetsökande med funktionsnedsättning som är i behov av fördjupat stöd. Flera insatser som ska prövas innan skyddat arbete blir aktuellt används inte heller på ett effektivt sätt. Det medför risk för att skyddat arbete i slutändan kvarstår som sista och enda möjliga alternativ för individen. Andra insatser är nya eller har förändrats på ett sätt som det ännu är svårt att se konsekvenserna av.

Utredningen bedömer vidare att Arbetsförmedlingens ärendebaserade handläggning så som den i dag utförs medför risk för att personer med särskilda behov av stöd och samordning i processen mot ett arbete inte får tillgång till de insatser som de är i behov av

för att på ett effektivt sätt kunna närma sig arbetsmarknaden. Utredningen konstaterar också att myndighetens personalresurser har minskat betydligt under senare år vilket sannolikt har påverkat myndighetens arbete med målgruppen.

Samtidigt finns det i dag få alternativ för de individer som har bedömts ha behov av, men som av olika skäl inte har kunnat få, en plats i skyddat arbete hos Samhall. Dessa individer riskerar enligt utredningens bedömning att bli kvar hos Arbetsförmedlingen utan insatser. Utredningen bedömer att det finns en outnyttjad potential hos idéburna aktörer som ett möjligt komplement till övriga insatser för dessa individer, snarare än som en förberedelse för skyddat arbete. Utredningen bedömer att det inom den idéburna sektorn kan finnas möjligheter att hitta individuella upplägg som kan passa bra för individer med behov av anpassningar som är svåra att göra hos Samhall. Detta bl.a. eftersom Samhalls verksamhet bygger på att det går att uppnå vissa stordriftsfördelar.

6.2 Arbetsförmedlingens uppdrag att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Arbetssökande med funktionsnedsättning har möjlighet att ta del av samtliga insatser hos Arbetsförmedlingen, varav ett flertal särskilt riktas till arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹ Under vissa förutsättningar finns också möjlighet att anpassa insatserna utifrån individens behov.

6.2.1 Arbetsförmedlingen ska förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete och att genom anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd.² Arbetsförmedlingen

¹ 1 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

² 1–2 §§ förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

ska prioritera de arbetssökande som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.³

Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska myndigheten särskilt verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning. Myndigheten ska bl.a. upprätthålla egen kompetens och verksamhet för att stödja personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete. På senare år har Arbetsförmedlingen också återkommande fått uppdrag i de årliga regleringsbreven som har handlat om att stödet till personer med funktionsnedsättning ska prioriteras eller utvecklas i olika avseenden.

6.2.2 Samordnande ansvar för att få och behålla ett arbete

Utöver det allmänna ansvaret för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning har Arbetsförmedlingen också ett samlat ansvar, ett s.k. sektorsansvar, för frågor som rör möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete. Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska myndigheten inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.⁴ Vilka aktörer som avses med berörda parter anges inte närmare. Däremot framgår också av instruktionen att Arbetsförmedlingen ska samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen för att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen har enligt instruktionen vidare i uppdrag att samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande, vilket inbegriper personer med funktionsnedsättning, ett ändamålsenligt stöd och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande.

När det gäller unga med funktionsnedsättning ska myndigheten samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns också bestämmelser om Arbetsförmedlingens ansvar när det gäller den arbetslivsinriktade

³ 3 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴ 7 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

rehabiliteringen och samverkan med skolan för att genom vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för unga med funktionsnedsättning.⁵

6.2.3 Det generella utbudet av insatser är utgångspunkten

Personer med funktionsnedsättning får som utgångspunkt ta del av Arbetsförmedlingens samtliga program och insatser på samma villkor som andra arbetssökande. Det innebär att de behöver uppfylla de allmänna villkoren för den aktuella insatsen och att insatsen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Villkor för deltagande i en insats kan t.ex. vara åldersgränser eller krav på viss tid i arbetslöshet. Att en planerad aktivitet eller insats ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad innebär enligt förordning att den ska vara lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁶ I praktiken ska Arbetsförmedlingen göra en avvägning i fråga om hur medlen för arbetsmarknadspolitiska insatser används mest effektivt i förhållande till individens behov och arbetsmarknadens funktionssätt. Det innebär att det i de flesta fall inte finns någon rättighet för individen att delta i en viss insats.

Arbetsförmedlingen ansvarar också för att det finns en sammanhållen planering för den arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska, under den arbetssökandes medverkan, upprätta en individuell handlingsplan till stöd för den enskilde att vidta lämpliga åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet. Handlingsplanen fyller också en funktion av att ge en samlad och aktuell information om skyldigheter, inriktning för arbetssökandet och beslutade insatser.⁷ Med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen ska den som är arbetslös också regelbundet lämna in en aktivitetsrapport med en redovisning av vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.⁸ Arbetssökande behöver efterleva sina skyldigheter, exempelvis genom att delta i planerade program och insatser som de anvisas till. I annat

⁵ 11–12 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁶ 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁷ 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁸ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

fall riskerar individen en sanktion i form av varning eller avstängning från ersättning under viss tid.⁹

6.2.4 Arbetslivsinriktad rehabilitering ska förbättra individens möjligheter att få ett arbete

Arbetsförmedlingen har också i uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering. Insatserna riktas exempelvis till personer med funktionsnedsättning, personer med en historik av ohälsa eller personer som av olika skäl har varit borta från arbetsmarknaden under långa perioder. Arbetslivsinriktad rehabilitering innebär att den som har behov av särskilt stöd ska erbjudas vägledning, kartläggning och rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.¹⁰ Insatserna syftar dels till att individens förutsättningar ska kunna bedömas, dels till att förbättra individens förutsättningar att få ett arbete med eller utan stöd. I arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering erbjuder Arbetsförmedlingen också bl.a. tjänsten steg till arbete, som anskaffas från externa leverantörer.

6.2.5 Flera insatser riktas särskilt till personer med funktionsnedsättning

För individer som har en konstaterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns det särskilda insatser som finansieras från ett särskilt anslag och regleras i en särskild förordning.¹¹

I den aktuella förordningen regleras också i vilken ordning insatserna ska prövas. 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:

⁹ 6 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. 6 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁰ 11 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹¹ Förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

1. lönebidrag för utveckling i anställning (LFU)
2. lönebidrag för anställning
3. lönebidrag för trygghet i anställning
4. skyddat arbete.¹²

De särskilda insatser som är arbetsplatsförlagda kan genomföras hos samtliga arbetsgivare – offentliga och privata – med undantag för skyddat arbete som finns i två former: skyddat arbete hos Samhall och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA).¹³

Av förordningen framgår vidare att insatserna lönebidrag och skyddat arbete får beslutas för anställningar där arbetet är lämpligt utformat efter personens behov och kan bidra till att individen utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga.¹⁴ Arbetsförmedlingen ska verka för att insatserna planeras och genomförs så att den anställde utvecklas, arbetsförmågan förbättras och så att personen kan få och behålla ett arbete utan bidrag för lönekostnaderna.¹⁵

6.2.6 Anpassning av insatserna görs vanligtvis i form av tid

Arbetssökande med sjukdom eller funktionsnedsättning kan få möjlighet till vissa anpassningar när de deltar i aktiviteter i arbetsmarknadspolitiska program hos Arbetsförmedlingen. Målet med anpassning är att en deltagare, trots sjukdom eller funktionsnedsättning, ska kunna delta i arbetsmarknadspolitiska program och kunna utveckla sin arbetsförmåga. Anpassning görs också i syfte att undvika att deltagaren ska bli sjukskriven och riskera att behöva lämna programmet efter 30 dagars sjukfrånvaro på heltid, vilket enligt regelverket gäller för arbetsmarknadspolitiska program.

Anpassning avser vanligtvis tid. Tiden i programmet kan under vissa förutsättningar anpassas t.ex. genom ändrade tider för deltagandet, eller genom minskade krav på närvaro. Det kan även handla om

¹² 16 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹³ 38 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁴ 18 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁵ 17 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

att innehåll och plats för vissa aktiviteter anpassas utifrån deltagarens förutsättningar och begränsningar. En deltagare kan också vara i behov av arbetshjälpmedel eller personligt biträde för att kunna tillgodogöra sig programmet.

Rutinerna för anpassning gäller även när innehållet i ett program tillhandahålls av en anordnare eller en leverantör som utför insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. I situationer där det inte är möjligt att göra en anpassning inom den aktivitet som deltagaren genomför kan ett alternativ enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd vara att individen i stället byter till en annan aktivitet eller till ett annat program.¹⁶

6.3 Arbetsförmedlingens handläggning av insatserna

För att de arbetssökande ska få rätt stöd och möjligheter att närma sig ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden har inte bara utbudet av insatser betydelse, utan också Arbetsförmedlingens arbete med insatserna. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingens ärendehandläggning så som den i dag utförs kan medföra risker för att arbetssökande med behov av fördjupat stöd i handlägningsprocessen inte får det stöd och de insatser som de är i behov av.

6.3.1 De arbetssökande har inte längre personliga handläggare

Inom Arbetsförmedlingen pågår sedan flera år en förändring av myndighetens arbetssätt under ledorden ”från min kund till kundens ärende”. Det innebär att en arbetssökande inte längre är knuten till en specifik arbetsförmedlare. Bakgrunden är bl.a. den s.k. kund- och kanalstrategi som togs fram av Arbetsförmedlingen 2014. Arbetsförmedlingen hade vid denna tidpunkt omfattande utvecklingsbehov och myndigheten bedömde att det fanns behov av verksamhetsutveckling och förändrade arbetssätt.¹⁷

De förändringar som då påbörjades utmynnade så småningom bl.a. i förändringar i informationsstrukturen i myndigheten. Infor-

¹⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 70/2011. *Sjukfrånvaro i program*, version 9.0.

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2021). *Fenomenet Förnyelseresan. Formandet, genomförandet och resultatet av ett genomgripande förändringsarbete*, s. 18.

mationen hade tidigare strukturerats utifrån respektive arbetssökande, och varje arbetsförmedlare hade ett visst antal arbetssökande knutna till sig. Nackdelen med detta var bl.a. en hög grad av personberoende där de arbetssökande kunde ha svårt att få sina behov tillgodosedda om rätt arbetsförmedlare inte kunde nås. I dag indelas informationen i stället i ärenden utifrån vilken typ av beslut som är aktuellt för den arbetssökande. Syftet med detta s.k. ärendebaserade arbetssätt är att den arbetssökande ska kunna få god service oberoende av vilken kontaktväg som han eller hon har använt till myndigheten, och även att kontaktvägarna ska kunna variera under handläggningens gång.¹⁸

Det ärendebaserade arbetssättet innebär samtidigt att en arbetssökande inte längre är knuten till en specifik arbetsförmedlare. Den arbetssökande kan i stället ha kontakt med flera olika handläggare beroende på vad ärendet gäller och vilken kontaktväg som har valts. Den arbetssökande kan komma i kontakt med Arbetsförmedlingen via myndighetens webbplats, de statliga servicekontoren, telefon- eller videomöte, e-post eller via de lokala kontor där arbetssökande kan träffa arbetsförmedlare vid förbokade möten. Arbetssättet innebär att arbetsförmedlarna till skillnad mot tidigare inte har en långvarig och kontinuerlig kontakt med en och samma arbetssökande.¹⁹

Tanken med att övergå till ett ärendebaserat arbetssätt var att förbättra den arbetssökandes tillgänglighet till stöd utan att vara beroende av tillgängligheten till enskilda arbetsförmedlare samt att ge arbetsförmedlarna möjlighet att specialisera sig inom olika områden, t.ex. handläggning av vissa typer av beslut. Detta innebär också att arbetsförmedlarna på annat sätt än tidigare behöver fördela och förflytta ärenden mellan sig, vilket medför krav på en god dokumentation.²⁰ Exakt hur arbetet är organiserat varierar. Det kan antingen vara en och samma arbetsförmedlare eller flera olika arbetsförmedlare som utreder en arbetssökandes förutsättningar, gör urval, förbereder och anvisar till en specifik insats.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2018). *Från min kund till kundens ärenden – Arbetet fram till oktober 2018*, s. 10.

¹⁹ IAF (2024). *Kontrollfunktionen i en tid av förändring på Arbetsförmedlingen*. Rapport 2024:5, s. 17–18.

²⁰ Arbetsförmedlingen (2018). *Från min kund till kundens ärenden – Arbetet fram till oktober 2018*, s. 10.

6.3.2 Personer i målgruppen får inte det sammanhållna stöd som de kan behöva

I utredningens intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen och möten med representanter för funktionsrättsrörelsen har det framhållits att det ärendebaserade arbetssättet medför risk för att personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden inte får det samlade och personliga stöd som de behöver. Det lyfts fram att avsaknaden av kontinuerlig personlig kontakt med en och samma handläggare medför risk för att arbetssökande ”försvinner i systemen”, vilket är ett uttryck för att det uppfattas finnas brister i förutsättningarna för att kunna följa de arbetssökande och säkerställa att de får ett ändamålsenligt stöd. Vid våra möten med funktionsrättsrörelsen har vidare framförts att avsaknaden av kontinuerlig personlig kontakt med en och samma handläggare har inneburit att arbetssökande behöver återupprepa information om sina förutsättningar och behov många gånger. Denna uppgiftslämnarbörda uppges skapa en trötthet hos individen, vilket riskerar att få till följd att den information som myndigheten får om individens förutsättningar riskerar att bli mindre utförlig för varje gång den behöver upprepas. Det framhålls också att många i målgruppen har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen länge vilket i kombination med bristerna i stödet resulterar i att tilliten till Arbetsförmedlingen minskar.

Det uttrycks också, av personal vid både Arbetsförmedlingen och Samhall, att det skulle vara bra om myndigheten hade fler fysiska möten med arbetssökande för att identifiera förutsättningar och behov, eftersom faktorer som kan vara av betydelse för kartläggningen och planeringen av åtgärder inte nödvändigtvis framkommer vid möten över telefon. I våra intervjuer med lokala företrädare för Samhall har det getts uttryck för att Arbetsförmedlingen inte längre träffar personerna och inte känner dem, och därför kan ha fel bild av personens förutsättningar.

Av utredningens intervjuer framgår också att det ärendebaserade arbetssättet innebär att det ställs allt högre krav på de arbetssökande att själva förmedla information och driva sina ärenden, och att det uppstår problem för dem som har svårt med detta. Många i målgruppen har också kontakt med flera myndigheter vilket ställer särskilda krav på samordning av insatser. Rent praktiskt kan det också vara svårt för de arbetssökande att veta vem de ska kontakta, exempelvis

i samband med att de hittar en arbetsgivare som är intresserad av att anställa med lönebidrag.

Att det finns utvecklingsbehov i myndighetens arbetssätt bekräftas också av utredningens enkätundersökning. Tre fjärdedelar av de arbetsförmedlare som har besvarat enkäten anger att det finns stora eller ganska stora utvecklingsbehov i myndighetens arbete med att planera, samordna och genomföra insatser för personer med funktionsnedsättning (se bilaga 3). Även kommunerna har återkommande lyft fram brister i Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande med ekonomiskt bistånd från kommun, och menar att de behöver kompensera för dessa brister genom att ge stöd till individer som egentligen ligger i Arbetsförmedlingens uppdrag att tillhandahålla.²¹ Utredningen konstaterar i detta sammanhang att myndigheten inte har genomfört någon systematisk riskanalys eller utvärdering av det ärendebaserade arbetssättet, varken generellt eller med fokus på hur det fungerar för arbetssökande med särskilda stödbehov. Vid Arbetsförmedlingen pågår dock ett generellt löpande arbete med uppföljning och utveckling av arbetssätt, och en intern översyn som ska vara klar i april 2025 genomförs för att öka effektiviteten och kvaliteten i förmedlingsverksamheten.

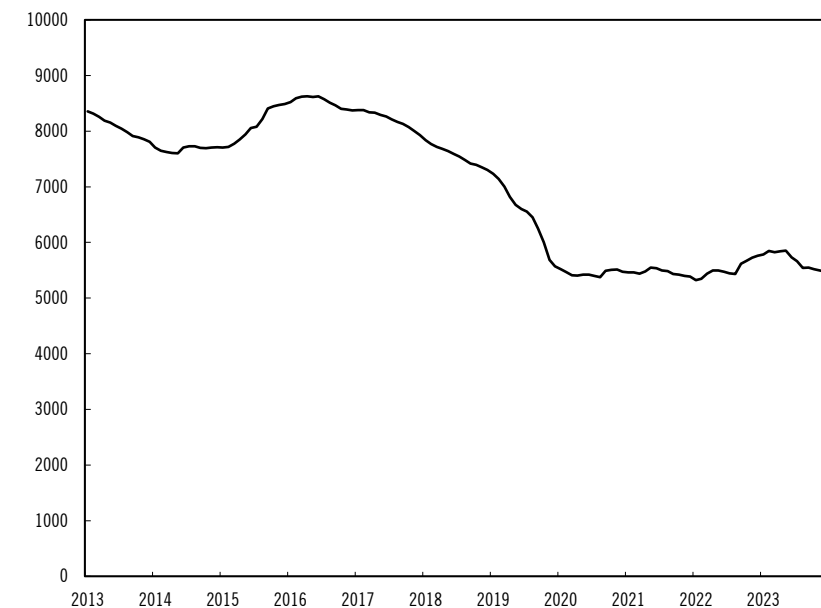
6.3.3 Minskade personalresurser hos Arbetsförmedlingen

I utredningens intervjuer inom Arbetsförmedlingen har också framhållits att minskade personalresurser hos Arbetsförmedlingen de senaste åren har försämrat myndighetens förutsättningar att kunna erbjuda personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden ett ändamålsenligt stöd. Denna bild bekräftas också av våra intervjuer med lokala företrädare för Samhall, där det framträder en entydig bild av att Arbetsförmedlingen uppfattas vara en resursmässigt pressad organisation, och att det också påverkar stödet till de arbetssökande. Arbetsförmedlingens statistik visar att både antalet arbetsförmedlare och antalet specialister inom arbetslivsinriktad rehabilitering har minskat betydligt under den senaste tioårsperioden, vilket sammanfaller med att myndighetens förvaltningsanslag också har minskat i reala termer, särskilt sedan 2018.

²¹ SKR (2023). *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1*, s. 5.

Som figur 6.1 visar har antalet arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen under perioden 2013 till 2023 minskat från 8 400 årsarbetskrafter till 5 500 årsarbetskrafter.

Figur 6.1 Årsarbetskrafter arbetsförmedlare 2013–2023



Källa: Arbetsförmedlingen.

Det har även skett en betydande minskning av antalet specialister inom Arbetsförmedlingen. Antalet arbetsterapeuter/sjukgymnaster, psykologer, arbetsförmedlare inom SIUS-programmet och specialister inom syn och hörsel, uppgick i början av 2013 till 1 700 årsarbetskrafter, i slutet av 2023 till 1 150. Det innebär att en minskning har skett med en tredjedel på tio år. Antalet specialister har minskat inom samtliga yrkeskategorier.

Samtidigt har det under den senaste tioårsperioden skett betydande förändringar inom arbetsmarknadspolitiken, som bl.a. innebär att förmedlingsinsatser för arbetssökande numera i högre utsträckning utförs av leverantörer i stället för av Arbetsförmedlingen i egen regi.

Utifrån utredningens uppdrag och förutsättningar har det inte varit möjligt att närmare belysa orsakssamband mellan förvaltnings-

anslag, personalresurser och stödet till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. I en nyligen utkommen rapport från Statskontoret framhålls dock bl.a. att Arbetsförmedlingen kan använda sina förvaltningsmedel mer effektivt, att myndigheten i högre grad bör prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och att samarbetet mellan regeringen och Arbetsförmedlingen behöver förändras för att åstadkomma detta.²²

6.4 Förändringar i insatserna för personer med rehabiliteringsbehov

Arbetsförmedlingens arbete med utredande och arbetsförberedande aktiviteter för personer med rehabiliteringsbehov har genomgått betydande förändringar under senare tid. Samtidigt som delar av verksamheten är nyetablerad eller under förstärkning har deltagandet i andra insatser minskat betydligt.

6.4.1 Arbetsförmedlingen ska utreda funktionsnedsättningar

När en arbetssökande informerar Arbetsförmedlingen om en funktionsnedsättning, eller om myndigheten får indikationer om detta på annat sätt, ska myndigheten utreda och bedöma om, och i så fall på vilket sätt, funktionsnedsättningen påverkar individens förmåga att arbeta.²³ Detta för att individen ska kunna erbjudas ett ändamålsenligt stöd.

Arbetsförmedlingen framhåller att myndigheten behöver göra detta så tidigt som möjligt efter att individen har skrivit in sig som arbetslös, eftersom tidig identifiering av stödbehov har visat sig vara viktig för de arbetssökandes etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens arbete med att identifiera och utreda möjliga funktionsnedsättningar redovisas närmare i avsnitt 7.3.

Med utgångspunkt från utredningsresultatet tar Arbetsförmedlingen tillsammans med individen ställning till vilket stöd och vilka insatser som skapar förutsättningar för att individen ska kunna arbeta.

²² Statskontoret (2025). *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*. Statskontoret 2025:2, s. 7.

²³ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011. *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, version 9.0.

En funktionsnedsättning behöver inte nödvändigtvis medföra hinder i en arbets- eller studiesituation, utan arbetsuppgifterna och miljön där uppgifterna utförs har avgörande betydelse för hur funktionsnedsättningen påverkar förmågan att arbeta.²⁴

6.4.2 Behov av stödinsatser före skyddat arbete

Som en del i utredningens analys av behov av ytterligare stödinsatser för individen före ett skyddat arbete hos Samhall har utredningen ställt en fråga om detta i den enkätundersökning som har genomförts med arbetsförmedlare. Nästan hälften av de svarande (45 procent) anger att det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser i stor eller ganska stor utsträckning (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Svar på enkätfråga om stödinsatser före skyddat arbete

Anser du att det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för individen före en skyddad anställning hos Samhall utöver det utbud av insatser som finns tillgängligt i dag?

Svarsalternativ	Andel
Ja, i stor utsträckning	28 %
Ja, i ganska stor utsträckning	17 %
Ja, i liten utsträckning	17 %
Nej, det finns inte	21 %
Vet inte/ kan inte svara	17 %
Totalsumma	100 %

Källa: Egen enkätundersökning.

De respondenter som svarade att det i någon utsträckning finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser ombads att i fritextsvar ge exempel på insatser som de ser behov av. I svaren anges att det finns behov av ökad samverkan med hälso- och sjukvården och andra myndigheter samt att tillgängligheten till utredande insatser, till arbetsträning, till SIUS och till andra professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering behöver förbättras. Det framförs också bl.a. behov av utbildningsinsatser riktade till personer med

²⁴ Arbetsförmedlingen (2022). *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*. Återrapport 2022-02-28, s. 18.

intellektuella funktionsnedsättningar och till personer med bristande kunskaper i svenska språket.

6.4.3 Ny utredande tjänst hos leverantörer

Arbetsförmedlingens rehabiliteringstjänst steg till arbete startade i september 2023. Denna tjänst är tänkt att få en central roll i myndighetens arbete med att utreda arbetsförutsättningar och matcha arbetssökande med rehabiliteringsbehov och arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga mot arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Antalet deltagare i tjänsten uppgick i december 2024 till cirka 5 700.

Inom steg till arbete genomför leverantörer förberedande, arbetslivsinriktade, vägledande och matchande insatser för arbetssökande med funktionsnedsättning eller ohälsa. Tjänsten innehåller fyra delar, varav del två endast genomförs om det bedöms finnas behov av den:

1. utredning av stödbehov i tjänsten (3 veckor)
2. kartläggning av resurser och stödbehov i olika arbetssituationer (5 veckor)
3. utveckling genom att prova en eller flera arbetsplatser på reguljära arbetsmarknaden, karriärvägledning m.m. (6 månader)
4. hitta en arbetsplats eller utbildning som passar genom att prova jobb på arbetsplats som har behov av att anställa (6 månader).

Huvuddelen av tjänsten är således förlagd till en arbetsplats, vilket Arbetsförmedlingen har bedömt är gynnsamt för individens rörelse mot etablering på arbetsmarknaden. Deltagandet kan pågå i upp till 13 månader. Tjänsten kan kombineras med studier i svenska för invandrare (sfi), och i vissa aktiviteter kan deltagaren också få stöd på annat språk. Arbetsförmedlingen anger att samarbete mellan Arbetsförmedlingen, deltagaren och leverantören ska säkerställa att ändamålsenlig information om deltagarens resurser och stödbehov delas med leverantören och omsätts i matchningsarbetet.²⁵

Utredningen kan konstatera att effektiviteten i tjänsten steg till arbete kommer att utgöra en viktig pusselbit i hur framgångsrikt

²⁵ Arbetsförmedlingen (2023). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. Återrapport 2023-05-24, s. 19.

myndighetens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering blir. Tjänsten har ännu inte utvärderats.

6.4.4 Betydande förändringar i fråga om arbetsträning

En annan central insats för personer med rehabiliteringsbehov eller behov av utredning av arbetsförmåga är arbetsträning. Arbetsträning är en insats inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet som innebär att arbetssökande under en tid får vara på en arbetsplats för att i anpassad form och under handledning få genomföra arbetsuppgifter utan krav på produktivitet. Det finns också förstärkt arbetsträning, som innebär att den enskilde erbjuds en arbetsplats för utredning av arbetsförmåga eller för arbetsträning. Arbetsträning, inklusive förstärkt arbetsträning, tillhandahålls av anordnare, dvs. lokala arbetsgivare som får ersättning som ska täcka merkostnader för t.ex. handledning, arbets- och skyddsutrustning samt kostnad för den fysiska arbetsplatsen.

Som följd av en rättslig tolkning hos Arbetsförmedlingen 2023 ska ”upphandlade aktörer nu i första hand väljas för arbetsträning”.²⁶ I dagsläget handlar det framför allt om leverantörer av tjänsten steg till arbete, där arbetsträning ingår som en del i den anskaffade tjänsten. Av Arbetsförmedlingens beslut om den fortsatta inriktningen framgår att anordnare av arbetsträning eller förstärkt arbetsträning fortsättningsvis endast ska användas i de fall en upphandlad tjänst saknas eller inte bedöms kunna tillgodose arbetssökandes behov.²⁷ Det innebär att individer med behov av stöd som kan uppnås i en upphandlad tjänst eller en annan insats, t.ex. arbetsträning, i första hand ska få det genom den upphandlade tjänsten. Samhall har varit en betydande anordnare av förstärkt arbetsträning. På samma sätt som övriga anordnare påverkas bolaget dock av beslutet så till vida att de först kan komma i fråga för arbetsträning när det inte finns en upphandlad tjänst att tillgå som kan tillgodose arbetssökandes behov.

Denna förändring innebär att antalet personer som deltar i arbetsträning hos anordnare sannolikt kommer att minska. Detta har kriti-

²⁶ *Nya rutiner påverkar anordnare av arbetsträning*. Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/nyheter/nyhetsarkiv/2023-05-29-nya-rutiner-paverkar-anordnare-av-arbetstraning>. 2023-05-29. Hämtad 2024-06-07.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2023). Beslut i ärende 2003/0006 6545. Det klargjordes också i beslutet att den fördjupade bedömning som tidigare ingick i den förstärkta arbetsträningen skulle upphöra.

serats av flera aktörer, bl.a. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). SKR framhåller exempelvis i en rapport från 2023 att arbetsträning och förstärkt arbetsträning är verkningsfulla insatser för individer som står längre från arbetsmarknaden, insatser för vilka många kommuner och ideell sektor har varit viktiga anordnare.²⁸ Företrädare för idéburna aktörer har till utredningen uttryckt samma typ av kritik. Flera respondenter i utredningens enkätundersökning framhåller också särskilt att möjligheterna till arbetsträning där arbetssökande får prova sin förmåga behöver förbättras.

Flera respondenter uttrycker också, både i utredningens intervjuer och i enkätundersökningen, att det utgör en brist att Samhall inte tillhandahåller arbetsträningsplatser på samma sätt som tidigare. Samhall tillhandahåller fortfarande förstärkt arbetsträning åt Arbetsförmedlingen, men antalet personer som deltar har minskat betydligt. Utredningen kan konstatera att Arbetsförmedlingen ännu inte har genomfört någon uppföljning av vilka konsekvenser det förändrade arbetssättet för arbetsträning har fått för de arbetssökande, för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten totalt sett eller för myndighetens samarbete med kommuner, idéburen sektor och Samhall.

En närliggande insats som också ska nämnas i sammanhanget är de arbetsintegrerande övningsplatserna hos sociala företag. Denna insats, som beskrivs närmare i avsnitt 6.5.1, innebär att deltagarna ges möjlighet att komma in i arbetslivet i en lugn och trygg arbetsmiljö, med nära handledning och stöd att utveckla sina förmågor.

6.4.5 Förstärkning av arbetet med SIUS

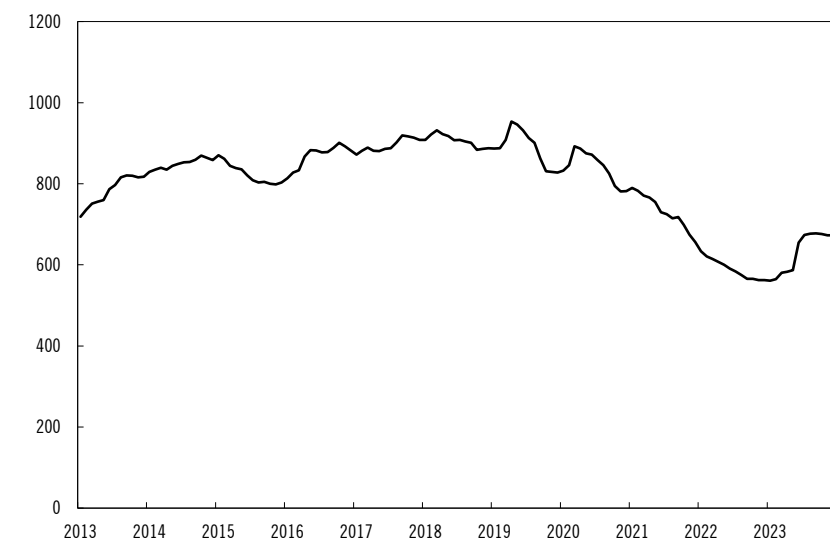
SIUS är en av de särskilda insatserna som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och är en av de insatser som individens behov ska ha prövats emot innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall kan bli aktuell. Stödpersonen, som är anställd av Arbetsförmedlingen kan bl.a. hjälpa till med att ta kontakt med olika arbetsgivare i samband med att den arbetssökande söker jobb, och hjälper också till med introduktionen på arbetsplatsen. Stödet trappas sedan ned, och upphör helt när den

²⁸ SKR (2023). *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1*, s. 24–25.

anställda kan utföra sina arbetsuppgifter självständigt. SIUS bygger på metoden *supported employment*, som har gott forskningsstöd.

Personaluppgifter från Arbetsförmedlingen visar att det skedde en ökning av arbetsförmedlare inom SIUS-programmet från mitten av förra decenniet, för att sedan minska betydligt under de senaste fem åren (se figur 6.2). Fr.o.m. 2016 tillförde regeringen också medel för att fler personer skulle kunna få del av SIUS vilket resulterade i en ökning av personalstyrkan under några år. Arbetsförmedlingen har under senare tid arbetat för att på nytt öka antalet arbetssökande som får del av SIUS, och det har också skett en tydlig ökning av arbetsförmedlare inom SIUS-programmet den senaste tiden i förhållande till lägsta nivån i början av 2023. Även antalet arbetssökande som har fått ta del av SIUS har ökat under den senaste tiden.²⁹

Figur 6.2 Årsarbetskrafter SIUS 2013–2023



Källa: Arbetsförmedlingen.

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 av dessa utvärderingar hand-

²⁹ Arbetsförmedlingen (2024.) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s. 36.

lade om SIUS. Studien påvisade positiva resultat av insatsen jämfört med andra testade metoder.³⁰

6.4.6 Antalet individer med lönebidrag har minskat

En annan insats som individens behov ska ha prövats emot innan skyddat arbete hos Samhall kan bli aktuellt är anställning med lönebidrag till arbetsgivaren. Lönebidrag kan beviljas för anställning hos arbetsgivare i såväl privat som offentlig sektor.

Lönebidrag i tre olika former

Lönebidrag finns i tre former med olika inriktning:

- Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU), som ska prövas i första hand, får beslutas för längst 12 månader i taget och den sammanlagda stödtiden får inte överstiga 24 månader.
- Lönebidrag för anställning, som ska prövas i andra hand, får beslutas för längst 4 år i taget, och den sammanlagda stödtiden får inte överstiga 8 år.
- För lönebidrag för trygghet i anställning, som ska prövas i tredje hand, finns ingen borte gräns för tiden med bidraget, däremot regleras att beslut får fattas för längst 4 år i taget.

Lönebidragets storlek påverkas av lönekostnaden och arbetsförmågan

Nivån på lönebidraget påverkas av lönekostnaden och arbetsförmågan hos den som anställs, och arbetsgivaren kan få bidrag för den del av lönekostnaden som inte överstiger en bruttolön på 20 000 kronor per månad för heltid. Arbetsförmedlingen fastställer bidragsnivån utifrån en bedömning av hur pass nedsatt individens arbetsförmåga är i den aktuella arbetssituationen. Det innebär att individens arbetsförmåga kan variera, och därmed även bidragsnivån, beroende på

³⁰ Egebark, J., Ornstein, P. och Rödin, M. (2023). Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter. *Ekonomisk debatt*, nr 5 2023, årgång 51, s. 42.

vilka arbetsuppgifter som han eller hon ska utföra och på arbetssituationen i stort.

Arbetsgivaren ersätts även för avgifter som de ska betala enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, och premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller likvärdiga försäkringar.³¹ Schablonersättningen för 2024 uppgår till 37,88 procent av bidraget för lönekostnaden. Som underlag för denna schablon ingår arbetsgivaravgift om 31,42 procent, försäkringspremier om 5,36 procent och särskild löneskatt på pensionspremie om 1,1 procent.

Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) hos Samhall finansieras däremot enligt förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (se kapitel 8).

Möjlighet till kompletterande utvecklingsbidrag eller bidrag för personligt biträde

För anställningar med lönebidrag finns även möjlighet för arbetsgivaren att få ett utvecklingsbidrag för insatser som ska bidra till att individens arbetsförmåga utvecklas. För lönebidrag för trygghet i anställning och för lönebidrag för anställning kan bidraget uppgå till maximalt 2 800 kronor per månad, och för lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) till maximalt 5 000 kronor per månad. Denna möjlighet finns dock inte avseende LFU hos Samhall.

Som alternativ till utvecklingsbidrag kan en arbetsgivare få stöd för särskilt personligt biträde som hjälper en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att utföra återkommande arbetsmoment eller hantera återkommande arbetssituationer som personen inte klarar på egen hand. För anställda kan ersättning utgå med högst 60 000 kronor per år, och med som högst 5 000 kronor per månad.³² Bidraget kan inte kombineras med utvecklingsbidrag.³³ Inte heller denna möjlighet till ersättning för personligt biträde finns för LFU hos Samhall.

³¹ 20 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

³² Arbetsförmedlingen (2024). *Bidrag för personligt biträde*. Dnr Af-2024/0021 5386. Faktablad 2024-02-29.

³³ 10 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Antalet lönebidrag lever inte upp till regeringens intentioner

Utredningen kan konstatera att antalet lönebidragsanställningar i dag inte lever upp till regeringens intentioner. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2024 att det är bekymmersamt att lönebidragen inte nyttjas trots stora behov hos målgruppen och en god arbetsmarknadsutveckling sedan pandemin.³⁴ Regeringen har i regleringsbrevet för 2024 också gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra matchningen och stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden, bl.a. genom att öka antalet deltagare i lönebidrag. I budgetpropositionen för 2025 framhåller regeringen vidare att det är problematiskt att det för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa, särskilt män, skett en tämligen stor minskning i övergångar till arbete.³⁵ Under 2023 använde Arbetsförmedlingen 12,0 miljarder kronor (mdkr) av sammanlagt 14,2 mdkr av den anslagspost som är avsedd för lönebidrag och andra särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning, utom anställningar hos Samhall. Anslagssparandet på 2,2 mdkr förklarar Arbetsförmedlingen med att färre beslut om lönebidrag fattades jämfört med föregående år.

Arbetsförmedlingens statistik visar också att antalet deltagare i lönebidragsanställningar har minskat betydligt under det senaste decenniet. Mellan 2013 och 2024 minskade det totala antalet deltagare med ungefär en femtedel, från drygt 98 000 till knappt 79 000.³⁶ Data för de senaste åren, mellan 2020 och 2024, för vilka jämförelser kan göras för de nuvarande typerna av lönebidragsanställningar, visar att det skett betydande minskningar för lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) och för lönebidrag för trygghet i anställning medan nivån har varit relativt konstant för lönebidrag för anställning (se tabell 6.2).

³⁴ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 14, s. 33.

³⁵ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 14, s. 33–34.

³⁶ 98 405 unika deltagare 2013 inkluderat dåvarande lönebidragsanställningar med deltagare, dvs. kulturarvslyftet, lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, utvecklingsanställning och utvecklingsanställning Samhall. 78 634 unika deltagare 2024 inkluderat nuvarande lönebidragsanställningar med deltagare, dvs. lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) och lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) hos Samhall.

Tabell 6.2 Antal deltagare i lönebidrag under respektive år
(antal unika individer med nya och pågående beslut)

	2020	2021	2022	2023	2024
Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU)	19 976	17 511	16 989	16 048	15 810
Lönebidrag för anställning	32 149	31 658	32 865	32 632	32 831
Lönebidrag för trygghet i anställning	37 339	34 947	33 178	31 083	29 993

Anm.: Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) inkluderar deltagare i anställningar både hos Samhall och hos andra arbetsgivare.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetsplatsförlagda insatser är resurskrävande

Enligt Arbetsförmedlingen är lönebidrag en form av beslut som ställer höga krav på myndighetens kapacitet i form av kompetens och resurser. Nyare regler, sedan den 1 december 2022, ställer också utökade krav på kontroll av arbetsgivare inför och under pågående beslut om lönebidrag i syfte att motverka risker för felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen prognostiserar samtidigt att antalet anställningar med lönebidrag sammantaget ska öka de närmaste åren. Arbetsförmedlingens statistik visar även bl.a. att besluten om bidrag för personligt biträde har minskat betydligt under den senaste tiden.³⁷

Arbetsförmedlingens aktiva arbete med att hitta arbetsgivare som kan ta emot anställda i arbetsplatsförlagda insatser är resurskrävande, vilket har betydelse för arbetet med lönestöd. Arbetsförmedlingen har ett upparbetat arbetssätt för att arbetsgivare som har intresse av att anställa arbetssökande med stöd ska kunna anmäla det via myndighetens webbplats och därefter få hjälp av myndigheten med att hitta lämpliga kandidater till den aktuella tjänsten.³⁸ Däremot är 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.

Samtidigt fick myndigheten i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att i ökad omfattning arbeta med matchning i egen regi samt utveckla sitt arbetsgivararbete till stöd för detta. Denna verksamhet ska, som

³⁷ Arbetsförmedlingen (2024.) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s. 36.

³⁸ *Anställningsstöd*. Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/anstallningsstod>. Hämtad 2025-02-20.

ett komplement till matchningstjänster, förstärka stödet bl.a. till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som inte bedöms kunna få ändamålsenligt stöd inom ramen för matchningsinsatserna.³⁹ Därutöver ska leverantörerna i den ännu relativt nya tjänsten steg till arbete också erbjuda deltagarna arbetsplatsnära insatser och matcha dem mot arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Resultatet av detta arbete är ännu inte känt. Mer än 90 procent av respondenterna i utredningens enkätundersökning bland arbetsförmedlare bedömer dock att det finns stora eller ganska stora utvecklingsbehov i myndighetens arbete med ackvirering av platser för arbetsplatsförlagda insatser för personer med funktionsnedsättning.

6.5 Insatser hos idéburna aktörer

Idéburna aktörer har sedan lång tid tillbaka anordnat arbetsmarknadspolitiska insatser. De tillhandahåller ofta insatser som syftar till att hjälpa arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden, t.ex. arbetsträning och anställningar med lönebidrag. Utredningen bedömer att det kan finnas skäl att i ökad utsträckning uppmärksamma insatser hos idéburna aktörer som ett möjligt komplement till övriga insatser.

6.5.1 Idéburna aktörer tillhandahåller insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden

Det finns många olika begrepp som används för att beskriva hela eller delar av den idéburna sektorn. I lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer definieras en idéburen organisation som en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling. Det som är avgörande för att en organisation ska betecknas som idéburen i lagens mening är alltså verksamhetens syfte. Med denna definition är begreppet däremot oberoende t.ex. av associationsform eller huruvida verksamheten ger upphov till vinst. Inom denna definition rymms alltså såväl organisationer inom den ideella sektorn som vissa företag som bedriver verksamhet med oegen-nyttigt syfte.

³⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen, uppdrag 1.

Stark förankring hos människor i behov av välfärdstjänster

Inom arbetsmarknadspolitiken har man traditionellt ofta talat om dels ideella aktörer, dels arbetsintegrerande sociala företag. Många organisationer i båda dessa kategorier ryms inom begreppet idéburna aktörer. Dessa organisationer tillhandahåller ofta insatser som syftar till att hjälpa personer som står långt från arbetsmarknaden. Det kan t.ex. röra sig om platser inom arbetspraktik och arbetsträning, och om anställningar med lönebidrag. Idéburna aktörer driver också t.ex. språkcaféer och andra typer av mötesplatser för nyanlända och andra som syftar till språkinläring och delaktighet i samhället.

Enligt 2019 års utredning om idéburna aktörer i välfärden har idéburna organisationer ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster de utför och inkluderar individer med egna erfarenheter av t.ex. missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättningar. Inte sällan rör det sig om grupper som det offentliga kan ha svårare att nå.⁴⁰

Arbetsintegrerande övningsplatser hos sociala företag

Arbetsförmedlingens rehabiliteringstjänst arbetsintegrerande övningsplatser bedrivs hos sociala företag. Upphandlingen av övningsplatserna reserverades för skyddade verkstäder och leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Målgruppen för stödet är arbetssökande som har varit borta från arbetsmarknaden under längre tid och som är osäkra på sin arbetsförmåga och vilken typ av arbete som kan passa. Hos det sociala företaget ska deltagarna få möjlighet att komma in i arbetslivet i en lugn och trygg arbetsmiljö, med nära handledning och stöd att utveckla sina förmågor. Målet med insatsen är att deltagarna ska få anställning hos det sociala företaget alternativt förberedas för studier eller deltagande i någon av Arbetsförmedlingens övriga insatser.

En uppföljning och analys av arbetsintegrerande övningsplatser genomförs i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburen sektor. Syftet med uppföljningen är att få ett bättre kunskapsunderlag för att på ett mer träffsäkert sätt kunna möta behovet av arbetsnära

⁴⁰ SOU 2019:56, s. 13.

insatser för dem som står längre ifrån arbetsmarknaden.⁴¹ Vid våra möten med representanter för den idéburna sektorn har det bl.a. framhållits att arbetsintegrerande övningsplatser är en bra insats, men att platserna är för få. Under 2023 deltog sammanlagt 574 unika individer i insatsen.⁴²

6.5.2 Idéburna aktörer kan spela en större roll

Utredningen har i enkätundersökningen till arbetsförmedlarna frågat om de ser att den idéburna sektorn kan spela en större roll i fråga om att rusta individen för en anställning i skyddat arbete hos Samhall. Svaren på enkäten visar att drygt 40 procent av arbetsförmedlarna i varierande utsträckning anser att så är fallet, 33 procent att så inte är fallet, samtidigt som 26 procent anger att de inte kan svara på frågan (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 Svar på enkätfråga om idéburna aktörer

Anser du att idéburna aktörer skulle kunna spela en större roll i fråga om att rusta individen för en anställning i skyddat arbete hos Samhall?

Svarsalternativ	Andel
Ja, i stor utsträckning	10 %
Ja, i ganska stor utsträckning	12 %
Ja, i liten utsträckning	19 %
Nej	33 %
Vet inte/ kan inte svara	26 %
Totalsumma	100 %

Källa: Enkätundersökning.

I fritextsvaren framhålls att de idéburna aktörerna skulle kunna spela en större roll i att rusta arbetssökande inför en anställning hos Samhall, t.ex. genom språkträning, social träning samt träning på att få struktur på en arbetsdag. Det framhålls också att idéburna aktörer i dag bidrar på ett viktigt sätt inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, bl.a. genom att erbjuda platser där arbetssökande får er-

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2024). *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten*. Återrapport 2024-03-15, s. 21.

⁴² Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s. 32.

farenhet av arbete samtidigt som Arbetsförmedlingen får underlag till sin utredning av den arbetssökandes arbetsförmåga.

De idéburna aktörernas roll inom arbetsmarknadspolitiken har förändrats

Utredningen har också fört dialog med, och gjort studiebesök hos, representanter för den idéburna sektorn. Utredningens bedömning utifrån dessa är att det inom den idéburna sektorn finns möjligheter att hitta individuella upplägg som kan passa bra för individer med vissa specifika och kanske komplexa behov, och som kan behöva anpassningar som är svåra att göra i en verksamhet som kräver att det går att uppnå vissa stordriftsfördelar. Enligt företrädare för organisationer inom den idéburna sektorn har dock deras förutsättningar att tillhandahålla tjänster inom ramen för arbetsmarknadspolitiken försämrats de senaste åren. Detta som en följd av förändringar i Arbetsförmedlingens arbetssätt och organisation.

Utredningen kan konstatera att många idéburna aktörer är små och har ett utpräglat lokalt arbetssätt. Traditionellt har de ofta t.ex. tillhandahållit arbetsträningsplatser baserat på lokala överenskommelser, som har administrerats av respektive arbetsförmedlingskontor. De senaste årens utveckling har dock inneburit att en allt större del av Arbetsförmedlingens samlade tjänsteutbud i stället anskaffas från leverantörer, samtidigt som Arbetsförmedlingens lokala närvaro har minskat.

Idéburna aktörer har visserligen samma möjligheter som alla andra att delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar av olika tjänster, men många anser att de inte har tillräcklig administrativ eller juridisk kompetens för att kunna delta på lika villkor.⁴³

Förutsättningarna för anställningar inom idéburen sektor anses behöva förbättras

Vid utredningens dialog med representanter för idéburna organisationer har det framhållits att anställningar med lönebidrag är en nyckel för att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbets-

⁴³ Arbetsförmedlingen (2019). *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*. Återrapport 2019-11-01, s. 12.

förmåga ska ha möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden, men att taket för bidraget är för lågt vilket begränsar möjligheten att erbjuda sådana anställningar. Idéburna aktörer har också lyft fram att det finns behov av förstärkta handledarbidrag till stöd för en väl fungerande verksamhet. Det har också framförts att det, jämfört med att förstärka Samhall, skulle vara mer effektivt för staten och bättre för målgruppen att förbättra förutsättningarna för idéburen sektor, liksom för andra arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden att anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Potential för ökad samverkan

Arbetsförmedlingen har med ekonomiskt stöd från den Europeiska socialfonden (ESF) nyligen genomfört en förstudie tillsammans med Famna, Fremia, Stiftelsen Fryshuset, Coompanion och Trollhättans Stad om möjligheterna att utveckla samverkansstrukturer för en hållbar arbetsmarknad. I förstudien framhålls att det behövs nya och innovativa lösningar för att förbättra arbetsmarknadsutvecklingen för de arbetssökande som står längst ifrån arbetsmarknaden, och att idéburna aktörer har en tydlig roll att spela i utvecklingen av sådana nya tjänster. Idéburna verksamheter har enligt förstudien förmåga att erbjuda en nivå av individuell anpassning och stöd utifrån en helhetssyn på individen som ofta saknas hos offentliga och kommersiella aktörer.

Arbetsförmedlingen anses mot denna bakgrund i större utsträckning behöva dra nytta av de idéburna verksamheterna för att bättre stötta de individer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Det framhålls bl.a. att inkludering av idéburen sektor i myndighetens kommunsamverkansmodell har potential att skapa effektiva lokala partnerskap som nyttjar de idéburna organisationernas starka lokala förankring samt deras kunskap och erfarenhet av de målgrupper som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden. Förstudiens rekommendation är därför att myndigheten ser möjligheterna att bredda sina samverkansmöjligheter och vidareutveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁴⁴

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2024). *Förstudie. Nya samverkansstrukturer för hållbar arbetsmarknad*, s. 6–7.

6.6 Alternativ för arbetssökande som inte kan få ett skyddat arbete hos Samhall

Det finns i dag få alternativ inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för arbetssökande som har bedömts ha behov av men som inte har kunnat få en plats i skyddat arbete hos Samhall, t.ex. eftersom det saknas lediga platser eller lämpliga arbetsuppgifter lokalt. Utredningen bedömer att skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) i dag i praktisk mening inte utgör ett tydligt komplement till Samhall. Det har inte heller etablerats särskilda former för samverkan med andra myndigheter till stöd för arbetssökande som av olika anledningar inte har kunnat få ett skyddat arbete.

6.6.1 Svårt att hitta ändamålsenliga alternativ till skyddat arbete hos Samhall

Utredningens intervjuer med arbetsförmedlare visar att det kan vara svårt att hitta ändamålsenliga insatser för de individer som, trots bedömt behov av skyddat arbete, inte kan få en plats i en sådan anställning hos Samhall. Att den situationen uppstår beror både på att Samhall har ett begränsat antal platser och på att de arbetsuppgifter som Samhall tillhandahåller lokalt inte passar alla. Dessa resultat ligger i linje med Statskontorets rapport om Samhall från 2017. I Statskontorets intervjuer med representanter för Arbetsförmedlingen framhölls att det ofta är svårt att hitta lämpliga insatser för en växande grupp av arbetssökande med allt större behov av anpassning och stöd.⁴⁵ Som framgår i kapitel 4 kan den verkliga målgruppen för skyddat arbete sannolikt också bedömas vara betydligt större än vad Samhall har möjlighet att ta emot.

6.6.2 OSA utgör inte ett tydligt komplement till skyddat arbete hos Samhall

OSA kan formellt likställas med skyddat arbete hos Samhall, i den meningen att de grundläggande kraven som ska vara uppfyllda vid anvisning är desamma. Arbetsförmedlingen får alltså besluta om in-

⁴⁵ Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7, s. 69.

satsen för en person vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att han eller hon inte kan få något annat arbete och inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. Arbetsförmedlingen ska också ha prövat om individens behov kan tillgodoses genom alla andra relevanta insatser. Trots att insatserna är likställda bedömer utredningen att OSA, i praktisk mening, inte utgör något tydligt komplement till skyddat arbete hos Samhall för de individer som utgör målgrupp för båda insatserna.

OSA riktas till vissa särskilt utpekade målgrupper

OSA har i sin nuvarande form funnits sedan 1985. Utöver de allmänna krav som ska vara uppfyllda för en anvisning till skyddat arbete är målgruppen för insatsen avgränsad till personer som uppfyller något av dessa kriterier:

1. har en kognitiv funktionsnedsättning
2. har en funktionsnedsättning till följd av missbruks- eller beroendeproblematik
3. är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
4. har inte tidigare haft kontakt med arbetslivet, eller har varit borta från det under en längre tid på grund av en långvarig och svår psykisk sjukdom.⁴⁶

Denna avgränsning har sin bakgrund i att insatsen ursprungligen kom till som följd av ett behov av att se över anställningsformerna för s.k. socialmedicinskt arbetshandikappade som sysselsattes i kommunala beredskapsarbeten. Med socialmedicinskt arbetshandikappade avsågs personer med missbruks- eller beroendeproblematik. Det framhölls att kommunerna genom OSA skulle ges friare och mer långsiktiga möjligheter att planera sysselsättning för denna målgrupp, i nära anslutning till kommunens övriga sociala åligganden och rehabiliteringsinsatser.⁴⁷ Målgruppen vidgades 1994 till att även innefatta personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om

⁴⁶ 40 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁴⁷ Prop. 1984/85:45, s. 46–49.

stöd och service till vissa funktionshindrade, eller personer som inte tidigare har haft kontakt med arbetslivet, eller som har varit borta från det under en längre tid på grund av en långvarig och svår psykisk sjukdom. Även för dessa grupper ansågs det vara angeläget att arbetet skulle ges en anknytning till kommunens eller landstingets övriga sociala insatser för de berörda.⁴⁸ Målgruppen personer med kognitiv funktionsnedsättning tillkom 2017.

För OSA gäller vidare att insatsen inte får bedrivas i konkurrensutsatt verksamhet och kan anordnas av kommuner, regioner eller andra offentliga arbetsgivare.⁴⁹ Anställda i OSA omfattas av ett särskilt kollektivavtal som är avsett för personer i arbetsmarknadspolitiska insatser, och anställningen omfattas inte av lagen om anställningsskydd.⁵⁰

Platserna inom OSA tillskapas traditionellt av kommunerna inom ramen för samverkan med Arbetsförmedlingen, och finns angivna i de samverkansavtal som upprättas mellan myndigheten och respektive kommun. Traditionellt har de anställda ofta arbetat i särskilda arbetslag och arbetsuppgifterna har ofta funnits inom skog- och naturvård.⁵¹ Det finns en mycket stor variation mellan kommunerna i hur arbetet med insatsen bedrivs. Vissa kommuner har ett mycket begränsat antal platser som också har minskat över tid, medan andra kommuner har ett större antal platser och satsar aktivt på att utveckla arbetet med insatsen. Det finns också exempel på kommuner som har förstärkt sina resurser för att öka genomströmningen så att fler personer kan komma vidare till annat arbete.

Antalet deltagare i OSA har minskat betydligt

Av Arbetsförmedlingens statistik framgår att deltagandet i insatsen totalt sett har minskat stadigt under den senaste tioårsperioden, från 5 300 personer 2013 till 2 000 personer 2024 (se figur 6.3). Att färre arbetssökande med behov av skyddat arbete får tillgång till OSA innebär sannolikt att efterfrågan på skyddat arbete hos Samhall ökar.

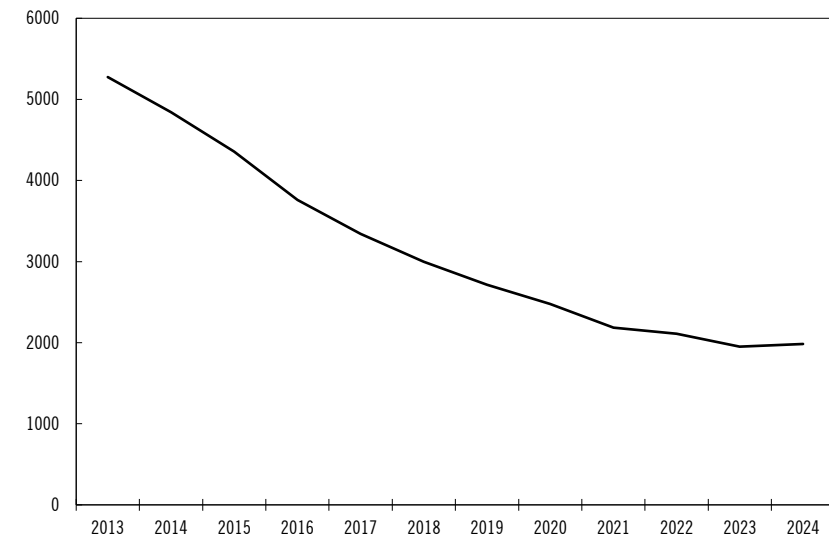
⁴⁸ Prop. 1993/94:100, s. 96–97.

⁴⁹ 40 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁵⁰ SKR m.fl. (2024). *Överenskommelse om Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA*. Förhandlingsprotokoll 2024-03-28.

⁵¹ SOU 2012:31, s. 124.

Figur 6.3 Deltagare i OSA 2013–2024 (antal unika deltagare med nya och pågående beslut)



Källa: Arbetsförmedlingen.

Det har under senare tid inte genomförts några uppföljningar eller utvärderingar av OSA, vilket innebär att det saknas underlag för närmare analyser av orsaker till det minskade deltagandet. I utredningens dialoger med Arbetsförmedlingen har det bl.a. framhållits att förändringar i tillämpningen av insatsen och i personalsituationen hos Arbetsförmedlingen (se vidare avsnitt 6.3) sannolikt har haft betydelse för de minskade volymerna. Det har också framhållits att utvecklingen sannolikt har påverkats av förändringar i kommunernas arbetssätt med målgruppen, liksom att kommunala verksamheter som är lämpliga för insatsen såsom t.ex. fastighetsskötsel och markvård i högre grad har lagts ut på entreprenad. Utredningen bedömer därutöver att den övergripande styrningen av arbetet med insatsen kan ha betydelse för volymminskningen. Utredningen noterar i det sammanhanget att varken regeringen eller Arbetsförmedlingen har utövat någon mer aktiv styrning mot större volymer i insatsen under den senaste tioårsperioden.

Inget kunskapsstöd för hur OSA förhåller sig till skyddat arbete hos Samhall

Det ingår i arbetsförmedlarens professionalitet att bedöma arbets-sökandes behov samt vilken arbetsplats och arbetsgivare som kan vara mest lämplig i varje enskilt ärende. Samtidigt påverkas arbetsförmedlarnas arbete och beslut av myndighetens prioriteringssignaler och hur stödet till arbetsförmedlarna är utformat. För att skapa förutsättningar för ett effektivt arbete behöver fungerande arbetssätt och kunskapsstöd, bl.a. i form av relevant utbildning och vägledning, finnas på plats.

Utredningens genomgång av Arbetsförmedlingens styrande och stödjande dokument visar att de två olika formerna för skyddat arbete inte tydligt kopplas samman, vilket bl.a. kan ha att göra med att OSA har fått allt mindre betydelse som arbetsmarknadspolitisk insats. Myndigheten anger i sin vägledning till arbetsförmedlarna tydligt ordningen för hur de olika insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska prövas. Däremot relateras bedömningsprocessen för skyddat arbete hos Samhall inte till bedömningsprocessen för OSA, varken i myndighetens processbeskrivningar eller i handläggarstöden.⁵² Detta trots att dessa insatser enligt förordning formellt är likställda.

Mot bakgrund av detta, och av de stadigt minskade volymerna i insatsen, bedömer utredningen att det är tveksamt om OSA i praktisk mening utgör ett reellt alternativ till Samhall. Därmed är det också tveksamt i vilken utsträckning OSA i praktiken aktualiseras i den situationen att en arbetssökande inte har kunnat få anställning i skyddat arbete hos Samhall, exempelvis på grund av platsbrist.

6.6.3 Samarbetet inom rehabiliteringsområdet är inte särskilt anpassat till Arbetsförmedlingens behov

För individer som har ett rehabiliteringsbehov kan ett alternativ i vissa fall vara insatser i samverkan med övriga aktörer inom rehabiliteringsområdet. Enligt utredningens bedömning kan sådana insatser i vissa fall också utgöra en möjlighet att hitta nya vägar vidare

⁵² Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011, *Skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag*, version 7.0.

för individer som har en arbetsförmåga, men som inte har kunnat få en anställning i skyddat arbete.

Samverkan inom samordningsförbunden (Finsam)

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser trädde i kraft 2004. Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region att bilda s.k. finansiella samordningsförbund (Finsam) för att uppnå en effektiv resursanvändning. Målgruppen är individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, och insatserna ska syfta till att de ska uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. I samordningsförbundet beslutar de fyra aktörerna hur samarbetet ska utformas, utifrån lokala förutsättningar och behov. Insatserna syftar ofta till att utveckla gemensamma metoder och individanpassa insatser så att man når en ökad effektivitet.

I dag finns 69 samordningsförbund, belägna i samtliga regioner och i 274 av Sveriges 290 kommuner.⁵³ Under 2023 finansierade Finsam totalt 571 insatser, varav 296 var individinriktade och 275 strukturövergripande.⁵⁴ Antalet personer som har fått ta del av de individinriktade insatserna har minskat betydligt under de senaste åren, från 39 000 personer 2019 till färre än 21 000 personer 2023.⁵⁵ En betydelsefull verksamhet inom Finsam bedrivs av de s.k. samordningsteamerna, som oftast består av representanter från de fyra parterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, regionen (hälso- och sjukvården) och en eller flera kommuner (vanligen socialtjänsten). Teamen gör en gemensam översyn och bedömning av individens status, går igenom individens journaler och behov samt ger förslag på relevanta insatser. Ofta upprättar teamen också en handlingsplan tillsammans med individen.⁵⁶

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har under 2024 på uppdrag av regeringen utvärderat effekter för personer som får insatser

⁵³ Hitta ditt samordningsförbund! Finsam, webbplats. <https://www.finsam.se/samordningsforbund>. Hämtad 2025-02-20.

⁵⁴ Försäkringskassan (2024). *Redovisning av målgrupper och insatser som finansieras av samordningsförbund 2023. Återrapport 2024-04-02*, s. 9–11.

⁵⁵ ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning. En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden*. Rapport 2024:12, s. 75.

⁵⁶ ISF (2023). *Samordnat stöd gör skillnad. En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*. Rapport 2023:2, s. 27.

finansierade av samordningsförbunden. Myndighetens genomförda effektutvärderingar visar att de teaminsatser som samordningsförbunden finansierar är mer effektiva än det stöd som ges av myndigheterna var för sig för personer med en sammansatt problematik och som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det samordnade stödet har lett till ökat välmående och framtidstro hos deltagarna, ökad egenförsörjning, minskat försörjningsstöd och att andelen sjuk-skrivna har minskat.⁵⁷

Få deltagare från Arbetsförmedlingen i Finsam

ISF framhåller i sin rapportering att det är svårt att uppskatta hur stor samordningsförbundens målgrupp är och hur många det är som behöver samordnad rehabilitering. Detta eftersom många i målgruppen har en sammansatt problembild med medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem som är svåra att fånga i registerdata. Tidigare uppskattningar tyder enligt ISF på att målgruppen kan innefatta mellan 280 000 och 500 000 personer, vilket kan jämföras med att samordningsförbunden under 2023 alltså finansierade individinriktade insatser för färre än 21 000 individer.⁵⁸

Utredningens bedömning är att Finsam utgör ett möjligt forum till stöd för att vissa arbetssökande som av olika anledningar inte har kunnat få ett skyddat arbete hos Samhall ska kunna uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. I samordningsteam inom Finsamsamarbetet görs t.ex. kartläggningar och bedömningar av deltagarnas ofta komplexa behov, och gemensamma handlingsplaner upprättas tillsammans med deltagarna. Eftersom kommunerna deltar bör det inom samarbetet också t.ex. finnas förutsättningar för att på ett samordnat sätt stärka individers förutsättningar för och identifiera möjligheter till OSA, för de individer som lever upp till kriterierna för och bedöms ha behov av den insatsen. I sammanhanget ska också framhållas att ett syfte med skyddat arbete är att det ska bidra till att den anställda utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga.⁵⁹

⁵⁷ ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning. En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden*. Rapport 2024:12, s. 10–12.

⁵⁸ Ibid., s. 20, 75.

⁵⁹ 18 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen remitterar i dag i relativt liten utsträckning arbetssökande till Finsamsamarbetet. Merparten av de individer som har ingått i ISF:s utvärdering kom från kommunens socialtjänst och hälso- och sjukvården. Socialtjänsten remitterade 55,5 procent av deltagarna och hälso- och sjukvården 26 procent, medan 12 procent kom från Försäkringskassan och 3 procent från Arbetsförmedlingen. I resterande fall hade antingen individerna själva eller deras anhöriga kontaktat teamen och bett om stöd och hjälp, eller också hade individerna kommit från andra insatser som finansierats av samordningsförbunden.⁶⁰ Det relativt begränsade inflödet från Arbetsförmedlingen noteras också i Försäkringskassans återrapportering av ett särskilt regeringsuppdrag om att redovisa målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2022. I rapporten framhölls att medan deltagandet från de andra parterna börjat återhämta sig efter pandemin så fanns det på vissa håll i landet inga deltagare alls från Arbetsförmedlingen.⁶¹

Det är dock samtidigt troligt att en betydande del av de individer som remitteras från kommuner också är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, och att det kan vara möjligt att deltagandet för en del av dem också har föregåtts av operativ samverkan mellan dessa båda parter. ISF:s utvärdering visar också att en stor andel av deltagarna som ingick i utvärderingen vid något tillfälle hade varit inskrivna på Arbetsförmedlingen.⁶² Med avseende på skyddat arbete är utredningens bedömning likväl, utifrån det begränsade antalet remitteringar och vad som har framkommit i våra intervjuer, att Finsam i dag inte i någon större utsträckning används för att på ett systematiskt sätt omhänderta stödbehov hos individer som av olika anledningar inte har kunnat få en plats i skyddat arbete hos Samhall.

⁶⁰ ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning. En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden*. Rapport 2024:12, s. 25.

⁶¹ Försäkringskassan (2023). *Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2022. Återrapport 2023-04-04*, s. 17.

⁶² ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning. En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden*. Rapport 2024:12, s. 28–29.

Försäkringskassan initierar personer till det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan ansvarar för att samordna den arbetslivsinriktade rehabiliteringen inom sjukförsäkringsområdet vilket innebär att myndigheten samarbetar med exempelvis vårdgivare, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan samarbetar också särskilt med Samhall i syfte att förbättra stödet till individer med ökade behov i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen, vilket redovisas närmare i avsnitt 5.6.4. Som framgår av avsnitt 4.3.1 finns också en särskild reglering för arbetssökande med ett arbetsutbud på 25 procent, samt sjukersättning eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan på 75 procent. Individer som tillhör denna grupp kan vid behov anvisas till skyddat arbete hos Samhall efter sex månader från det att Försäkringskassan har underrättat Arbetsförmedlingen om att individen står till förfogande för arbete.⁶³

För att bl.a. ta tillvara långtidssjukskrivnas arbetsförmåga genomförs insatser inom ramen för det s.k. förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Detta samarbete, för vilket regeringen också tillför särskilda medel, innefattar två delar:

- rehabiliteringssamverkan för individer som har behov av rehabiliteringsinsatser för att utveckla eller återfå arbetsförmågan
- möten för omställning för individer som inte längre har rätt till sjukpenning eller individer som fått avslag på ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har överenskomna arbets sätt både för delen som rör rehabiliteringssamverkan och delen som rör möten för omställning.⁶⁴ Det förstärkta samarbetet är utformat för att stödja individer i flödet från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen, vilket också innebär att det är Försäkringskassan som initierar samverkan för individer i samarbetet.

Utredningens genomgång visar vidare att några motsvarande systematiserade arbetssätt däremot inte har utformats för den motsatta riktningen. Det finns i dag inga särskilt upparbetade rutiner

⁶³ 3 § förordningen (2020:1257) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning.

⁶⁴ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024). *Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – rehabiliteringssamverkan och möten för omställning*.

för samverkan mellan myndigheterna för individer hos Arbetsförmedlingen som i stället t.ex. kan behöva stöd för sin försörjning från sjukförsäkringen på grund av att deras arbetsförmåga är så begränsad att det saknas förutsättningar för dem att kunna få sina behov tillgodosedda genom arbetsmarknadspolitiska insatser. Detta innebär att det i dag inte är möjligt för Arbetsförmedlingen att inom ramen för det förstärkta samarbetet initiera samverkan för individer som kan ha behov av att ansöka om sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan som följd av att deras arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom. För personer med behov av rehabilitering gäller att de t.ex. med stöd från Arbetsförmedlingen kan ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan, vilket Försäkringskassan kan bevilja för att i nästa steg initiera rehabiliteringssamverkan med Arbetsförmedlingen inom ramen för det förstärkta samarbetet, med målet att de genom rehabiliterande insatser ska kunna uppnå arbetsförmåga.⁶⁵

⁶⁵ *Ansökan om samordning av rehabiliteringsinsatser*. Försäkringskassans webbplats. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/ansokan-om-samordning-av-rehabiliteringsinsatser>. 2025-01-21. Hämtad 2025-02-10.

7 Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till Samhall

Utredningen har haft i uppdrag att analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel framkommer att det finns utmaningar i flera av de handlägningssteg hos Arbetsförmedlingen som föregår en anställning hos Samhall. Bl.a. har ledtiderna till funktionshinderkod ökat under det senaste decenniet, även om en nedgång syns senaste tiden. Även om kriterierna för anvisning i de flesta fall tycks vara uppfyllda tyder utredningens undersökningar också på att det lokalt kan förekomma att arbetssökande anvisas till skyddat arbete hos Samhall trots att möjligheterna för dem att få arbete genom andra insatser inte helt är uttömda.

Arbetsförmedlingen har under senare tid genomfört flera utvecklingsåtgärder, vilket enligt utredningen har förbättrat effektiviteten och rättssäkerheten i anvisningsprocessen. Arbetsförmedlingen och Samhall har också etablerat ett i grunden fungerande samarbete. Enligt utredningens bedömning finns dock risk för att Samhall ibland ges ett alltför stort inflytande över vem som anvisas till en ledig plats hos Samhall. På den operativa nivån finns också brister i samsyn i fråga om vilka som bör anvisas till skyddat arbete, där Arbetsförmedlingen ser behov av att kunna anvisa fler med mer omfattande stödbehov.

7.2 Arbetsförmedlingens process för anvisningar till Samhall

Från det att Arbetsförmedlingen har konstaterat att individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga fram till att en anställning hos Samhall kan bli aktuell genomförs ett antal olika handläggningssteg, som alla behöver fungera tillfredsställande för att en anvisning till anställning hos Samhall i slutändan ska förbehållas rätt individer.

7.2.1 Lönebidrag för utveckling i anställning för unga med långa tider utan arbete

För att en anställning i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) ska kunna bli aktuell hos Samhall ska Arbetsförmedlingen ha prövat att insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad, att den arbetssökande uppfyller kriterierna för insatsen och att arbetet är lämpligt utformat efter personens behov och kan bidra till att individen utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga. Som har beskrivits i kapitel 6 utgör LFU den form av lönebidrag som i första hand ska prövas för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. LFU hos Samhall avser ett begränsat antal platser för personer med långa tider utan arbete. Unga vuxna under 30 år ska prioriteras.¹ LFU får beslutas för längst 12 månader i taget och den sammanlagda stödtiden får inte överstiga 24 månader.²

7.2.2 Skyddat arbete när behoven inte kan tillgodoses genom andra insatser

Den stora merparten av de anställda hos Samhall är anvisade till skyddat arbete. Skyddat arbete hos Samhall kan bli aktuellt först när Arbetsförmedlingen har bedömt att den arbetssökandes arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att han eller hon inte kan få något annat arbete och inte heller kan få sina behov

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.

² 27 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

tillgodosedda genom andra insatser.³ Arbetsförmedlingen ska också först ha prövat om individens behov kan tillgodoses genom de andra särskilda insatser som finns för målgruppen.

Att Arbetsförmedlingen ska ha uttömt möjligheterna för arbets-sökande att tillgodogöra sig en anställning på den reguljära arbetsmarknaden med stöd av förordningens andra särskilda insatser innebär enligt Arbetsförmedlingens tolkning inte att den arbetssökande faktiskt behöver ha tagit del av alla andra insatser. Däremot behöver Arbetsförmedlingen enligt myndighetens handläggarstöd kunna göra en samlad bedömning av att individens möjligheter att få sina behov tillgodosedda genom andra insatser faktiskt är uttömda. Bedömningen ska vara välgrundad och motiverad utifrån samtal med arbets-sökande, historik om tidigare insatser och annan dokumentation.⁴

7.2.3 Processen för anvisningar till anställning hos Samhall

Arbetsförmedlingen har tagit fram processkartor som beskriver de steg i handläggningen som leder fram till en anställning hos Samhall. Följande handläggningssteg ingår i processkartorna för både LFU och skyddat arbete hos Samhall:

1. Utredda och bedöma om individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
2. Bedöma individens behov av insats.
3. Informera och förbereda individen inför anvisning till Samhall.
4. Anvisa individen till Samhall.
5. Informera individen inför anställning.
6. Genomföra trepartssamtal mellan individen, Arbetsförmedlingen och Samhall.
7. Individen påbörjar anställning hos Samhall.

³ 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁴ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011. *Skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag*, version 7.0.

Steg 1–2 utgör moment som föregår anvisningsprocessen till Samhall, vilket innebär att de ska genomföras för alla arbetssökande med funktionsnedsättning, medan steg 3–7 utgör moment som specifikt handlar om anvisningsprocessen för Samhall.

I sammanhanget är det viktigt att framhålla att det kan passera lång tid mellan steg 2 och 3 eftersom det är då som Arbetsförmedlingen tillsammans med individen ska pröva andra typer av insatser som kan möta individens behov, innan skyddat arbete blir aktuellt.

Arbetsförmedlingen samverkar med Samhall i de steg som handlar om att informera den arbetssökande inför anställningen (steg 5) och att genomföra trepartssamtal (steg 6).

7.3 Arbetsförmedlingens arbete med att utreda funktionsnedsättning

En grundläggande förutsättning för att individen ska kunna få del av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, däribland de olika typerna av anställningar hos Samhall, är att det kan styrkas att individen faktiskt har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen har under senare tid vidtagit flera åtgärder för att utveckla arbetet med att utreda och bedöma funktionsnedsättning. Det har resulterat i att de långa ledtiderna till funktionshinderkod har minskat under den senaste tiden.

7.3.1 Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska styrkas med underlag

Arbetsförmedlingen gör en samlad bedömning av på vilket sätt en arbetssökandes funktionsnedsättning medför nedsatt arbetsförmåga. Bedömningen utgår bl.a. från det som har framkommit vid samtal med individen, historik som finns dokumenterad i myndighetens handläggningssystem, eventuell utredning från Arbetsförmedlingens specialister inom arbetslivsinriktad rehabilitering och eventuell dokumentation från samverkan med annan aktör. Funktionsnedsättningen och den samlade bedömningen ska styrkas genom ett medicinskt underlag från hälso- och sjukvården, eller underlag från Arbetsförmedlingens specialister inom arbetslivsinriktad rehabili-

tering, alternativt genom underlag från annan myndighet i fall där detta är relevant.⁵

7.3.2 Utredning av funktionsnedsättning kan initieras på olika sätt

Den utredning av funktionsnedsättning som ligger till grund för Arbetsförmedlingens bedömning kan initieras på flera olika sätt. Sedan december 2023 finns ett särskilt fält i det formulär som arbetsökande använder vid inskrivning digitalt där den arbetssökande kan redovisa att han eller hon har en funktionsnedsättning, vilket ska bidra till att Arbetsförmedlingen tidigt kan identifiera eventuella funktionsnedsättningar.⁶ Arbetssökandes svar på frågan om eventuella funktionsnedsättningar blir en signal till det första inskrivnings-samtalet, till underlag för fortsatt utredning och planering av insatser. Utredningsbehov kring möjliga funktionsnedsättningar kan också bl.a. identifieras vid senare kontakter mellan arbetsförmedlare och arbetssökande, exempelvis i samband med planerings- och uppföljningssamtal, samt vid dialog och informationsutbyte med samverkande myndigheter eller med leverantörer.

7.3.3 Kompletterande bedömning för nyinskrivna

Under 2022 införde Arbetsförmedlingen ett arbetssätt med en kompletterande arbetsmarknadspolitisk bedömning för nyinskrivna personer som kan ha ohälsa eller funktionsnedsättning. Syftet med arbetssättet är att möjliggöra tidig identifiering av funktionsnedsättning, samt att få enhetliga bedömningar av individens behov, och därmed kortare ledtider till relevanta insatser. Bedömningen görs av regionala bedömningsteam och omfattar identifiering av ohälsa eller funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan samt kartläggning av kompetenser, förmågor, förutsättningar för matchning, stöd- och anpassningsbehov och lämplig insats.⁷

⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 24/2011. *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, version 9.0.

⁶ *Har du en funktionsnedsättning?* Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2023-12-05-har-du-en-funktionsnedsattning>, 2023-12-05. Hämtad 2024-11-08.

⁷ Arbetsförmedlingen (2024). *Kartläggning av kompletterande bedömning. Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, s. 7.

Arbetsförmedlingen redovisar i sin årsredovisning för 2023 att fler arbetssökande tog del av insatser som utfördes av personalgrupper med särskild kompetens inom arbetslivsinriktad rehabilitering, så kallade specialistinsatser, och att det nya arbetssättet med kompletterande bedömning bedöms ha bidragit till ökningen.⁸

7.3.4 Väntetider påverkar tiden för utredning och bedömning

Inom ramen för den intervjuundersökning som utredningen har genomfört med arbetsförmedlare och chefer vid Arbetsförmedlingen har det framförts att de kompletterande bedömningarna är välgrundade, men att det är långa köer till dem, vilket innebär att det sammantaget tar lång tid att få resultaten.

En annan aspekt som har framhållits är att det är långa väntetider för att få in medicinska underlag från hälso- och sjukvården, vilket även det påverkar tiden det tar att utreda och bedöma den arbetssökandes behov. Enligt myndighetens rapportering är bedömningarna av funktionsnedsättningar ofta beroende av samverkan med och underlag från t.ex. skola, hälso- och sjukvård, Försäkringskassan och kommunen. De medicinska underlagen framhålls som en flaskhals, varför myndigheten har påbörjat ett arbete med att utreda möjligheten att effektivisera den processen. Arbetsförmedlingen kan endast efterfråga underlag från vården där arbetssökande har en pågående vårdkontakt, men inte kräva eller på annat sätt påverka tiden det tar att få svar på en förfrågan.⁹

7.3.5 Långa ledtider till funktionshinderkod har börjat minska

Den genomsnittliga tiden från inskrivning till identifiering av funktionsnedsättning hos arbetssökande har totalt sett ökat under den senaste tioårsperioden, samtidigt som en nedgång syns den senaste tiden. Ledtiden var t.ex. i genomsnitt 243 dagar sista kvartalet 2015, vilket kan jämföras med en ledtid om 361 dagar sista kvartalet 2022 och 298 dagar sista kvartalet 2024.¹⁰

⁸ Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s. 36.

⁹ Arbetsförmedlingen (2024). *Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Återrapport 2024-10-01, s. 21.

¹⁰ Uppgifter från Arbetsförmedlingen om genomsnittlig ledtid från inskrivning till kod (exklusive personer som varit inskrivna mer än fem år).

Av Arbetsförmedlingens rapportering från hösten 2024 framgår samtidigt att det finns betydande skillnader i ledtider mellan olika grupper av arbetssökande. Det tar t.ex. kortast tid att identifiera funktionsnedsättning hos ungdomar. Som orsaker till detta anges samverkan med skolan, och då särskilt med anpassade gymnasieskolan, och att det därmed ofta finns underlag klara redan vid inskrivningstillfället, vilket innebär att processen kan påbörjas tidigt. Att tiden till identifiering ökar med ålder kan enligt myndigheten delvis bero på att en förmodad funktionsnedsättning ibland uppstår först senare under inskrivningsperioden och att den då behöver utredas vidare.

Det tar generellt också längre tid att identifiera funktionsnedsättning hos utrikes födda. Arbetsförmedlingen anger vidare att det finns flera olika förklaringar till dessa mönster, och att närmare analyser krävs om orsaker till de stora skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda. Myndigheten framhåller att en orsak kan vara att det är svårt att snabbt fastställa om det är bristande språkkunskaper eller om det är en funktionsnedsättning som utgör hinder. En annan orsak kan vara att det är vanligare bland utrikes födda att funktionsnedsättningen först uppdagas i mötet med Arbetsförmedlingen, och att det då saknas tidigare vårdkontakt, utredningar och relevanta underlag, vilket kan medföra att processen kan bli långdragen. Därutöver framhåller Arbetsförmedlingen att upplevelser av stigma kring frågor som rör ohälsa och funktionsnedsättning, och oro för att detta kan göra det svårare att kunna få ett arbete, kan utgöra orsaker till skillnaderna.¹¹

Av utredningens intervjuer har också framgått att det sannolikt finns ett mörkertal av nyanlända personer med funktionsnedsättning bland de inskrivna, vilket också är något som Arbetsförmedlingen lyfter fram i sin verksamhetsplan för 2024. Med mörkertal avses i detta sammanhang att individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga men att funktionsnedsättningen inte har identifierats. Myndigheten bedömer att förmågan att identifiera funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bland utrikes födda, som i dagsläget är klart underrepresenterade bland arbetssökande med funktionsnedsättning, särskilt behöver stärkas.

Som beskrivs i kapitel 4 är utrikes födda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, trots detta förmodade

¹¹ Arbetsförmedlingen (2024). *Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Återrapport 2024-10-01, s. 13.

mörkertal bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen, överrepresenterade bland dem som anvisas till skyddat arbete hos Samhall. Utredningen bedömer därmed att eventuella förändringar i Arbetsförmedlingens arbetssätt som medför att fler arbetssökande med funktionsnedsättningar identifieras och mörkertalet minskar på sikt kan leda till att behovet av platser i skyddat arbete hos Samhall ytterligare ökar.

7.4 Bedömning av vem som har behov av att anvisas till Samhall

Tidigare utredningar och granskningar har identifierat risker för brister i de bedömningar och beslut som föregår en anvisning till anställning hos Samhall, vilket skulle kunna medföra risker för att fel individer anvisas. Arbetsförmedlingen har under de senaste åren vidtagit utvecklingsåtgärder i syfte att minska sådana brister i arbetsförmedlarnas bedömningar, men att döma av utredningens undersökningar finns det fortfarande 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.

7.4.1 Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för en rättssäker och effektiv anvisningsprocess

Bland de tidigare utredningar och granskningar som har genomförts bedömde Statskontoret 2017 att det var oklart om de personer som anvisades till skyddat arbete hos Samhall var de med störst behov, och konstaterade att Arbetsförmedlingen inte hade utvärderat om personerna i stället skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser.¹² Sedan dess har Arbetsförmedlingen genomfört flera åtgärder till stöd för en rättssäker och effektiv anvisningsprocess, bl.a. har ett nytt beslutsstöd tagits fram. Till grund för en rapport från 2023 genomförde Arbetsförmedlingen en granskning av ett urval av ärenden, och kunde konstatera att dessa i hög grad innehöll en

¹² Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7, s. 74.

prövning av om andra insatser kan tillgodose den arbetssökandes behov av stöd i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.¹³

Nytt beslutsstöd för att främja god förvaltning

För att stödja god förvaltning, effektivare handläggning och ge förutsättningar för myndighetens uppföljning införde Arbetsförmedlingen 2022 ett beslutsstöd i myndighetens ärendehanteringssystem med inbyggda kontroller som ska säkerställa att alla moment i handläggningen genomförs och redovisas. Syftet är enligt Arbetsförmedlingen att besluten ska vara välgrundade, tydligt dokumenterade, innehålla nödvändiga underlag och enkelt gå att följa från ett påbörjat ärende till beslut. Myndigheten bedömer att den ökade transparensen i ärendehandläggningen påverkar arbetssätten i positiv riktning.¹⁴

Tidigare saknades en enhetlig nationell handlägningsprocess för beslut om skyddat arbete hos Samhall vilket innebar att arbetet i högre grad bedrevs på olika sätt lokalt. Det lokalt präglade arbetssättet gav också begränsade möjligheter till en effektiv uppföljning och kontroll av besluten.

Fortsatt utvecklingsarbete för att åtgärda kvarstående brister

Den senast genomförda genomlysningen av Arbetsförmedlingens process för anvisningar till skyddat arbete hos Samhall genomfördes av Arbetsförmedlingens internrevision 2023. Genom stickprovsgranskning, dokumentstudier, intervjuer med ansvariga chefer, handläggare och andra nyckelpersoner undersöktes följsamheten till fastställda rutiner i anvisningsprocessen. Internrevisionens slutsats var att det fortfarande fanns större förbättringsmöjligheter gällande myndighetens processer, rutiner och kontroller.

Internrevisionen bedömde i sin rapport att det saknades ändamålsenlig riskhantering samt kontroller för att säkerställa kvaliteten i underlagen till anvisningarna till skyddat arbete hos Samhall. Uppföljningen av Arbetsförmedlingens behov av anvisningarna bedömdes

¹³ Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15, s. 4–5.

¹⁴ Ibid., s. 28.

också bristfällig med risk för att anvisningarna till skyddat arbete i stor utsträckning styrs av Samhalls behov i stället för de arbets-sökandes. Internrevisionen bedömde vidare att det fanns behov av förtydligande av hur identifieringen av individer som är lämpliga för anvisning till Samhall ska ske.

Internrevisionens stickprovsgranskning visade att anvisningar till skyddat arbete hos Samhall utgår ifrån prioriterade grupper, men dokumentationen vid anvisningarna varierar och alla steg i en anvisning är inte alltid tydligt dokumenterade. Det största utvecklingsbehovet bedömdes röra kvaliteten i informationen i den trepartsöverenskommelse med Samhall som upprättas i samband med anvisningen (se avsnitt 7.2.3), som i flera fall inte var fullständigt ifylld. Det saknades i dessa fall information om anpassning mot specifikt arbete för arbetssökande och om utvecklingsinsatser, vilket enligt internrevisionen kan leda till att den arbetssökandes behov inte tillgodoses i en eventuell anställning samt att arbetssökande inte tackar ja till arbetet. Internrevisionens stickprovsgranskning visade också bl.a. att det i flera fall saknades dokumenterat medgivande från arbetssökande om att häva sekretessen i samband med informationsutbytet med Samhall.¹⁵

Mot bakgrund av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer har Arbetsförmedlingen under 2024 vidtagit flera åtgärder. Myndigheten har

- sett över befintlig struktur för samverkan med Samhall för att tydliggöra ansvaret för samverkan inom myndigheten
- tagit fram en struktur för myndighetens budgetarbete med den geografiska fördelningen av lönetimmar hos Samhall, innefattande återkommande analys av den potentiella målgruppen, prioriterade grupper och arbetsmarknaden
- tagit fram statistik för skyddat arbete till stöd för regionernas arbete med uppföljningar
- identifierat, värderat och följt upp risker inom uppdraget i samband med verksamhetsplaneringen

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2023). *Skyddat arbete hos Samhall*. Internrevisionsrapport 2022:06, s. 4.

- uppdaterat handläggarstöd med information om hur individer som uppfyller kriterierna för att anvisas till Samhall ska registreras till stöd för arbetet med att identifiera individer till insatsen
- lanserat en webbaserad utbildning om Samhall i syfte att öka kännedomen hos samtliga medarbetare om insatserna hos Samhall och om målgruppen
- genomfört utbildning om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall riktad till samtliga berörda medarbetare.

I utredningens intervjuer ges en bild av att Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete har gett resultat, i den meningen att förutsättningarna för arbetsförmedlarna att arbeta med anvisningar till anställningar hos Samhall på flera sätt har förbättrats genom ökad tydlighet i och struktur för hur arbetet ska bedrivas. Utredningen har dock inte närmare följt upp genomförandet eller effekterna av åtgärderna.

7.4.2 Lokalt kan det förekomma anvisningar trots att kriterierna inte helt är uppfyllda

Av utredningens enkätundersökning bland arbetsförmedlare framgår samtidigt att det fortfarande förekommer att arbetssökande anvisas till skyddat arbete hos Samhall trots att kriterierna för insatsen inte helt är uppfyllda. I enkätundersökningen ställdes en fråga till arbetsförmedlarna om huruvida de anser att de individer som Arbetsförmedlingen anvisar till skyddat arbete hos Samhall uppfyller kriterierna för en anställning i skyddat arbete hos Samhall. Närmare 90 procent svarar att de individer som Arbetsförmedlingen anvisar till skyddat arbete hos Samhall alltid eller i hög grad uppfyller kriterierna. Likväl innebär resultatet att hälften av de arbetsförmedlare som har besvarat enkäten inte håller med om att kriterierna är uppfyllda i samtliga fall (se tabell 7.1).

Tabell 7.1 Svar på enkätfråga om de som anvisas uppfyller kriterierna för en skyddad anställning hos Samhall

Anser du att de individer som Arbetsförmedlingen anvisar till skyddat arbete hos Samhall uppfyller kriterierna för en anställning i skyddat arbete hos Samhall?

Svarsalternativ	Andel
Ja, alltid	50 %
Ja, i hög grad	38 %
Ja, i viss grad	9 %
Nej	2 %
Vet inte/kan inte svara	2 %
Totalsumma	100 %

Källa: Egen enkätundersökning.

De arbetsförmedlare som inte svarade att kriterierna alltid var uppfyllda gavs möjlighet att motivera sina svar. I arbetsförmedlarnas fritextsvar framkom bl.a. att arbetsuppgifterna hos Samhall ställer höga krav på arbetsförmåga, och att det kan vara komplicerat att bedöma om en arbetssökande egentligen skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom en annan insats. Det framhölls också att läkarutlåtandena till underlag för bedömningen ibland är bristfälliga vilket försvårar bedömningarna.

Sammantaget kan det konstateras att det finns en stor variation i svaren, från den vanligt förekommande uppfattningen att kriterierna alltid eller i hög grad är uppfyllda till den förekommande uppfattningen, som den uttrycks i ett fritextsvar, att en stor andel av dem som anvisas inte uppfyller kriteriet om att arbetsförmågan ska vara så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få något annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen bedömer att de stora skillnaderna sannolikt har ett samband med lokala variationer och förutsättningar. Utredningen har också bl.a. noterat väsentliga skillnader i hur Arbetsförmedlingen på lokal nivå förhåller sig till vakanser som uppstår hos Samhall (se avsnitt 7.5).

Möjligheter att få behov tillgodosedda genom andra insatser

I enkätundersökningen ställdes också en specifik fråga om kriteriet att de individer som anvisas till skyddat arbete inte ska kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. Merparten av de svarande anger att det i liten utsträckning kan förekomma att personer anvisas till skyddat arbete trots att de skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser, medan knappt en tredjedel anger att detta inte alls förekommer (se tabell 7.2).

Tabell 7.2 Svar på enkätfråga om de anvisades behov kan tillgodoses genom andra insatser

Förekommer det att personer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser?

Svarsalternativ	Andel
Ja, i stor utsträckning	0 %
Ja, i ganska stor utsträckning	9 %
Ja, i liten utsträckning	52 %
Nej, det förekommer inte	29 %
Vet inte/ kan inte svara	10 %
Totalsumma	100 %

Källa: Egen enkätundersökning.

I arbetsförmedlarnas fritextsvar framhålls att de flesta som anvisas till skyddat arbete hos Samhall har gått arbetslösa i många år, och att Arbetsförmedlingen tillsammans med den arbetssökande har prövat det mesta utan att lyckas. Det ges samtidigt uttryck för att det ibland i stället skulle kunna vara möjligt att besluta om särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS), lönebidrag eller skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA). Att OSA uppges vara möjligt är helt i enlighet med regelverket, eftersom de grundläggande kriterierna för att komma i fråga för OSA är desamma som för skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 6.6.2). I fråga om SIUS har utredningen också tidigare visat att antalet SIUS-konsulenter har minskat betydligt under de senaste fem åren (se avsnitt 6.4.5), vilket sannolikt har inneburit svårigheter att anvisa till den insatsen även om det har funnits ett behov hos individen.

I enkätsvaren lyfts också fram att brister i personalresurser och arbetssätt hos Arbetsförmedlingen försvårar ett ändamålsenligt arbete med målgruppen. Som exempel framhålls att tidiga utbildningsinsatser skulle kunna minska tiden i arbetslöshet och motverka en tilltagande ohälsa hos arbetssökande. Det anges också att det finns brist på alternativ för målgruppen, och att det är viktigt att bl.a. kommunerna tar ett ansvar för stöd till de individer som inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Dessa resultat, som alltså är från utredningens enkätundersökning från våren 2024, kan jämföras med Arbetsförmedlingens enkätundersökning från våren 2021 där hela 23 procent av arbetsförmedlarna svarade att det förekommer i stor eller ganska stor utsträckning att personer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser.¹⁶ Det tyder på att det har skett en väsentlig minskning på endast några år i fråga om hur många svarande som anger detta. Förändringen skulle delvis kunna ha att göra med hur urvalet till enkäten är gjort. Att Arbetsförmedlingen de senaste åren har bedrivit ett aktivt utvecklingsarbete i fråga om anvisningarna till skyddat arbete hos Samhall talar dock för att det snarare har skett en verklig förändring.

7.4.3 Arbetssökande som anvisas till LFU hos Samhall har ett tydligt behov av insatsen

Utredningen har i enkätundersökningen också ställt en fråga om huruvida de individer som anvisas till LFU hos Samhall bedöms ha ett tydligt behov av insatsen. Hela 96 procent av dem som har besvarat enkäten anger att de som anvisas alltid eller i hög grad har ett tydligt behov av insatsen (se tabell 7.3).

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2022). *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall*. Återrapport 2022-02-28, s. 20.

Tabell 7.3 Svar på enkätfråga om behov av LFU hos Samhall

Anser du att de personer som erhåller lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) hos Samhall har ett tydligt behov av insatsen?

Svarsalternativ	Andel
Ja, alltid	81 %
Ja, i hög grad	15 %
Ja, i viss grad	3 %
Nej	0 %
Vet inte/kan inte svara	1 %
Totalsumma	100 %

Källa: Egen enkätundersökning.

Endast 3 procent av respondenterna menar att det i viss grad kan förekomma att det anvisas personer som inte har ett tydligt behov av insatsen.

7.5 Urvalet till anställning hos Samhall

Arbetsförmedlingen har tagit fram system för att registrera lediga platser hos Samhall och för att identifiera individer som uppfyller kriterierna för och är i behov av insatsen, i syfte att effektivisera urvalsprocessen. Myndigheten har däremot inte utvecklat enhetliga arbetssätt för hur urvalet ska göras när det finns flera kandidater till en ledig plats. På vissa orter finns också svårigheter för Arbetsförmedlingen att identifiera arbetssökande att anvisa till lediga platser hos Samhall.

7.5.1 Nytt system för registrering och urval

Riksrevisionen redovisade i sin granskning av Samhall från 2023 att Arbetsförmedlingen ofta har svårt att hitta personer att anvisa när lediga platser uppstår hos Samhall. Som orsaker till detta framhölls Arbetsförmedlingens nya digitala arbetssätt i ärendehandläggningen, men också att anvisningen kan försvåras av att inte alla i målgruppen kan eller vill arbeta med de kunduppdrag som finns hos Samhall.¹⁷

¹⁷ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 67.

För att underlätta identifieringen har Arbetsförmedlingen tagit fram ett system för registrering av lediga platser hos Samhall som också skapar förutsättningar för en enhetlig hantering av information om de lediga platserna hos Samhall inom myndigheten. För att göra lediga platser hos Samhall tillgängliga för olika funktioner inom myndigheten registreras dessa platser i myndighetens ärendehanteringssystem. För att hitta individer som har behov av platserna har myndigheten tagit fram särskilda tilläggs-koder, utöver funktionshinderkoden. Tilläggs-koderna registreras i ärendehanteringssystemet för arbetssökande som uppfyller kriterierna för att anvisas till skyddat arbete hos Samhall respektive till LFU hos Samhall. Av myndighetens handläggarstöd framgår att koden ska vara kvar så länge behovet av insatsen kvarstår. När det är fastställt i en arbetsmarknadspolitisk bedömning att insatsen hos Samhall inte längre är nödvändig, eller när den arbetssökande får en anställning, ska koden tas bort.

7.5.2 Inga enhetliga arbetssätt för hur urvalet ska göras när det finns flera kandidater till en ledig plats

Utredningens genomgång av Arbetsförmedlingens styrning på området visar samtidigt att det saknas enhetliga arbetssätt för hur valet av arbetssökande ska göras när flera arbetssökande lever upp till kriterierna för, och har behov av, en ledig plats hos Samhall. Av våra intervjuer framgår att det tidigare har varit vanligt, och att det också fortfarande lokalt kan förekomma, att en anvisning föregås av att Arbetsförmedlingen meddelar Samhall flera möjliga kandidater till en ledig plats, och att Samhall sedan väljer den kandidat som bolaget bedömer som mest lämplig.

Detta förfarande ligger i linje med vad Statskontoret lyfte fram i sin rapport om Samhall från 2017. Statskontoret framhöll att Samhall hade fått ett stort inflytande över vem som anvisas till skyddat arbete, samtidigt som det konstaterades att det fanns betydande skillnader mellan olika kontor i hur samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall var utformat.¹⁸ Även Riksrevisionen fram-

¹⁸ Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7, s. 67.

höll i sin granskning från 2023 att arbetsuppgifterna hos Samhall indirekt var styrande för anvisningarna.¹⁹

7.5.3 Platserna hos Samhall nyttjas inte fullt ut

På vissa platser i landet har det under de senaste åren också funnits svårigheter för Arbetsförmedlingen att identifiera arbetssökande att anvisa till lediga platser hos Samhall. Dessa problem har i huvudsak gällt för anvisningar till LFU. Arbetsförmedlingen angav i sin verksamhetsplan för 2024 att myndigheten under året skulle fortsätta att stärka sin samverkan med Samhall med grund i den nationella överenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, vilket skulle leda till att platserna hos Samhall nyttjas fullt ut. Det finns här också utmaningar kopplade till skillnader i styrningen av Arbetsförmedlingen respektive Samhall i fråga om anvisningar till LFU (se avsnitt 7.6.2). Samtidigt vill utredningen poängtera att det är individens behov som styr och att det inte finns något självändamål i att unga anställs i just LFU hos Samhall om det bland unga på den lokala arbetsmarknaden inte finns ett sådant behov.

7.6 Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall

Arbetsförmedlingen och Samhall har etablerat ett i grunden fungerande samarbete med en tydlig struktur för innehåll, form och ansvar. Det finns dock utmaningar, på såväl strategisk som operativ nivå.

7.6.1 Arbetsförmedlingen och Samhall samarbetar i flera steg i processen som föregår en anställning

Samverkansprocessen mellan Samhall och Arbetsförmedlingen i samband med att en individ anvisas till en anställning hos bolaget innefattar flera olika steg, som har åskådliggjorts i avsnitt 7.2.3. Det är Arbetsförmedlingen som slutligen beslutar om vilka som ska anvisas till anställning i skyddat arbete eller LFU hos Samhall. Flera

¹⁹ Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*. RiR 2023:14, s. 104.

av stegen som genomförs efter att en ledig plats uppstår innefattar dock samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall.

Arbetsförmedlingen identifierar och informerar lämpliga kandidater inför anvisning

Processen med att tillsätta en ledig plats hos Samhall börjar med att Samhall informerar Arbetsförmedlingen om att det har uppstått en vakans. Därefter bedömer och prioriterar Arbetsförmedlingen vilka arbetssökande som kallas till en anvisningsträff med Samhall. I arbetet med att välja ut lämpliga arbetssökande ingår, enligt Arbetsförmedlingens rutiner, att förbereda den arbetssökande inför en anvisning. Den arbetssökande ska bl.a. informeras om Samhalls särskilda uppdrag, om att utveckling sker genom rotation mellan olika arbetsuppgifter, om övergångar till den reguljära arbetsmarknaden och om arbetsrättsliga villkor.

Organisationerna samarbetar i anvisningsprocessen

När Arbetsförmedlingen har identifierat en individ som är aktuell för anvisning samarbetar myndigheten och Samhall i de fortsatta processteg som handlar om att informera den arbetssökande inför anställningen och att genomföra det trepartssamtal som föregår anställningen. Informationen syftar till att förbereda den arbetssökande inför anställningen och kan ges individuellt eller i grupp, genom individuella matchningssamtal och genom studiebesök hos Samhall. Det är också relativt vanligt förekommande att individer gör praktik hos Samhall inför en anställning i skyddat arbete. Arbetsförmedlingen kan, om det bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat, bevilja praktik under fyra veckor. Detta i syfte att Samhall tillsammans med den arbetssökande undersöker hur arbetsförutsättningarna ska kunna tillgodoses.

Anvisningsprocessen utmynnar i ett trepartssamtal mellan den arbetssökande, Arbetsförmedlingen och Samhall, där parterna enas om anställningen genom att underteckna en överenskommelse om den. Vid trepartssamtalet behandlas bl.a. frågor om arbetsuppgifter, anpassning av arbetet samt behov av stöd och utvecklingsinsatser. De individer som anställs tills vidare i skyddat arbete avregistreras

därefter från Arbetsförmedlingen. För dem som anställs i LFU planeras i stället fyra uppföljningsmöten i trepartskonstellation under anställningsåret.²⁰

Information till Samhall om individuella behov blir ofta allmänt hållen

Samhall behöver få information om den arbetssökandes arbetsförutsättningar och kompetenser för att bolaget ska kunna planera anställningen och matcha arbetssökande mot lämpliga arbetsuppgifter i de uppdrag som finns. Arbetsförmedlingen ska i dialog med arbetssökande dokumentera detta i ett anvisningsunderlag som, förutsatt att individen har lämnat samtycke till det, delas med Samhall.

Det finns i praktiken en viss motsättning mellan å ena sidan Arbetsförmedlingens möjligheter att lämna relevanta uppgifter om individens behov och å andra sidan Samhalls uppdrag där det ingår att hitta lämpliga arbetsuppgifter. Det är inte alltid som Arbetsförmedlingen känner till vilka arbetsuppgifter som kan bli aktuella och hur arbetssituationen ser ut, och arbetsuppgifterna kan också väntas variera över tid (se avsnitt 5.5.3). Den information som Arbetsförmedlingen kan lämna i anvisningsunderlagen är därför oftast av allmän karaktär. En förutsättning för att kunna lämna informationen är också att den arbetssökande lämnar sitt medgivande till detta.

7.6.2 Överenskommelser på nationell, regional och lokal nivå

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall styrs av överenskommelser på nationell, regional och lokal nivå. Den nationella överenskommelsen beskriver grunden för samarbetet och reglerar strukturen för samverkansformerna på de olika nivåerna. På den nationella nivån fördelar Samhall ut lönetimmarna geografiskt inom den egna organisationen, efter en dialog med Arbetsförmedlingen om det uppskattade behovet i olika delar av landet, och med hänsyn till bolagets uppskattningar av bl.a. pensionsavgångar, övergångar,

²⁰ Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 62/2011. *Skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag*, version 7.0. Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 1/2014. *Lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall Aktiebolag*, version 12.0. Arbetsförmedlingen (2022). *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall*. Återrapport 2022-02-28, s. 10–11.

sjukskrivningar och till pågående och kommande affärer (se även avsnitt 5.4.1).

Samarbetet försvåras av skillnader i styrning och organisation

Det löpande samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall försvåras dock av skillnader i fråga om regeringens styrning av respektive organisation. De omfattningsmål som staten har satt för Samhalls verksamhet är formulerade i termer av antal lönetimmar. Samtidigt är Arbetsförmedlingens mål för anvisningar till LFU, som står för majoriteten av de årliga anvisningarna till Samhall, formulerat i termer av beräknat antal anställda i genomsnitt under året. Dessa båda mått överensstämmer inte nödvändigtvis med varandra. Representanter för såväl Samhall som Arbetsförmedlingen har påtalat för utredningen att det leder till kontinuerliga problem i samverkan på alla nivåer. En anvisad individ kan producera antingen väldigt många lönetimmar, eller vara frånvarande på grund av t.ex. sjukdom och då producera väldigt få lönetimmar. Följaktligen kan Arbetsförmedlingen och Samhall på olika nivåer ha olika bild av måluppfyllelsen och hur många anvisningar som behövs, och utifrån detta göra olika prioriteringar, vilket uppges leda till slitningar som är svåra att överbrygga. Ett vanligt fenomen är enligt Arbetsförmedlingen också att det uppstår en stark press på Arbetsförmedlingen lokalt när Samhall ligger efter med måluppfyllelsen av lönetimmarna. Företrädare för båda organisationerna har därför till utredningen framfört önskemål om en mer enhetlig styrning från riksdag och regering.

Samhall genomförde under 2024 också en omfattande förändring av sin organisation, vilket enligt vad som har framkommit i vår dialog med Arbetsförmedlingen påverkar förutsättningarna för samverkan mellan de båda organisationerna i negativ riktning. Samhalls nuvarande indelning i regioner och distrikt överensstämmer inte med Arbetsförmedlingens regionindelning, vilket försvårar det operativa samarbetet samt uppföljningen av lönetimmar och anvisade personer.

7.6.3 Den lokala samverkan uppfattas i huvudsak fungera väl

Av utredningens intervjuer framgår att samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall har utvecklats positivt över tid. Denna bild bekräftas också av utredningens enkätundersökning, där en stor andel av respondenterna anger att den lokala samverkan, vad avser både skyddat arbete och LFU, fungerar ganska bra eller utmärkt (se tabell 7.4).

Tabell 7.4 Svar på enkätfråga om samverkan mellan Samhall och Arbetsförmedlingen

Anser du att den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall fungerar väl?

Svarsalternativ	Andel, skyddat arbete	Andel, LFU
Den fungerar utmärkt	33 %	40 %
Den fungerar ganska bra	47 %	46 %
Den fungerar ganska dåligt	14 %	9 %
Den fungerar inte alls	2 %	3 %
Vet inte/ kan inte svara	5 %	3 %
Totalsumma	100 %	100 %

Källa: Egen enkätundersökning.

Merparten bland de arbetsförmedlare som har besvarat enkäten anger också att den information som Arbetsförmedlingen får från Samhall är tillräcklig för att kunna välja ut arbetssökande att anvisa och för att förbereda de arbetssökande för skyddat arbete hos Samhall (se bilaga 3). Vissa respondenter framhåller brister i kommunikation i fritextsvaren, bl.a. avseende information från Samhall om de kommande arbetsuppgifterna och återkoppling om förändringar som sker under anställningen.

Samhalls bolagsledning menar dock att det finns alltför stora rättsliga begränsningar i fråga om vilken information som får förmedlas från Arbetsförmedlingen till Samhall om behoven hos de individer som anvisas till insatsen. Även representanter från Arbetsförmedlingen har framhållit att sekretessbrytande bestämmelser för informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall skulle möjliggöra ett mer effektivt samarbete mellan organisationerna. En utredning har tillsatts med uppdrag att se över den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personupp-

gifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, vilket inkluderar informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall. Detta uppdrag ska redovisas senast den 13 juni 2025.²¹

7.6.4 Relativt många anvisningar resulterar inte i anställningar

Alla anvisningar resulterar dock inte i anställningar. Av en uppföljning av ärenden som Samhall och Arbetsförmedlingen gemensamt har genomfört framgår att Arbetsförmedlingen anvisar fler arbetsökande till skyddat arbete än vad Samhall anställer. Uppföljningen, som avsåg resultatet av anvisningar under perioden november 2022 t.o.m. januari 2023, visade att Samhall enligt sin prognos hade behov av att anställa 346 personer, att Samhall faktiskt anställde 269 personer och att så många som 129 personer som anvisades inte fick anställning.

Som orsaker till att individer anvisades men inte fick anställning anges bl.a. att anpassning inte var möjlig utifrån befintliga uppdrag (25 procent), att arbetssökande inte var redo för att anställas (24 procent), att arbetssökande tackar nej (22 procent), bristande svenska (9 procent) och att underlag från Arbetsförmedlingen brister (9 procent).²²

7.6.5 Skillnader i synen på vilka som bör anvisas till skyddat arbete hos Samhall

En möjlig bakomliggande orsak till att anställningar inte kommer till stånd kan också vara att det på den operativa nivån finns betydande skillnader mellan organisationerna i synen på vilka som kan och bör anvisas till en anställning hos Samhall. Detta framgår tydligt av utredningens intervjuer liksom av enkätsvar. Det uppges finnas en ”missmatch” mellan Arbetsförmedlingens bild av vilka arbetsökande som bör anvisas och Samhalls bild av vilka arbetssökande som bolaget anser att det finns förutsättningar att sysselsätta.

²¹ Dir. 2023:65.

²² Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15, s. 32–33.

Det ges i några intervjuer med arbetsförmedlare uttryck för att Samhall nekar personer som bolaget bedömer har alltför stora stödbehov eller bristande kunskaper i svenska språket. I en annan intervju uttrycks att Samhall i princip aldrig nekar en anvisning, men att Arbetsförmedlingen i praktiken gör en gallring innan en anvisning med utgångspunkt från de krav som ställs för arbetet hos Samhall. Dessa intervjuer har genomförts på olika orter i landet vilket också visar att det finns skillnader lokalt i förutsättningar och i arbetssätt i processen för anvisningar till Samhall.

Brist på variation i arbetsuppgifter och höga krav påverkar anvisningarna

Av utredningens intervjuundersökning framgår att bristen på variation i arbetsuppgifter hos Samhall begränsar både möjligheten att anvisa arbetssökande till Samhall, och möjligheten för dem som anvisas att utvecklas i arbetet, vilket beskrivs närmare i kapitel 5. Av Arbetsförmedlingens rapportering framgår att Samhalls verksamhet inte i tillräcklig grad lämpar sig för dem med störst behov av skyddat arbete.²³ Det har i utredningens intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen också framhållits att den starka styrningen mot att de anställda ska göra övergångar till den reguljära arbetsmarknaden medför risk för att Samhall verkar för anvisningar av arbetssökande som i så hög grad som möjligt har potential för övergångar. I dialogen har framförts att det är viktigt utifrån ett individ- och samhällsperspektiv att ett arbete inom Samhall också ska ge möjligheter för arbetssökande att bibehålla arbetsförmågan, även om det skulle vara mindre sannolikt att arbetsförmågan kommer att utvecklas eller att en övergång till annat arbete kan komma till stånd.

Särskilda risker i samband med visstidsanställningar

Det har i utredningens intervjuer med arbetsförmedlare också framhållits att de krav som Samhall ställer för att kunna anställa individen kan variera beroende på om individen anställs temporärt respektive permanent. Det har beskrivits att Samhall kan sänka kraven för att

²³ Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15, s. 32.

få in tillräckligt med personal vid stora anställningsbehov, exempelvis i samband med rekrytering till tidsbegränsade semestervikariat. Exempel på motsatsen har också lyfts fram, dvs. att det i dessa situationer snarare anställs individer som har förmåga att snabbt introduceras till en sådan anställning. Förfarandet med semestervikariat uppges medföra betydande påfrestningar för Arbetsförmedlingen som på kort tid kan behöva åstadkomma många anvisningar, för vilka det på samma sätt som i övriga situationer behöver göras en noggrann prövning av att kriterierna för insatsen är uppfyllda.

Olika uppfattningar i fråga om vilka språkkunskaper som krävs för anvisning

I avsnitt 5.5.5 beskrivs utmaningar i Samhalls verksamhet till följd av att en del av de anställda har alltför begränsade kunskaper i svenska språket. Utredningens intervjuer inom Arbetsförmedlingen och Samhall visar också att det i det praktiska arbetet med att anvisa till Samhall ibland finns skillnader i synen på vilka krav som bör ställas på de arbetssökandes kunskaper i svenska inför en anställning. Företrädare för Samhall ger uttryck för att vissa arbetssökande som anvisas inte har tillräcklig förmåga att kommunicera på svenska språket för att fungera i en arbetssituation, medan företrädare för Arbetsförmedlingen ger uttryck för att Samhalls krav är för högt ställda, och att det leder till att personer obefogat inte kan få en anställning.

I utredningens intervjuer inom Arbetsförmedlingen har samtidigt framhållits att Samhall som arbetsgivare i flera avseenden har gått längre än många andra arbetsgivare i fråga om att göra det möjligt för personer som inte behärskar svenska språket att trots detta få ett arbete genom stöd av andra medarbetare som talar samma språk. Men det förekommer enligt lokala företrädare för Arbetsförmedlingen också att personer nekas anställning på grund av bristande språkkunskaper, ofta med argument om säkerhet, att Samhalls kunder ställer krav på svenska eller utifrån att det behövs fler svensktalande i verksamheten.

Arbetsförmedlingen har i kontakter med utredningen poängterat att behovet av insatser avseende kunskaper i svenska språket bör omhändertas innan arbetssökande anvisas till anställning hos Samhall. Arbetsförmedlingen kan bl.a. erbjuda yrkessvenska, som kan ges inför, eller parallellt med ett arbetsmarknadspolitiskt pro-

gram eller anställning, i situationer där detta bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat. En förutsättning för att individen ska kunna tillgodogöra sig yrkessvenska är dock att individen redan har kunnat tillgodogöra sig en tillräcklig allmän språknivå. Arbetsförmedlingen kan också t.ex. anvisa till en arbetspraktik för att den arbetsökande ska stärka sina språkliga förmågor på en arbetsplats. I flera anskaffade tjänster såsom steg till arbete ska ett visst språkstöd också kunna ges för att tillgängliggöra deltagande för individer med brister i svenska språket.

I en rapport från 2021 diskuterar Arbetsförmedlingen de utmaningar som arbetssökande med bristande språkkunskaper möter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Möjligheten att delta i rehabiliterande insatser som är förlagda på en arbetsplats, exempelvis olika former av praktik, arbetsträning eller arbete med lönesubvention, framhålls i rapporten som mer begränsad för arbetssökande med bristande språkkunskaper. Detta som följd av att arbetsgivare kan ha svårare att ta emot och handleda arbetssökande som de upplever är svåra att kommunicera med. I rapporten anges att myndigheten bl.a. samverkar med kommunerna för att fler arbetssökande som har bristande kunskaper i svenska ska få ett bättre och mer sammanhållet stöd.²⁴

I en senare rapport framhåller Arbetsförmedlingen att skyddat arbete hos Samhall inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat baserat på att en arbetssökande med funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden med anledning av kombinationen nedsatt arbetsförmåga och bristande kunskaper i svenska, utan att det alltid är funktionsnedsättningens påverkan på arbetsförmågan som ska vara avgörande för bedömningen av skyddat arbete. Dessa individer ska först ta del av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för att lära sig språket och liksom alla arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga provas mot andra insatser innan skyddat arbete kan bli aktuellt.²⁵

²⁴ Arbetsförmedlingen (2022). *Bristande kunskaper i svenska och förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Återrapport 2022-02-15, s. 6.

²⁵ Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15, s. 23.

Arbetsförmedlingen ser behov av utvecklad samverkan för att fler personer med större behov ska kunna anvisas

Arbetsförmedlingen konstaterar i en rapport från 2023 att samverkan med Samhall behöver utvecklas för att myndigheten i högre utsträckning ska kunna anvisa personer med stora och komplexa behov av anpassningar, och för att dessa personer också ska anställas av Samhall. Enligt Arbetsförmedlingen är det självklart att ju större variation på arbetsuppgifter och arbetsmiljö och ju högre grad av anpassningar som är möjliga i arbetet hos Samhall desto bättre förutsättningar blir det för den avsedda målgruppen.²⁶

²⁶ Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15, s. 35.

8 Merkostnadsersättningen

Utredningen har haft i uppdrag att analysera hur transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas, inbegripet att överväga för- och nackdelar med en mer individbaserad ersättningsmodell.

8.1 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel framkommer att ramarna för hur staten får ersätta Samhall till stor del styrs av EU:s statsstödsregler och Europeiska kommissionens beslut i statsstödsärendet mot Samhall från 2017 respektive 2018. Eventuella förändringar som syftar till ökad transparens för och kontroll av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen behöver därför också bedömas i förhållande till statsstödsreglerna och dessa beslut. Det gäller även bedömningen av frågan om ändamålsenligheten i att införa en mer individbaserad ersättningsmodell.

För den som önskar jämföra styckkostnaden i olika insatser finns inget hinder mot att redan i dag göra en sådan jämförelse. För ökad transparens skulle regeringen också i princip kunna lämna den typen av redovisning i budgetpropositionen. Det är dock viktigt att beakta skillnader i uppdrag och målgrupper mellan Samhall och andra arbetsgivare.

I fråga om kontroll av hur Samhall använder merkostnadsersättningen finns redan i dag vissa kontrollmekanismer i form av bl.a. Kammarkollegiets kontroller av att Samhall i olika avseenden inte blir överkompenserat. Även Konkursverkets tillsyn utgör, enligt utredningens bedömning, en indirekt kontroll av om Samhall använder merkostnadsersättningen på ett i vissa avseenden korrekt sätt.

8.2 Statsstödmässiga ramar för uppdraget och ersättningen

För sitt uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen erhåller Samhall ersättning från staten, den s.k. merkostnadsersättningen. För 2025 uppgår ersättningen till 7,6 miljarder kronor. Hur staten får ersätta Samhall är reglerat i förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (förordningen om ersättning till Samhall). Bakgrunden till regleringen är kommissionens beslut i statsstödsärendet mot Samhall från 2017 respektive 2018, som i stor utsträckning anger ramar för såväl merkostnadsersättningen som Samhalls uppdrag.

8.2.1 Samhall får ersättning för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

Statens merkostnadsersättning till Samhall anmäldes till EU-kommissionen 2014. Klagande part ansåg att merkostnadsersättningen utgjorde olagligt statsstöd.¹

De EU-gemensamma reglerna om statligt stöd syftar till att förhindra otillbörlig statlig inblandning som ger vissa företag eller sektorer fördelar som snedvrider eller kan snedvrida konkurrensen, vilket kan inverka negativt på handeln mellan medlemsstaterna. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är statligt stöd förbjudet om det snedvrider konkurrensen, men kan tillåtas i vissa fall.

Ett sådant fall är stöd i form av ersättning som ges till företag som har fått i uppdrag att tillhandahålla s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket är tillåtet under vissa förutsättningar. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är en form av allmännyttiga tjänster som omfattas av särskilda regler inom ramen för statligt stöd t.ex. i syfte att främja sysselsättning i en medlemsstat. Utgångspunkten är att medlemsstaterna behöver ha en viss handlingsfrihet för att kunna säkerställa kvalitet, trygghet, likabehandling och omsorg för sina medborgare. För att underlätta tolkning och bedömning av vilken typ av tjänster som kan tillåtas har kommissionen, på basis av rätts-

¹ Europeiska kommissionen (2017) *Statligt stöd SA.38469 (2017/E) – Sverige. Skyddad sysselsättning i Sverige*. Beslut 2017-12-06.

praxis, fattat ett beslut om hur stöd får ges i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, det s.k. SGEI-beslutet.²

Statsstödsärendet och kommissionens granskning av Samhalls merkostnadsersättning utmynnade i att Sverige som medlemsstat åtog sig att göra vissa förändringar i regleringen och styrningen av Samhalls uppdrag och av konstruktionen av merkostnadsersättningen till Samhall i syfte att villkoren i SGEI-beslutet skulle uppfyllas. Förändringarna genomfördes fr.o.m. 2019, bl.a. genom att regeringen utfärdade förordningen om ersättning till Samhall, som reglerar den statliga ersättningen till Samhall, genom ändringar i dels Samhalls ägaranvisning, dels regleringsbrev för anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

8.2.2 Flera förändringar gjordes för att uppfylla kraven

För att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska kunna ges till ett företag i enlighet med SGEI-beslutet krävs att vissa kriterier är uppfyllda. Dessa beskrivs i det följande. Det beskrivs även vilka bedömningar kommissionen gjorde på respektive punkt i sitt beslut avseende Samhalls merkostnadsersättning samt vilka förändringar Sverige åtog sig att göra.³

Stödmottagaren ska anförtros en skyldighet att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

De berörda stödmottagarna måste enligt SGEI-beslutet ha anförtrots en särskild uppgift av det offentliga – en skyldighet att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Denna skyldighet ska framgå i en eller flera officiella handlingar som varje medlemsstat har beslutat. Den officiella handlingen ska innehålla en hänvisning till SGEI-beslutet.

I fråga om Samhall gjorde kommissionen härvid bedömningen att Samhall hade anförtrots en skyldighet att tillhandahålla en tjänst

² Europeiska kommissionen (2011) *Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Beslut 2012/21/EU.

³ Europeiska kommissionen (2017) *Statligt stöd SA.38469 (2017/E) – Sverige. Skyddad sysselsättning i Sverige*. Beslut 2017-12-06.

av allmänt ekonomiskt intresse och att Sverige säkerställer att tjänsten utförs enligt uppdraget genom att det är Arbetsförmedlingen som anvisar individer till Samhall, efter att ha bedömt att individen inte kan få ett annat arbete, ens med de stöd och insatser som i övrigt finns att tillgå. Det fick också, menade kommissionen, anses styrkt att tjänsten träffar den målgrupp som avses i definitionen av skyldigheten för Samhall att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Med det avsågs att Samhalls tjänst riktar sig till medborgare där offentlig finansiering är nödvändig för att målgruppen ska kunna få ett arbete. Däremot saknade styrdokumentet hänvisningar till SGEI-beslutet. Sverige åtog sig att införa sådana hänvisningar.

Uppdraget ska vara tidsbegränsat

Uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan inte anförtros ett företag för en längre tidsperiod än tio år om inte tjänsten kräver betydande investeringar som behöver skrivas av under en längre period enligt allmänt accepterade redovisningsprinciper. Ett nytt uppdrag kan dock ges till företaget, men då måste behörig myndighet på nytt ta ställning till eventuell ny konkurrensutsättning och att ersättningsmodellen är förenlig med SGEI-beslutet. Eventuella förändringar i ersättningsmodellen eller i uppdraget i övrigt kan medföra att ersättningen betraktas som ett nytt statsstöd. Om stödet anses vara ett nytt stöd måste stödets konstruktion i dess helhet provas på nytt mot de krav som kommissionen har fastställt för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Vid tiden för granskningen innehöll Samhalls uppdrag ingen tidsbegränsning. Sverige åtog sig dock att införa en sådan tidsbegränsning i Samhalls ägaranvisning. Nuvarande ägaranvisning är därmed som längst giltig t.o.m. den 31 december 2028. Vidare framgår det av förordningen om ersättning till Samhall att bolagets uppdrag ska utvärderas minst vart tionde år.⁴

⁴ 4 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Ersättning får endast ges för de kostnader som avser tillhandahållandet av tjänsten

Ersättningen för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får bara täcka de kostnader som tillkommer på grund av de skyldigheter som företaget har och en rimlig vinst. Med kostnad menas skillnaden mellan de intäkter och kostnader som tillkommer till följd av skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Med rimlig vinst avses antingen en viss schablonränta eller en annan riskrelaterad nivå på internräntan för det investerade kapitalet i förhållande till den tid som företaget anförtrots att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen gjorde i Samhalls fall bedömningen att det i det dåvarande regelverket saknades begränsning till nettokostnaden för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och att det inte kunde uteslutas att Samhalls ersättning kunde vara högre än vad som krävdes för att täcka Samhalls skyldighet att tillhandahålla en sådan tjänst. Sverige åtog sig att i den nya förordningen införa en rutin för att säkerställa att ersättning endast kan ges för de merkostnader som Samhall har jämfört med om verksamheten skulle ha bedrivits utan krav på att anställa personal med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Kammarkollegiet gavs också i uppdrag att kontrollera att ersättningen inte överstiger Samhalls merkostnader, och vid behov återkräva den överskjutande delen (se avsnitt 8.3).⁵

Stödmottagaren får aldrig överkompenseras

Ersättningen som ett företag erhåller får enligt SGEI-beslutet aldrig överstiga vad som krävs för att täcka de kostnader som har uppkommit på grund av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och en rimlig vinst. Om företaget får mer ersättning än vad som motsvarar kostnaderna för uppdraget och en rimlig vinst, är överskottet ett oförenligt statsstöd som ska återbetalas med ränta.

Kommissionen gjorde härvid bedömningen att det i Samhalls fall saknades kontroll av överkompensation. Sverige åtog sig därför även av detta skäl att ge Kammarkollegiet i uppdrag att årligen kontrollera

⁵ 14 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

att den ersättning som Samhall får inte överstiger Samhalls merkostnader för det året.

Särredovisning ska göras vid blandad verksamhet

Om företaget som anförtros uppdraget även bedriver en annan verksamhet, måste kostnaderna för de olika delarna av företagets verksamhet hållas isär i företagets interna redovisning.

Kommissionen menade att denna förutsättning i Samhalls fall inte var uppfylld. Sverige menade emellertid att Samhall inte har, och heller inte ska ha, någon annan ekonomisk verksamhet än den som bedrivs för att fullgöra det allmännyttiga uppdraget och att det därför saknades anledning att i styrdokumentet införa bestämmelser om ytterligare separat redovisning. Sverige hänvisade också till att de bestämmelser om redovisning, kontroll och återkrav som hade införts i den nya förordningen skulle säkerställa att ersättningen endast skulle gå till att täcka de kostnader som är förknippade med Samhalls allmännyttiga uppdrag.

8.3 Merkostnadsersättningens utformning

Samhalls merkostnadsersättning består av ett nominellt belopp som ligger fast från ett år till nästa, om inte regeringen och riksdagen gör ett aktivt ställningstagande om att beloppet bör förändras. Beloppet betalas ut av Kammarkollegiet med en tolftedel per månad. Ersättningen ska enligt förordningen bestämmas inför varje kalenderår, men ersättningsbeloppet ligger i praktiken fast från ett år till nästa, om inte regering och riksdag gör ett aktivt ställningstagande om att beloppet bör förändras.

8.3.1 Merkostnadsersättningen består av en klumpsumma

I förordningen om ersättning till Samhall regleras Samhalls uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, hur hög ersättningen får vara och förutsättningarna för kontroll och återkrav. Regleringen baseras på statsstödsreglerna och kommissionens beslut. Samhalls uppgift är enligt förordningen att skapa meningsfulla och

utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen anvisar. Det framgår också att det i uppgiften ingår att erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och att anpassa verksamheten till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har.

Merkostnadsersättningen är alltså knuten till den samhällsnyttiga tjänst som Samhall tillhandahåller. Ersättningen är däremot inte knuten till respektive individ som anställs. Att ersättningen inte är individbaserad är en grundläggande skillnad mot t.ex. ett lönebidrag hos en annan arbetsgivare.

8.3.2 Kammarkollegiet kontrollerar om Samhall blir överkompenserat

Som nyss har nämnts får alltså den ersättning som ett företag erhåller för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse aldrig överstiga vad som krävs för att täcka de kostnader som har uppkommit på grund av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och en rimlig vinst. Enligt förordningen om ersättning till Samhall har Kammarkollegiet därför i uppdrag att i efterhand kontrollera att den merkostnadsersättning som Samhall har fått inte har medfört att Samhall har blivit överkompenserat.

Kammarkollegiet ska till att börja med kontrollera om Samhall har redovisat ett antal lönetimmar som överensstämmer med den målnivå som regeringen har satt. Om Samhall inte har uppnått det förväntade antalet lönetimmar i skyddat arbete eller lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) ska Kammarkollegiet återkräva en proportionerlig del av ersättningen.⁶

Kammarkollegiet ska också kontrollera att den utbetalade ersättningen till Samhall inte överstiger Samhalls merkostnader, och vid behov återkräva den överskjutande delen.⁷ I förordningen specificeras en modell för hur Samhalls merkostnader ska beräknas och jämföras med kostnaderna hos andra företag i de branscher där Samhall är verksam. Utgångspunkten är att Samhall till följd av bolagets uppdrag har merkostnader jämfört med andra företag i de aktuella bran-

⁶ 13 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

⁷ 14 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

scherna. Vissa av dessa merkostnader definieras i förordningen i form av högre personalkostnader och personalrelaterade kostnader samt kostnader för teknisk anpassning. Staten får endast ersätta Samhall för dessa merkostnader. För att möjliggöra sådan kontroll redovisar Samhall årligen i årsredovisningen branschuppdelade merkostnader samt branschuppdelad nettoomsättning.

8.4 Förutsättningar för transparens och kontroll

Utredningen ska analysera hur transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas. Transparens i fråga om hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan, enligt utredningens bedömning, potentiellt uppnås och bedömas på olika sätt, beroende på vilken typ av transparens som avses och vad transparensen syftar till.

8.4.1 Det bör vara lätt för medborgarna att följa hur medlen används

Ett allmänt syfte med en transparent medelsanvändning i offentligt finansierad verksamhet är att det som utgångspunkt bör vara lätt för medborgarna att verifiera hur de skattemedel som finansierar verksamheten används, vilket även betonas i utredningens direktiv.

Som nyss har beskrivits finns i dag ett särskilt regelverk som reglerar vad Samhall får ersättning för, hur stor ersättningen får vara och hur medel under vissa förutsättningar ska återkrävas av staten för att undvika överkompensation. Det finns alltså redan i dag en fastställd ordning för hur staten får ersätta Samhall, liksom en kontrollmekanism som utgör ett övergripande skydd mot överkompensation.

I Samhalls årsredovisning, som är allmänt tillgänglig, lämnas också en utförlig redovisning av både hur mycket ersättning Samhall har fått från staten och vilken verksamhet detta har resulterat i.

8.4.2 Konkurrensverket bedriver tillsyn enligt konkurrenslagen

Därutöver har Konkurrensverket i uppdrag att bedriva tillsyn i enlighet med konkurrenslagen (2008:579), däribland reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, de s.k. KOS-reglerna. Genom den typen av tillsyn kan Konkurrensverket, enligt utredningens bedömning, sägas bedriva en indirekt kontroll av om Samhall använder merkostnadsersättningen på ett korrekt sätt i den meningen att den används på ett sätt som inte begränsar konkurrensen. Som tidigare har beskrivits har regeringen också gett utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader i uppdrag att göra en översyn av KOS-reglerna med syfte att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (se avsnitt 5.8.2).

8.4.3 Kritiken handlar ofta om jämförbarhet och vinstmarginaler

Utredningen bedömer samtidigt att den kritik som brukar framföras i fråga om bristande transparens i Samhalls användning av merkostnadsersättningen, i huvudsak berör två specifika aspekter: Att ersättningen inte är individbaserad och att det är svårt för utomstående att få insyn i enskilda affärer.

Den första aspekten, dvs. kritiken mot att Samhalls ersättning består av ett nominellt belopp som avser hela bolagets uppdrag snarare än att vara knuten till respektive individ som anställs, handlar bl.a. om att det upplevs vara svårt att jämföra den ersättning som Samhall får med de ersättningsbelopp som gäller för arbetsgivare som anställer med individbaserade lönestöd.

Inom arbetsmarknadspolitiken finns ett flertal olika lönesubventioner. Utbudet har varierat över tid. I dag finns introduktionsjobb, nystartsjobb, etableringsjobb och flera former av lönebidrag. Alla dessa lönesubventioner är individbaserade i den meningen att ersättningen är knuten till att arbetsgivaren anställer en specifik, arbetslös individ. Individen erhåller i de flesta fall full lön från arbetsgivaren, samtidigt som arbetsgivaren erhåller en lönesubvention som bidrar till att arbetsgivarens nettokostnad för att anställa individen blir lägre

än vad den annars skulle ha varit.⁸ Att få del av en viss arbetsmarknadspolitisk insats är i de flesta fall ingen rättighet, utan insatsen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det innebär enligt förordning att den ska framstå som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁹ I fråga om ny-startsjobb och etableringsjobb utgör stöden dock rättigheter för arbetsgivaren, under förutsättning att vissa förutsättningar är uppfyllda, vilket innebär att någon arbetsmarknadspolitisk motivering inte behöver göras.

De olika lönesubventionerna har delvis olika syften. I vissa fall bidrar lönesubventionen till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som står utanför arbetsmarknaden och som kan ha låg eller osäker produktivitet. Arbetsgivaren har då möjlighet till ersättning under en begränsad tidsperiod. Möjligheten till ersättning, liksom ersättningens storlek och stötidens längd, kan variera beroende på bl.a. individens ålder, hur länge han eller hon har varit arbetslös och om han eller hon deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program, t.ex. etableringsprogrammet eller jobb- och utvecklingsgarantin.

I andra fall – i fråga om lönebidrag – syftar subventionen till att kompensera för en nedsättning i arbetsförmåga hos en person som har en funktionsnedsättning, och att därigenom stärka möjligheten att få eller behålla ett arbete. Storleken på den subvention som arbetsgivaren kan få fastställs då av Arbetsförmedlingen med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmåga i förhållande till de aktuella arbetsuppgifterna.¹⁰ En individs arbetsförmåga kan variera beroende på individens arbetsuppgifter och arbetsplatsens utformning. Därmed kan även subventionsnivån variera beroende på vilka förutsättningar som gäller i det individuella fallet. Som beskrivs i avsnitt 6.4.6 finns lönebidrag i olika former, varav vissa har en maximal stötid, medan andra kan ha en mer varaktig karaktär.

Det framförs ibland att det skulle vara önskvärt med en individbaserad ersättningsmodell även för anställningar hos Samhall. Mer specifikt framförs också synpunkten att det skulle vara önskvärt med ett s.k. checksystem, där individen får ett löfte om en viss subven-

⁸ Etableringsjobb har en annan teknisk konstruktion som innebär att subventionen utbetalas till individen medan arbetsgivaren i stället betalar en lägre lön. Netto blir utfallet dock ungefär detsamma som vid andra lönesubventioner, såväl för arbetsgivaren som för individen.

⁹ 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰ Detta gäller dock inte för lönebidrag för utveckling hos Samhall. Ersättning för dessa anställningar ingår i Samhalls merkostnadsersättning.

tionsnivå som han eller hon sedan kan ta med sig antingen till Samhall eller till en annan arbetsgivare som anställer med lönebidrag. Möjligheten och ändamålsenligheten i att införa en sådan modell redovisas i avsnitt 9.8.1.

8.4.4 Regeringen skulle kunna redovisa hur medlen är beräknade

Om ett huvudsyfte med att införa en individbaserad ersättning skulle vara att uppnå ökad transparens genom ökad jämförbarhet mellan ersättningsnivåerna inom de olika insatserna bör det också beaktas att det inte finns något som hindrar en sådan jämförelse redan i dag. För den som så önskar är det t.ex. fullt möjligt att räkna fram styckkostnader hos Samhall med hjälp av de kostnader och det antal anställda som framgår av Samhalls årsredovisningar och jämföra dessa med styckkostnaderna inom andra insatser (se t.ex. avsnitt 5.7.7).

Om det bedöms vara önskvärt utifrån transparensperspektiv skulle regeringen i princip kunna redovisa styckkostnaderna för de olika insatserna i budgetpropositionen. Det skulle enligt utredningens bedömning sannolikt bidra till en viss ytterligare tydlighet.

Den som gör en sådan jämförelse bör dock vara medveten om skillnaderna i fråga om uppdrag och målgrupp mellan Samhall och arbetsgivare som anställer med exempelvis ett lönebidrag. Till följd av Samhalls uppdrag ska merkostnadsersättningen inte endast kompensera för de anställdas nedsatta arbetsförmåga. Den ska också kompensera för att Samhall har i uppdrag att bedriva produktion på ett sätt som i olika avseenden inte är det mest effektiva, sett från rent ekonomisk synvinkel. Samhall ska bl.a. erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och erbjuda en bred tillgång på arbetsuppgifter anpassade för olika medarbetares behov. Samhall ska också i möjligaste mån undvika att säga upp medarbetare på grund av arbetsbrist, vilket innebär att detta i princip aldrig sker i praktiken. Det finns ingen annan aktör än Samhall som har ett motsvarande uppdrag. De olika ersättningarna är alltså inte avsedda att täcka samma typer av kostnader.

När individen anvisas till skyddat arbete hos Samhall ska vidare möjligheterna att få arbete genom andra insatser, inklusive lönebidrag, vara uttömda. Samhalls verksamhet är alltså i huvudsak utformad för en särskild målgrupp som inte har kunnat etablera sig varaktigt

hos andra arbetsgivare trots de olika insatser i form av lönesubventioner och annat som finns tillgängliga för andra arbetsgivare. Det ligger alltså i själva målgruppsdefinitionen att de individer som anställs i skyddat arbete hos Samhall står längre från arbetsmarknaden.

8.4.5 Marginaler i enskilda affärer utgör företagshemligheter

Den andra aspekten på Samhalls användning av merkostnadsersättningen som brukar kritiseras för bristande transparens handlar om att det är svårt för utomstående att få insyn i hur Samhalls vinstmarginaler ser ut i samband med enskilda affärer som bolaget gör. I förlängningen har det betydelse för hur Samhall konkurrerar med andra företag.

Härvid behöver det, enligt utredningens bedömning, bl.a. beaktas att Samhalls affärsmässiga marginaler för enskilda affärer utgör information om Samhalls affärs- och driftförhållanden. Om sådan information skulle avslöjas skulle det innebära skada för företaget. Skydd för företagshemligheter regleras bl.a. i lagen (2018:558) om företagshemligheter. Utredningens bedömning av möjligheten till ytterligare insyn i enskilda affärer redovisas i avsnitt 9.8.3.

8.4.6 Samhall skulle kunna ges i uppdrag att på aggregerad nivå redovisa hur medlen används

Ett annat sätt att åstadkomma ökad insyn i hur Samhall använder merkostnadsersättningen skulle kunna vara att Samhall ges i uppdrag att lämna en mer detaljerad redovisning avseende hur bolagets kostnader fördelar sig på olika typer av merkostnader, jämfört med den redovisning som lämnas redan i dag. Det skulle alltså fortfarande röra sig om en redovisning av bolagets kostnadsfördelning på aggregerad nivå, snarare än en redovisning som går att koppla till enskilda individer eller enskilda affärer.

En kostnadsfördelning på den nivån skulle det, enligt utredningens bedömning, i princip vara fullt möjligt för Samhall att redovisa, om regeringen skulle lämna ett sådant uppdrag. Det är sedan tidigare definierat i förordning vilka kostnader som utgör ersättningsgilla merkostnader (se avsnitt 8.3). Vissa av de aktuella merkostnaderna drivs av att Samhall har fler anställda än ett privatägt bolag i förhåll-

ande till sin nettoomsättning. Det handlar framför allt om Samhalls merkostnader för löner och kostnader för t.ex. arbetskläder. Att beräkna och redovisa den typen av kostnader på högre detaljnivå än i dag bedöms, utifrån uppgift från bolaget, vara relativt okomplicerat. Mer komplicerat är att beräkna kostnader som hänger samman med hur cheferna använder sin tid, som behövs för att t.ex. kunna redovisa merkostnader för medarbetarutveckling. Sådana kostnader skulle förvisso kunna uppskattas genom regelbundna tidmätningar. Sådana mätningar skulle samtidigt medföra en ökning av chefernas administrativa börda, och därmed gå emot inriktningen på bolagets eget utvecklingsarbete som tvärtom syftar till att frigöra chefernas tid för att kunna erbjuda mer stöd och medarbetarutveckling (se avsnitt 5.9.4). Samtidigt bör det alltså också beaktas att Samhall redan i dag redovisar sina merkostnader på aggregerad nivå.

Utredningens bedömning av denna fråga redovisas i avsnitt 9.8.3.

9 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningen har haft i 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 ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

I detta kapitel redovisar utredningen sin samlade bedömning av nuläget utifrån de analysfrågor som har ingått i utredningsdirektiven och de utgångspunkter som i övrigt framgår av kapitel 2. Utredningen fastställer också ett antal utgångspunkter som har legat till grund för utredningens förslag samt redovisar förslag och bedömningar.

9.1 Utredningens samlade nulägesbedömning

Utredningen finner att behovet av skyddat arbete är stort och sannolikt kommer att växa framöver, men att statens samlade styrning i dag inte ger Samhall förutsättningar att erbjuda tillräckligt utvecklande arbete. Det är ett problem både för de individer som anvisas till en anställning hos Samhall och för att det begränsar vilka individer som kan anvisas. Utredningen bedömer också att fler än nödvändigt blir kvar länge i anställning hos Samhall. Det finns vidare en risk för att vissa individer inte får det stöd som de behöver innan skyddat arbete blir aktuellt, eftersom andra insatser inte nyttjas tillräckligt effektivt. Det finns därutöver också få alternativ för de individer som har behov av, men inte har kunnat få en plats i skyddat arbete.

9.1.1 Målgruppens möjligheter till avlönat arbete är en angelägenhet för hela samhället

Sverige har antagit FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt konventionen har personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga rätt till arbete på samma villkor som andra (se avsnitt 2.2.1). Konventionsstaterna ska skydda och främja förverkligande av rätten till arbete genom att vidta ändamålsenliga åtgärder. Detta för att bl.a. främja möjligheter till anställning för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden och hjälp med att finna, erhålla, bibehålla och återgå till en anställning. Att säkerställa möjligheterna till arbete på samma villkor som för andra är alltså en rättighetsfråga för individen och därmed en angelägenhet för hela samhället.

Det är visserligen långt ifrån alla personer med funktionsnedsättning som har behov av stöd för att de ska kunna få eller behålla sitt arbete. Men det finns också ett betydande antal personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga inte tas till vara på den reglerade arbetsmarknaden, trots Arbetsförmedlingens samlade utbud av stöd. Därför finns skyddat arbete.

Skyddat arbete finns till för de anställda

Skyddat arbete ska enligt tidigare förarbeten ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att värna om rätten till avlönat arbete för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Begreppet skyddat arbete ska enligt förarbetena förstås så, att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder när det gäller att få och behålla ett arbete. Det betyder enligt förarbetena också att arbetsplatserna i görlig mån är anpassade till målgruppens förutsättningar.¹

Enligt utredningen bör kravet på anpassning av arbetsplatserna till arbetstagares förutsättningar tolkas utifrån att arbetet i första hand finns till för att vara meningsfullt och utvecklande för individen. Anpassning bör därför i det här sammanhanget ges en vid tolkning, som inte endast innefattar anpassning av de aktuella arbetsuppgifterna utan också anpassning av arbetsförhållandena i stort. Det bör bl.a. innebära att arbetssituationen inte främst ska präglas av kon-

¹ Prop. 1977/78:30, s. 78.

kurrens och prestation, även om arbetet i och för sig kan innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster.

Samhall säkerställer ett basutbud av skyddat arbete i hela landet

Skyddat arbete riktar sig till individer som inte har kunnat få arbete hos någon arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden med de lönesubventioner och annat stöd som står till buds. För att tillhandahålla skyddat arbete för denna målgrupp skapades en gång i tiden skyddade verkstäder, som så småningom utvecklades till Samhall.

Samhall bolagiserades 1992, och bolagets verksamhet syftar enligt förarbetena till att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga rätt till avlönat arbete.² Samhall ska skapa meningsfulla och utvecklande arbeten på marknaden villkor. Den huvudsakliga målgruppen är individer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Samhall finns i hela landet och sysselsätter över 22 000 personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utan Samhall skulle de flesta av de anställda förmodligen stå utanför arbetsmarknaden. Det är därför Samhall finns. Samhall är samhällets verktyg för att skapa möjligheter för dessa individer som de annars inte skulle ha haft.

Målgruppen kommer fortsatt att behöva Samhall

Det betyder inte att Samhall är perfekt. Samhall är förenat med betydande kostnader för staten och säljer varor och tjänster som annars hade kunnat säljas av andra företag. I stödet till medarbetarna har Samhall också kvalitetsbrister, som också går ut över vilka som i praktiken kan arbeta hos Samhall. Staten behöver komma till rätta med dessa kvalitetsbrister för att verksamhetens mervärde inte ska urholkas ytterligare. Men sett från målgruppens perspektiv behövs Samhall, och kommer fortsatt att behövas under överskådlig tid. För den enskilda individen är alternativet oftast att stå utanför arbetsmarknaden, vilket är sämre såväl för individen som för samhället i stort. Utredningens bedömning är snarare att Samhall kommer att

² Prop. 1991/92:91, s. 26.

behöva utvecklas i en riktning som innebär att bolaget kan skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för fler typer av behov.

Med det sagt skulle Samhall förmodligen inte behöva vara så stort som det är i dag, om arbetsförmågan hos personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning togs till vara vid anställningar på den reguljära arbetsmarknaden, vid behov med stöd från det offentliga. Utredningen ser dock inga tecken på att målgruppens möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden skulle vara tilltagande. Tvärtom finns det en risk för att behovet av skyddat arbete snarare kommer att öka de närmaste åren om inte lämpliga åtgärder vidtas.

9.1.2 Målgruppen är större och har mer komplexa stödbehov än vad Samhall har kapacitet för

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och sammansättning, och analysera dess stödbehov.

Kartläggningen tyder på att målgruppen för skyddat arbete potentiellt består av ytterligare minst 10 000 personer, sannolikt betydligt fler, utöver de individer som redan i dag har en sådan anställning (se avsnitt 4.4). Redan 10 000 personer är betydligt fler än vad Samhall, med nuvarande storlek och anvisningstakt, kommer att kunna ta emot de närmaste åren.

Vidare tyder utredningens analys på att målgruppen blir allt större, att stödbehovet i målgruppen har ökat de senaste åren, och att det egentligen finns behov av att kunna anvisa fler med ännu större och mer komplexa behov till skyddat arbete än vad Samhall i dag har kapacitet och möjliga arbetsuppgifter för.

Utredningen bedömer därför sammantaget att behoven av skyddat arbete kan väntas öka de närmaste åren, både till följd av att den potentiella målgruppen är stor och ökande, och till följd av att det genomsnittliga stödbehovet hos individerna i målgruppen har ökat.

9.1.3 Stor utmaning för Samhall att skapa tillräckligt utvecklande arbete

Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera dels om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen och bolagets förutsättningar att erbjuda sådana arbeten framöver, dels om statens samlade styrning är ändamålsenlig.

Meningsfullt och utvecklande arbete skapar Samhalls mervärde

Arbetet hos Samhall ska vara meningsfullt och utvecklande, och erbjudas där behoven finns. Utredningen har analyserat dagens verksamhet i relation till tidigare förarbeten (se avsnitt 5.6). Utifrån den analysen bedömer utredningen att kärnan i begreppet meningsfullt arbete handlar om att de anställda ska erbjudas sysselsättning i produktion av varor och tjänster som efterfrågas på en marknad. Kärnan i begreppet utvecklande arbete bedöms för sin del handla om att arbetet ska skapa möjligheter för de anställda att utveckla sin arbetsförmåga. Syftet med utvecklingen är bl.a. att skapa förutsättningar för övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att utvecklingsmöjligheterna inte begränsas till de individer som har möjlighet att göra en övergång. Oavsett om syftet med utvecklingen är att gå vidare till annat arbete eller inte är det helt centralt att verksamheten i tillräcklig grad kan anpassas utifrån individens egna förutsättningar för att individen ska ha möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga. Tillräckliga möjligheter till anpassning och utveckling i arbetet är också avgörande för att individer med många olika typer av anpassningsbehov ska kunna anvisas till en anställning hos Samhall.

Utredningen bedömer att det är denna idé om att individen för det första erbjuds ett riktigt arbete med att producera något efterfrågat under trygga förhållanden och för det andra erbjuds möjligheter att utveckla sin arbetsförmåga som skapar Samhalls mervärde, både för de aktuella individerna och i förlängningen för hela samhället. En förutsättning för att bolaget ska skapa detta mervärde, jämfört med andra arbetsgivare och andra stödinsatser, är dock att arbetet faktiskt är både meningsfullt och utvecklande.

Samhall erbjuder meningsfullt arbete för de flesta

Utredningen bedömer att Samhall skapar meningsfullt arbete för den stora merparten av de anställda. De allra flesta medarbetarna är sysselsatta i produktionen av varor och tjänster som säljs på en marknad. Det har också varit tydligt vid utredningens verksamhetsbesök att arbetet är viktigt för de anställda och ofta bidrar till att skapa mening, tillhörighet och struktur. I detta avseende spelar det enligt utredningens bedömning också roll att de lokaler som ska städas faktiskt tillhör ett företag som behöver rena lokaler för sin verksamhet, att det faktiskt är någon som ska använda de kläder som tvättas, eller att de industriella komponenter som tillverkas faktiskt blir insatsvaror i en känd slutprodukt. Utredningens uppfattning är att arbetet inte skulle ha skapat samma mening för de anställda om arbetsuppgifterna inte hade haft något uppenbart syfte för någon annan.

Samhall har visserligen utmaningar med undersysselsättning på vissa orter. Att inte ha några arbetsuppgifter eller att kontinuerligt inte vara fullt sysselsatt i relation till sin förmåga är enligt utredningens bedömning inte förenligt med att ha ett meningsfullt arbete. Det är inte heller självklart att sysselsättningsgraden i dag mäts på ett ändamålsenligt sätt (se avsnitt 5.6.3).

Utredningen bedömer likväl att Samhalls förmåga att skapa arbete som är meningsfullt för individer som inte har kunnat få något annat arbete är bolagets främsta styrka.

Samhall har i dag inte förutsättningar att skapa tillräckligt utvecklande arbete

Arbetet hos Samhall ska också vara utvecklande. Utredningen bedömer dock att Samhall i dag inte har förutsättningar att skapa tillräckligt utvecklande arbete. Denna bedömning är i linje med de slutsatser som Riksrevisionen drog i sin granskning från 2023.

Det är en stor utmaning för bolaget att med givna ekonomiska ramar och på marknadens villkor skapa en verksamhet som är tillräckligt anpassad, bred och utvecklande utifrån de anställdas förutsättningar. Detta gäller särskilt på mindre orter. I förhållande till syftet med skyddat arbete (se avsnitt 9.1.1) genomsyras verksamheten generellt sett alltför mycket av behovet av att generera tillräckliga intäkter till tillräckligt låg kostnad för att verksamheten ska

bära sig ekonomiskt. Samtidigt präglas verksamheten alltför lite av individens behov av anpassade arbetsförhållanden i stort. Det yttrar sig bl.a. i att chefstätheten är för låg för att säkerställa ett tillräckligt närvarande ledarskap och att variationen i fråga om möjliga arbetsuppgifter på många orter är alltför begränsad. Betydande delar av verksamheten bygger också på att individen kan vara produktiv från start och arbeta relativt självständigt, vilket enligt utredningen rimmar dåligt med att de som anställs står långt ifrån arbetsmarknaden och har behov av anpassade arbetsförhållanden. Dessa kvalitetsbrister begränsar sammantaget möjligheterna för de individer som anvisas till en anställning hos Samhall att kunna utvecklas utifrån sina egna förutsättningar.

Att kvaliteten i verksamheten är för låg i förhållande till de anställdas behov påverkar också vilka individer som Arbetsförmedlingen i praktiken kan anvisa till en anställning hos Samhall. Utöver faktorer som att chefsstödet är begränsat och att individen i många fall behöver kunna vara produktiv från start kan det t.ex. också vara så att en stor del av de arbetsuppgifter som erbjuds lokalt kräver god fysisk förmåga, vilket många i målgruppen inte har. Att kvaliteten i verksamheten begränsar vilka som kan anvisas är ett problem utifrån ett lika-behandlingsperspektiv, och begränsar också Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda insatser utifrån individens behov.

Det är också uppenbart att kvaliteten i verksamheten har sjunkit över tid. Det gäller framför allt i den meningen att Samhall under lång tid har behövt prioritera ökad produktivitet och besparingar inom stödet till de anställda för att verksamheten ska klara ekonomin. Utredningen bedömer att den huvudsakliga orsaken till detta är hur staten har styrt bolaget. Det handlar framför allt om hur den finansiella styrningen har sett ut i relation till uppdraget.

Den finansiella styrningen står i direkt strid med uppdraget

Eftersom Samhall ska erbjuda riktiga jobb blir de individer som anvisas till Samhall följaktligen också anställda, med kollektivavtalade löner. Kostnaderna för dessa löner ökar i takt med den allmänna löneutvecklingen. Det gör däremot inte den statliga merkostnadsersättningen, som tvärtom är oförändrad från år till år, om inte regeringen och riksdagen fattar andra beslut. Annorlunda uttryckt skjuter staten

i normalfallet inte till medel för att kompensera för de kostnadsökningar som följer av bolagets samhällsuppdrag. Även om merkostnadsersättningen har höjts vid flera tillfällen de senaste åren har det varken skett med förutsägbarhet eller inneburit att Samhall har fått full kompensation för löneökningstakten. Därför behöver Samhall hela tiden utgå från att bolaget ska kunna kompensera för den ständigt minskande finansieringen genom kraftiga effektiviseringar av verksamheten. Utredningens beräkningar tyder på att bolaget under ett år med normala löneökningar och utan höjningar av merkostnadsersättningen behöver kunna effektivisera verksamheten med 5,6 procent endast för att kunna nå ett nollresultat. För att uppnå det mål för avkastning på eget kapital som staten har satt behöver verksamheten effektiviseras med hela 8,5 procent. Det innebär i praktiken att Samhall behöver räkna med att kunna effektivisera verksamheten inte bara i samma grad som produktivitsutvecklingen på marknaden, utan betydligt mer. Enligt utredningens bedömning är ett så kraftigt effektiviseringskrav inte proportionerligt i förhållande till bolagets uppdrag. Statens krav på att Samhall ska skapa arbete med viss omfattning hänger inte ihop med de förutsättningar för verksamheten som den finansiella styrningen ger.

Längre tillbaka har Samhall hanterat effektiviseringskravet genom att bl.a. flytta verksamhet till andra branscher med lägre produktionskostnader. Verksamheten i dag består dock i huvudsak av manuella arbetsuppgifter i lågmarginalbranscher, där de anställdas löner är den helt dominerande kostnaden. I en sådan verksamhet är det svårt att långsiktigt effektivisera verksamheten på annat sätt än att de anställda "jobbar fortare". Utredningen kan inte se någon uppenbar anledning till att Samhalls målgrupp, som grupp betraktat, skulle förväntas vara väsentligt mer produktiv i den typen av arbetsuppgifter i dag jämfört med för tio eller tjugo år sedan. Ändå är det precis detta som finansieringsmodellen implicerar.

Alternativet är att Samhall gradvis ska dra ned på övriga kostnader. Det är i princip liktydigt med att minska på faktorer som har ett nära samband med kvaliteten i verksamheten, såsom chefstäthet och utbud av arbetsuppgifter. Betydande besparingar av den typen har också redan gjorts över tid. Till skillnad från andra arbetsgivare kan Samhall inte heller välja att minska personalintensiteten i produktionen eller att anställa medarbetare med en annan kompetens eller produktivitet. Samhall har sina anställda som har anvisats av Arbetsförmedlingen,

och behöver skapa det antal lönetimmar som staten beslutar. Om staten inte höjer merkostnadsersättningen kommer de anställda att antingen få gradvis sämre stöd i arbetet eller behöva höja sin genomsnittliga produktivitet kontinuerligt.

Osäkerheten kring om staten i slutändan kommer att höja merkostnadsersättningen, och i så fall när, sätter också bolagsstyrelsen i en svår situation. En konsekvens av statens finansiella styrning blir att bolagets förutsättningar att genomföra kvalitetshöjande investeringar omgärdas av stor osäkerhet. Även det blir därmed en faktor som riskerar att hämma verksamhetens kvalitet. Behovet av att ständigt hitta besparingar innebär också att alla satsningar på höjd kvalitet i verksamheten, t.ex. genom ökad chefstäthet eller verksamhetsmässig bredd, går om intet på några få års sikt om de inte följs av kontinuerliga ekonomiska tillskott från staten.

Sammantaget bedömer utredningen att Samhall möter ekonomiska incitament som står i direkt strid med uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med viss omfattning. Utredningen bedömer också att detta är den huvudsakliga orsaken till att kvaliteten i verksamheten har sjunkit över tid. Utredningen menar också att denna utveckling gradvis urholkar Samhalls mervärde för målgruppen, liksom Samhalls legitimitet i samhället i stort.

Den finansiella styrningen urholkar också annan styrning

Statens finansiella styrning bidrar också till att andra delar av den statliga styrningen av Samhall utmanas eller blir mindre relevanta än vad de annars skulle ha varit. Det handlar t.ex. om att produktivitetskraven skapar incitament för Samhall att försöka anställa och behålla högproduktiva anställda, i den mån bolaget kan påverka detta. Det går emot flera delar av det uppdrag och det regelverk som regering och riksdag har beslutat om, t.ex. att målgruppen för skyddat arbete är begränsad till individer som inte kan få något annat arbete och att Samhall ska verka för att ett visst antal anställda årligen övergår till arbete hos andra arbetsgivare. Förmodligen är det också främst därför som det i dag finns brister i samsyn mellan Samhall och Arbetsförmedlingen på den operativa nivån i fråga om vilka som bör anvisas till skyddat arbete (se avsnitt 7.6.5).

Ett annat exempel är de ekonomiska mål som staten har satt för Samhall, vars uppfyllelse i praktiken främst beror på när den senaste höjningen av Samhalls merkostnadsersättning gjordes (se avsnitt 5.7). Dessa mål kan därför knappast antas ha någon styrverkan alls.

Målstyrningen fokuserar för lite på kvaliteten i verksamheten

Vidare bedömer utredningen att statens målstyrning av Samhall i alltför låg utsträckning fokuserar på kvaliteten i uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Målstyrningen av verksamheten har över tid framför allt fokuserat på dels vilka individer som ska anställas, dels vad verksamheten ska producera i termer av sysselsättning och antal övergångar. Som även Riksrevisionen har påpekat har mindre uppmärksamhet ägnats kvaliteten på den sysselsättning som Samhall erbjuder.

Utredningen är också tveksam till ändamålsenligheten i den målstyrning mot kvalitet som faktiskt finns, i form av uppdragsmålen för engagerade medarbetare, sysselsättningsgrad och trygg och säker arbetsmiljö. Till att börja med motsägs målen av att den finansiella styrningen försvagar bolagets incitament att göra kvalitetshöjande investeringar. Men även bortsett från detta är flera av målen inte uppenbart ändamålsenligt konstruerade. De ger också uttryck för vad utredningen bedömer är en alltför låg ambitionsnivå från statens sida i fråga om meningsfullt och utvecklande arbete.

Styrningen tvingar Samhall till en expansiv affärsstrategi

Finansieringsmodellen tvingar i praktiken också Samhall till en mer expansiv affärsstrategi än vad som annars skulle ha varit nödvändigt, i syfte att kontinuerligt öka intäkterna. Detta har väckt irritation hos konkurrenter, vilket bl.a. framgår av det faktum att Samhall vid upprepade tillfällen har blivit anmält till Konkurrensverket (se avsnitt 5.8.2).

Statens samlade styrning är problematisk i flera avseenden

Sammantaget bedömer utredningen att staten styr Samhall på ett sätt som hela tiden driver verksamheten mot gradvis lägre kvalitet, sämre stöd för de anställda och mindre möjligheter till utveckling. Samhall drivs alltså i praktiken i rakt motsatt riktning i förhållande till bolagets uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen där behoven finns. Utredningen bedömer därför att förutsättningarna för Samhall att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med tillräcklig kvalitet kommer att försämrats ytterligare om dagens samlade styrning kvarstår oförändrad.

De som förlorar på detta är framför allt de personer med funktionsnedsättning som har behov av skyddat arbete – både de som anvisas till en verksamhet som inte har förutsättningar att ge dem det stöd de behöver och de som inte kan anvisas för att det inte finns någon lokal verksamhet som erbjuder förutsättningar som motsvarar deras behov.

Därutöver är det ett problem i sig att styrningens olika delar inte hänger ihop. Det skapar otydliga förväntningar på vad Samhall ska åstadkomma, som är svårt att hantera för bolaget självt och förvirrande för den som vill bilda sig en uppfattning om verksamhetens resultat. Detta glapp mellan Samhalls syfte och vilken verksamhet som i realiteten är möjlig utmanar också Samhalls legitimitet i samhället i stort.

9.1.4 Risk för att fler än nödvändigt blir kvar länge hos Samhall

Många anställda arbetar kvar länge hos Samhall. Var tredje anställd i skyddat arbete hos Samhall har arbetat i bolaget i mer än tio år, och många blir kvar fram till pension. Visserligen har många anställda behov av en långsiktig anställning med stor trygghet, vilket också är avsikten. Utredningen bedömer dock, av flera skäl, att det finns inlåsningseffekter inom Samhall och att fler än nödvändigt därför blir kvar länge.

Bristande kvalitet begränsar möjligheterna till utveckling och övergångar till annat arbete

För det första bedömer utredningen att otillräcklig kvalitet i Samhalls stöd till individen, i enlighet med vad som nyss har beskrivits, begränsar individens möjligheter till utveckling, och i förlängningen till att göra en varaktig övergång till den reguljära arbetsmarknaden. Samhall har alltså över tid varken haft det ekonomiska utrymmet eller incitamenten för att prioritera kvalitet i tillräcklig utsträckning. De senaste åren har det skett en viss förskjutning inom verksamheten till förmån för ett större fokus på medarbetarutveckling, men om den finansiella styrningen inte förändras finns det en risk för att inte heller dessa förändringar blir bestående.

Övergångsmålet premierar inte långsiktig utveckling

För det andra är Samhalls mål för övergångar till arbete utanför bolaget utformat på ett sätt som riskerar att leda verksamheten fel. Målet ger svaga incitament för Samhall, både lokalt och på strategisk nivå, att prioritera långsiktig individuell utveckling och kvalitet i övergångsarbetet. I praktiken premierar målet snabba övergångar för de grupper av anställda som kräver minst arbetsinsats, och till de arbetsplatser där det på kort sikt är lättast att få till en övergång, även om det inte finns förutsättningar för en långsiktig anställning där. Detta i stället för att ge bolaget incitament att arbeta för övergångar till arbetsplatser där långsiktiga förutsättningar finns. En betydande andel av de individer som gör övergångar till andra arbetsgivare kommer följaktligen också tillbaka till Samhall igen.

Individen har begränsade drivkrafter att gå vidare från Samhall

För det tredje har individen själv liten anledning att gå vidare från skyddat arbete till den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen bedömer att den starka anställningstryggheten inom Samhall skapar svaga drivkrafter för individen att ta ett annat arbete. De undersökningar som utredningen har gjort tyder också på att det är vanligt förekommande att andra potentiella arbetsgivare som betalar kollektivavtalsenlig lön inte kan matcha lönenivån i skyddat arbete hos

Samhall. Dessa två faktorer i kombination gör det svårt att motivera individen att göra en övergång till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden (se avsnitt 5.3). Till stor del har skillnaderna i relativlöner historiska orsaker och är ett arv från en tid när Samhall bedrev verksamhet i branscher som har både högre lönenivåer och större produktionsmarginaler. Som jämförelse är det dock tydligt att de tidsbegränsade anställningarna i lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) hos Samhall, som innebär en lägre lönenivå i absoluta tal, skapar ett starkare fokus på att anställningen är avsedd att leda vidare till ett arbete någon annanstans.

Ersättningstaket i de lönebidragsanställningar som de anställda hos Samhall typiskt sett går vidare till gör också att arbetsgivarens kostnader typiskt sett inte täcks fullt ut. För att arbetsgivaren ska kunna betala samma lön som hos Samhall skulle individen därför behöva vara betydligt mer produktiv än vad han eller hon har varit hos Samhall, för att täcka mellanskillnaden.

Vissa som anvisas har förmodligen behov av annat stöd

För det fjärde finns det anledning att tro att det, bland dem som anvisas till en anställning hos Samhall, finns individer som saknar tillräcklig arbetsförmåga för en sådan anställning. Vissa anställda i skyddat arbete blir snabbt långtidssjukskrivna. Visserligen har försättningsarna för vilka individer som kan anställas sannolikt påverkats av det produktivitetstryck som statens styrning har skapat. Det är dock också sannolikt att vissa individer utan tillräcklig arbetsförmåga anvisas till anställningar hos Samhall. Utredningen bedömer att det är ett tecken på att det bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen finns personer med funktionsnedsättning som myndigheten i praktiken saknar verktyg för att hjälpa. Sannolikt har många av dessa individer egentligen behov av andra samhällsinsatser än sådana som finns inom arbetsmarknadspolitiken. Det skulle t.ex. kunna handla om behov av medicinsk rehabilitering eller behov av insatser från socialtjänsten.

Alla förlorar på att fler än nödvändigt blir kvar länge

Om fler än nödvändigt blir kvar i anställning hos Samhall under lång tid är det i slutändan till nackdel för de aktuella individerna, som inte ges möjlighet till varaktig etablering på den reguljära arbetsmarknaden eller till att få sina behov tillgodosedda genom de insatser som de har behov av. Det är också till nackdel för de individer som är i behov av en anställning hos Samhall men som inte kan få det eftersom det saknas lediga platser. Utredningen bedömer att det, sett utifrån ett bredare samhällsperspektiv, riskerar att leda till ett ineffektivt nyttjande av statliga resurser och därmed onödigt höga kostnader för staten.

9.1.5 Anvisningsprocessen har blivit mer effektiv och rättssäker

Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning. Tidigare utredningar och granskningar har identifierat brister i Arbetsförmedlingens bedömningar och beslut som föregår en anvisning till anställning hos Samhall (se avsnitt 7.4). Detta skulle kunna medföra risker för att fel individer anvisas. Arbetsförmedlingen har dock under de senaste åren genomfört flera utvecklingsåtgärder som enligt utredningen har förbättrat effektiviteten och rättssäkerheten i anvisningsprocessen. Riksrevisionen gjorde 2023 bedömningen att Arbetsförmedlingen i stort anvisar personer ur avsedd målgrupp, och utredningen ser ingen anledning att göra någon annan bedömning.

Arbetsförmedlingen saknar dock fortfarande enhetliga arbetssätt för hur valet av arbetssökande ska göras när det finns flera arbetssökande som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som lever upp till kriterierna för, och har behov av, en ledig plats hos Samhall (se avsnitt 7.5.2). Kriterierna för anvisning tycks i de flesta fall vara uppfyllda. Utredningens undersökningar tyder dock på att det lokalt kan förekomma att arbetssökande anvisas till en anställning hos Samhall trots att möjligheterna för dem att få arbete genom andra insatser inte är helt uttömda (se avsnitt 7.4.2). Samtidigt anvisas sannolikt vissa individer som inte har tillräcklig

arbetsförmåga för att kunna tillgodogöra sig ett skyddat arbete hos Samhall.

Det finns också utmaningar i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall som riskerar att skapa ineffektivitet i delar av anvisningsprocessen.

9.1.6 Risk för att vissa inte får det stöd som de behöver innan skyddat arbete blir aktuellt

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera om det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för att rusta individen före, vid sidan av eller som en del av en anställning hos Samhall, i syfte att förbättra förutsättningarna för ett meningsfullt och utvecklande arbete. I uppdraget har också ingått att särskilt analysera om idéburna aktörer kan spela en större roll i fråga om att rusta individen för ett arbete hos Samhall.

Insatser finns att tillgå men används inte effektivt

Utredningen bedömer att de insatser och verktyg som finns inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i huvudsak är tillräckliga för de behov som finns hos personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden. Flera av dessa insatser och verktyg används dock inte på ett effektivt sätt (se kapitel 6). Enligt utredningens bedömning har Arbetsförmedlingens förutsättningar att kunna erbjuda ett individuellt anpassat stöd påverkats av myndighetens ärendebaserade handläggning, i kombination med att myndighetens personalresurser har minskat betydligt under senare år.

Utredningen bedömer att de individer som så småningom blir aktuella för skyddat arbete typiskt sett är i behov av ett kontinuerligt, samlat och personligt stöd från det offentliga, ofta från flera olika myndigheter. Det är enligt utredningens bedömning inte rimligt att anta att personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden ska kunna driva sina myndighetsärenden själva i den utsträckning som de i dag behöver göra. Det är här värt att påminna om att det bl.a. rör sig om personer som har konstaterade kognitiva utmaningar.

Vidare har Arbetsförmedlingen under senare tid genomfört flera betydande förändringar i utbudet av arbetsplatsförlagda insatser för arbetssökande med rehabiliteringsbehov, däribland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa förändringar har ännu inte följts upp eller utvärderats. Det är därför svårt att bedöma deras ändamålsenlighet. Flera befintliga arbetsplatsförlagda insatser, däribland lönebidrag, används också i en så pass begränsad omfattning i dag att det inte kan bedömas motsvara behoven.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns betydande risker för att vissa individer inte får det stöd som de behöver, vilket kan leda till att de blir kvar i arbetslöshet under längre tid än vad som annars skulle vara nödvändigt. I slutändan kan det leda till att individer som med rätt stöd skulle ha kunnat få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i stället blir aktuella för skyddat arbete. Ett sådant scenario är enligt utredningen inte till nytta för någon, vare sig för de aktuella individerna, för de andra individer som får svårare att få en plats i skyddat arbete, eller för samhället i stort.

Få alternativ för dem som har bedömts ha behov av skyddat arbete, men som inte har kunnat få en sådan plats

Utredningen bedömer att det finns få alternativ för de personer med funktionsnedsättning som tillhör målgruppen för skyddat arbete, men som av olika skäl inte kan få plats i skyddat arbete hos Samhall. Att den situationen uppstår beror både på målgruppens storlek och stödbehov, och på att Samhall på många orter bara kan erbjuda ett begränsat utbud av arbetsuppgifter. Utredningen konstaterar också att det inte har utvecklats särskilda former för myndighetssamverkan till stöd för att hitta nya vägar vidare i situationer där individen har en arbetsförmåga, men inte har kunnat få en anställning i skyddat arbete hos Samhall.

En anvisning till skyddat arbete bygger på att Arbetsförmedlingen ska ha bedömt att individen inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. Därför finns det bara ett enda alternativ kvar om det inte är möjligt att anvisa individen till Samhall – skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA). Denna insats framstår enligt utredningen som underutnyttjad. Målgruppen är också avgränsad till individer med vissa specifika funktionsnedsättningar, vilket enligt

utredningen framstår som onödigt begränsande. I övrigt är den arbetsmarknadspolitiska verktygslådan uttömd.

Utredningen bedömer dock att det inom den idéburna sektorn kan finnas möjligheter att hitta individuella upplägg som kan passa bra för individer med behov av anpassningar som är svåra att göra hos Samhall. Detta bl.a. eftersom Samhalls verksamhet bygger på att det går att uppnå vissa stordriftsfördelar.

9.2 Några principiella utgångspunkter för utredningens förslag

I detta avsnitt presenteras ett antal principiella utgångspunkter som bör ligga till grund för förändringar av Samhalls verksamhet och av insatserna för målgruppen i vidare bemärkelse. Utgångspunkterna har tagits fram mot bakgrund av utredningens samlade bedömning och det syfte som regeringen angivit för utredningen.

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

Enligt utredningen bör det eftersträvas att en individ som har en arbetsförmåga ska ha möjlighet till ett avlönat arbete, vid behov med stöd från samhället. Mot bakgrund av de behov som finns inom målgruppen bedömer utredningen att det kommer att finnas ett fortsatt behov av skyddat arbete hos Samhall under överskådlig tid.

Samhalls mervärde jämfört med andra insatser bygger dock på att bolaget kan skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med tillräcklig kvalitet. Enligt utredningens bedömning bör ett skyddat arbete i första hand vara meningsfullt och utvecklande för individen, och bygga på en arbetssituation som skapas med utgångspunkt i de anställdas behov, snarare än utifrån behovet av arbetskraft för att producera en viss vara eller tjänst. Ett arbete inom Samhall bör därför innebära både reella möjligheter till anpassning utifrån de anställdas behov och bättre möjligheter för individen att utifrån sina egna förutsättningar utveckla sin arbetsförmåga. Samhall behöver därför erbjuda de förutsättningar som individen behöver, dels i form av lämpliga arbetsuppgifter, tillräckligt stöd och lämpliga utvecklingsinsatser, dels möjlighet till en bra introduktion till arbetet under

anpassade arbetsförhållanden i stort. Om kvaliteten är för låg för att klara detta, och dessutom fortsätter att sjunka, så kommer det enligt utredningens mening till slut inte vara meningsfullt för staten att bedriva verksamheten. Samhall behöver kunna utvecklas i takt med utvecklingen på arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer därför att kvaliteten i Samhalls verksamhet behöver öka och bestå över tid. Statens styrning av Samhall behöver möjliggöra för bolaget att skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda. Samhall behöver ges varaktiga möjligheter att anställa fler chefer, utveckla utbudet av arbetsuppgifter lokalt och erbjuda en introduktion i arbetet med lägre förväntan på produktivitet, större utrymme för utvecklingsinsatser och bättre möjligheter att prova och tillgodogöra sig olika typer av arbetsuppgifter. För att åstadkomma detta krävs vissa omprioriteringar av medel och att statens samlade styrning av Samhall utvecklas i flera olika avseenden.

9.2.2 Samhall kan nyttjas mer effektivt

Utredningen bedömer vidare att skyddat arbete hos Samhall bör kunna nyttjas mer effektivt, i den meningen att individen inte ska bli kvar i anställning hos Samhall längre än nödvändigt, om det finns förutsättningar för en anställning hos en annan arbetsgivare. Utredningen bedömer att en aspekt av att höja kvaliteten i verksamheten är att öka antalet varaktiga övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Detta kräver flera förändringar. För det första behöver Samhall ha bättre förutsättningar och stärkta incitament för att arbeta med långsiktig medarbetarutveckling och mer varaktiga övergångar. För det andra behöver det säkerställas att individer som snabbt kan upparbeta tillräcklig arbetsförmåga för att ta ett annat arbete inte ska uppfatta det som mer fördelaktigt att i stället arbeta kvar inom Samhall. Genom den typen av förändringar skapas i förlängningen utrymme för att platserna i skyddat arbete hos Samhall ska komma till nytta för fler.

9.2.3 Samhall kommer inte ensamt att kunna möta alla tänkbara behov

Utredningen bedömer samtidigt att Samhall inte ensamt kommer att kunna möta hela målgruppens samlade stödbehov. Det kan i och för sig bli möjligt för Samhall att möta behoven hos fler individer om kvaliteten i verksamheten förbättras och detta leder till fler varaktiga övergångar till den reguljära arbetsmarknaden. Samhalls roll bör vara att stå för ett basutbud av skyddat arbete som även i fortsättningen finns i hela landet. Samhall bör inom ramen för detta basutbud kunna erbjuda arbetsuppgifter och arbetsförhållanden i övrigt som möter de flesta av målgruppens anpassningsbehov. Utredningen bedömer inte att någon annan aktör än ett statligt bolag skulle kunna erbjuda målgruppen meningsfulla och utvecklande arbeten, på marknadens villkor och där behoven finns, i samma omfattning som Samhall med rätt förutsättningar kan göra.

Men samtidigt är det för verksamheten stor skillnad på att förväntas kunna möta behoven hos de flesta jämfört med att förväntas kunna möta varje tänkbart anpassningsbehov i varje enskild situation. En förutsättning för att Samhalls verksamhet ska gå ihop ekonomiskt är i praktiken att det går att uppnå vissa stordriftsfördelar. Att kunna möta varje tänkbart anpassningsbehov i varje enskild situation skulle, med tanke på att individers behov kan variera mycket kraftigt, kräva en oändlig anpassningsbarhet i verksamheten. Det skulle sannolikt leda till kraftigt ökade kostnader hos Samhall. Utan orimligt stora tillskott från staten skulle bolaget då få svårt att täcka sina kostnader. Om Samhall skulle förväntas kunna anställa precis alla, helt oavsett anpassningsbehov, skulle det sannolikt också medföra att bolaget skulle få svårt att hitta lämpliga arbetsuppgifter till alla. Det skulle i sin tur innebära en ökad risk för att anställda inte kan sysselsättas med meningsfulla och utvecklande arbetsuppgifter. Utredningen bedömer därför att det är mer ändamålsenligt att Samhall ska kunna tillhandahålla ett basutbud av skyddat arbete som möter behoven hos de flesta, men därutöver bör staten skapa förutsättningar för andra former av skyddat arbete som kan komplettera Samhall där det behövs.

Skyddat arbete bygger också alltså på att de individer som anvisas kan tillgodogöra sig insatsen. Enligt utredningens mening behöver de arbetsuppgifter och anpassningsmöjligheter som Samhall

kan erbjuda på den aktuella orten därför vägas in i Arbetsförmedlingens bedömning av om skyddat arbete är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Inget har vunnits med högre kvalitet i Samhalls verksamhet och ett mer diversifierat utbud av skyddat arbete om Arbetsförmedlingen anvisar individer som inte kan tillgodogöra sig ett skyddat arbete. Det är inte till någon fördel för individen att anvisas till en situation där hans eller hennes behov inte tillgodoses, och det skulle ta resurser i anspråk hos Samhall på ett sätt som skulle motverka ambitionen om höjd kvalitet. Utredningens bedömning är snarare att regeringen bör låta utreda om vissa av de personer med funktionsnedsättning som är långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen utan insatser har behov som bättre tillgodoses av andra myndigheter.

9.2.4 De insatser som ges innan skyddat arbete blir aktuellt måste fungera

Trots vad som nu har sagts om utveckling av Samhall och skyddat arbete generellt vill utredningen återigen påminna om att det önskvärda är att så få som möjligt ska bli aktuella för skyddat arbete. Målet bör vara att individen ska få det stöd som han eller hon behöver på ett tidigt stadium i arbetslöshetsperioden, och att så många som möjligt därmed ska få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, vid behov med hjälpmedel eller annat stöd från det offentliga. Det finns därför skäl för regeringen att följa upp och vidta relevanta åtgärder för att utveckla det stöd och de insatser som ges inom aktuella delar av arbetsmarknadspolitiken för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

9.3 Ny bortre tidsgräns för Samhalls uppdrag

9.3.1 Samhalls uppdrag bör förlängas bortom 2028

Bedömning: Giltigheten för Samhalls ägaranvisning bör förlängas med tio år.

Skälen för bedömningen

Samhalls uppdrag ska utvärderas minst vart tionde år

Giltigheten för Samhalls ägaranvisning är i dag tidsbegränsad till den 31 december 2028. Att uppdraget är tidsbegränsat har sin grund i att ett uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som huvudregel inte kan anförtros ett företag för en längre period än tio år (se avsnitt 8.2).

Enligt 4 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska Samhalls uppdrag att tillhandahålla den aktuella tjänsten utvärderas minst vart tionde år. Vid utvärderingen ska behovet av fortsatt uppdrag till Samhall bedömas.

Enligt direktiven ska utredningen göra en sådan bedömning av behovet av ett fortsatt uppdrag till Samhall efter 2028 som avses i den aktuella förordningsbestämmelsen.

Skyddat arbete för personer med funktionsnedsättning som inte kan få annat arbete

Behovet av fortsatt uppdrag till Samhall bortom 2028 beror framför allt på vilket behov som finns hos dem som Samhall finns till för, dvs. målgruppen. Målgruppen för skyddat arbete är enligt författning personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Begreppet skyddat arbete ska enligt tidigare förarbeten förstås så, att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder när det gäller att få och behålla ett arbete. Det betyder

enligt förarbetena också att arbetsplatserna i görlig mån är anpassade till målgruppens förutsättningar.³

Det finns ett stort behov av skyddat arbete framöver

Utredningen bedömer att målgruppen fortsatt kommer att ha behov av skyddat arbete. Utredningens analys tyder på att målgruppen blir allt större, att stödbehovet i målgruppen har ökat de senaste åren. Det tyder på att Samhall fortsatt kommer att behövas, och att Samhalls uppdrag och förutsättningar kan komma att behöva utvecklas på ett sätt som tillgodoser målgruppens förändrade behov.

De flesta individer som är anställda i skyddat arbete hos Samhall arbetar också kvar i många år utan att kunna göra en varaktig övergång till den reguljära arbetsmarknaden, och skulle enligt utredningens bedömning i huvudsak hamna utanför arbetsmarknaden om fortsatt tillgång till skyddat arbete för dem bortom 2028 inte kan säkerställas.

Anställningarna förbehålls i huvudsak rätt målgrupp

För att skyddat arbete ska fylla sin funktion är det centralt att det också är de individer som staten har avsett som i praktiken får del av anställningarna. Liksom för andra arbetsmarknadspolitiska insatser är det Arbetsförmedlingen som har till uppgift att bedöma om individen tillhör målgruppen, och om förutsättningarna för anvisning i övrigt är uppfyllda. När Arbetsförmedlingen anvisar en person med funktionsnedsättning till en anställning i skyddat arbete har myndigheten således bedömt att den personen inte kan få arbete med stöd av de insatser som i övrigt finns att tillgå inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Tidigare utredningar och granskningar har identifierat brister i Arbetsförmedlingens bedömningar och beslut som föregår en anvisning till anställning i skyddat arbete hos Samhall, vilket skulle kunna medföra risker för att fel individer anvisas. Utredningen kan dock konstatera att Arbetsförmedlingen under de senaste åren har genomfört flera utvecklingsåtgärder som enligt utredningen har förbättrat effektiviteten och rättssäkerheten i anvisningsprocessen (se avsnitt 7.4). Riksrevisionen gjorde också 2023 bedömningen att

³ Prop. 1991/92:91, s. 10.

Arbetsförmedlingen i stort anvisar personer ur avsedd målgrupp, och utredningen ser ingen anledning att göra någon annan bedömning. Visserligen tyder utredningens undersökningar på att det lokalt kan förekomma att arbetssökande anvisas till skyddat arbete hos Samhall trots att möjligheterna för dem att få arbete genom andra insatser inte är helt uttömda. Utredningen lämnar dock förslag som innebär att Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att följa upp vidtagna utvecklingsåtgärder i fråga om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 9.10.2). Förutsatt att regeringen på så vis kan säkerställa att kvarstående risker har omhändertagits får det därmed, enligt utredningens bedömning, anses säkerställt att anställningarna förbehålls rätt målgrupp.

Endast ett statligt bolag kan tillförsäkra ett tillräckligt utbud

Utredningen bedömer vidare att ingen annan aktör än ett statligt bolag kan erbjuda målgruppen meningsfulla och utvecklande arbeten på marknadens villkor i samma omfattning och där behoven finns. Samhall har i dag verksamhet i 282 kommuner och sysselsätter över 22 000 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa personer har alltså bedömts inte kunna få arbete hos någon annan arbetsgivare med de lönesubventioner och annat stöd som står till buds. Av detta följer att ett tillräckligt utbud av skyddat arbete i hela landet inte kan säkerställas på kommersiell väg. Ett basutbud av skyddat arbete behöver alltså säkerställas av det offentliga.

Redan i dag finns OSA, som riktar sig till arbetsgivare inom den offentliga sektorn. De anställda i OSA är dock väsentligt färre än hos Samhall, och har minskat stadigt under den senaste tioårsperioden, från 5 300 personer 2013 till 2 000 personer 2023. Intresset från offentliga arbetsgivare att anställa med OSA bedöms därmed vara begränsat. I syfte att anställningarna ska vara förenliga med statsstödsreglerna får anställningar med stöd av OSA enligt förordning inte heller avse konkurrensutsatt verksamhet.⁴ Det begränsar kommunernas möjligheter att anställa inom OSA i verksamheter som t.ex. drivs som kommunala bolag. Följaktligen bedömer utredningen att förutsättningarna för att skapa sysselsättning inom OSA för de

⁴ 40 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

mer än 22 000 personer som i dag arbetar inom Samhall är obefintliga. Därutöver visar utredningens kartläggning på att ytterligare minst 10 000 personer, sannolikt betydligt fler, har behov av skyddat arbete.

Om staten önskar skapa sysselsättning för målgruppen med samma omfattning och geografiska utbredning som inom Samhall skulle ett alternativ möjligen kunna vara att genom lagstiftning tillse att de aktuella individerna anställs i kommuner eller regioner. Viss potential kan också finnas inom vissa statliga myndigheter. Utredningen bedömer dock att det i praktiken sannolikt främst skulle handla om kommuner, eftersom det bland offentliga arbetsgivare företrädesvis är kommuner som kan erbjuda en tillräcklig omfattning av den typ av arbetsuppgifter som motsvarar Samhalls arbetsutbud. Konsekvensen skulle dock bli att en genomsnittlig kommun skulle behöva anställa åtminstone mer än hundra personer i skyddat arbete, sannolikt fler, för att täcka behovet.

Därmed kvarstår enligt utredningens bedömning endast att fortsätta bedriva Samhall som en statlig verksamhet. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition, som riksdagen har ställt sig bakom, görs visserligen bedömningen att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet, men också att myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.⁵ För Samhalls del har stiftelseformen redan prövats, men den övergavs 1992 till förmån för aktiebolagsformen. Det rådde bred enighet om riktigheten i denna förändring. Stiftelseformen bedömdes vara en nackdel ur konkurrenssynpunkt medan aktiebolagsformen ansågs ge Samhall bättre affärsmässiga förutsättningar (se avsnitt 3.1). Utredningen kan inte se att det skulle ha skett någon väsentlig förändring sedan dess som skulle ge anledning att revidera denna uppfattning. Utredningens bedömning är därför att denna bedömning, liksom de motiv och utgångspunkter som i övrigt låg till grund för inrättandet av Samhall Aktiebolag 1992 i huvudsak fortsatt är giltiga, och att giltighetstiden i Samhalls uppdrag därmed bör förlängas.

Uppdraget bör förlängas med tio år

Uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan enligt kommissionens SGEI-beslut inte anförtros ett företag

⁵ Prop. 2009/10:175, s. 61 resp. 105.

för en längre period än tio år om inte tjänsten kräver betydande investeringar som behöver skrivas av under en längre period enligt allmänt accepterade redovisningsprinciper (se avsnitt 8.2). Utredningens bedömning är därför att Samhalls uppdrag även fortsättningsvis bör vara tidsbegränsat.

En förlängning av Samhalls uppdrag skulle i allt väsentligt innebära att verksamheten kan drivas vidare med samma inriktning som före förlängningen. Förlängningen i sig bedöms därför inte innebära att Samhall behöver göra några särskilda investeringar utöver de löpande investeringar som normalt krävs för att upprätthålla verksamheten från år till år. Den nya period för vilken Samhall bör anförtros uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan därför enligt utredningens bedömning vara maximalt tio år.

Utredningens bedömning är samtidigt att det bör eftersträvas att både Samhall och bolagets anställda bör ges största möjliga tydlighet i fråga om de långsiktiga förutsättningarna för verksamheten. Detta bl.a. för att garantera bästa möjliga förutsättningar för att bolagsledningen ska kunna fatta långsiktigt riktiga beslut, bl.a. i fråga om sådana investeringar som är nödvändiga för att upprätthålla kvaliteten i verksamheten.

Uppdraget bör därför enligt utredningens bedömning förlängas med tio år. Under förutsättning att förlängningen görs i slutet av 2028 bör uppdraget kunna förlängas till den 31 december 2038.

9.4 Omprioritering av medel för ökad kvalitet

9.4.1 Antalet anställda kan minskas något till förmån för högre kvalitet

Bedömning: Målet för antalet lönetimmar i skyddat arbete hos Samhall bör minskas med 789 000 för 2026 och med 1 579 000 per år fr.o.m. 2027, jämfört med målnivån för 2025.

Minskningen bör genomföras genom ett minskat antal nyanställningar under 2026. Arbetsförmedlingen och Samhall i samverkan behöver hitta en modell för vilka anvisningar som ska prioriteras under detta år.

Skälen för bedömningen

Utredningen bedömer att Samhalls mervärde, både för målgruppen och i förlängningen för hela samhället, skapas av att individen för det första erbjuds ett riktigt arbete med att producera något efterfrågat och för det andra erbjuds möjligheter att utveckla sin arbetsförmåga. En förutsättning för att bolaget ska skapa detta mervärde, jämfört med andra arbetsgivare och andra stödsatser, är dock att arbetet faktiskt är både meningsfullt och utvecklande.

Utredningen konstaterar dock att statens samlade styrning i dag inte ger Samhall förutsättningar att erbjuda tillräckligt utvecklande arbete (se avsnitt 9.1.3). Det är en stor utmaning för bolaget att med givna ekonomiska ramar och på marknadens villkor skapa en verksamhet som är tillräckligt anpassad, bred och utvecklande utifrån de anställdas förutsättningar, särskilt på mindre orter. De mest uppenbara kvalitetsbristerna handlar om att chefstätheten är för låg för att säkerställa ett tillräckligt närvarande ledarskap och att variationen i fråga om möjliga arbetsuppgifter på många orter är alltför begränsad. Det är också uppenbart att kvaliteten i verksamheten har sjunkit över tid, framför allt i den meningen att Samhall under lång tid har behövt prioritera ökad produktivitet och besparingar inom stödet till de anställda för att verksamheten ska klara ekonomin. Staten behöver komma till rätta med dessa kvalitetsbrister för att verksamhetens mervärde inte ska urholkas ytterligare.

Antalet platser i skyddat arbete hos Samhall bör minskas något till förmån för ökad kvalitet

Den typ av kvalitetsbrister som här beskrivs bottnar enligt utredningens bedömning i huvudsak i en brist på resurser i verksamheten i förhållande till behoven hos var och en av de anställda. Den huvudsakliga bakomliggande orsaken till detta är hur statens finansiella styrning har sett ut över tid (se avsnitt 9.1.3).

Utredningen bedömer att statens styrning av Samhall behöver möjliggöra för bolaget att skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda. I det avseendet kan det enligt utredningen vara motiverat att i viss mån omprioritera resurser från kvantitet till kvalitet. Hur mycket resurser som kan läggas på stöd till respektive anställd är en följd av hur många

anställda som Samhall har i förhållande till givna resurser. I det korta perspektivet kan det därför vara motiverat med en viss minskning av antalet anställda, för att på så vis i gengäld kunna höja kvaliteten i verksamheten.

Visserligen har utredningen konstaterat att behovet av skyddat arbete är stort och sannolikt kommer att växa framöver. Utredningen bedömer dock samtidigt att verksamheten inte fyller sitt syfte för denna målgrupp, oavsett storlek, om kvaliteten är så låg att uppdraget inte upprätthålls. Enligt utredningen skulle verksamheten fylla ett syfte för fler individer om kvaliteten ökar, även om det sker till priset av att det totala antalet anställda minskas något.

Utredningen bedömer därför att det antal lönetimmar som Samhall ska producera inom skyddat arbete bör minskas. Samhall ska i dag producera 32,84 miljoner lönetimmar i skyddat arbete. Utredningen bedömer att antalet lönetimmar bör minskas med 789 000 för 2026 och med 1 579 000 per år fr.o.m. 2027, jämfört med målnivån för 2025. När hela minskningen är genomförd väntas ungefär 1 000 personer färre arbeta i skyddat arbete hos Samhall jämfört med antalet anställda vid 2024 års utgång. Det motsvarar en minskning med ungefär 5 procent. Utredningen lämnar samtidigt förslag som innebär att motsvarande antal anställda kan anställas i andra former av skyddat arbete (se avsnitt 9.12).

En förutsättning för att en volymneddragning ska leda till de önskvärda konsekvenserna även i ett längre tidsperspektiv är att regering och riksdag även genomför förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning (se avsnitt 9.8.2). Om det sistnämnda förslaget inte genomförs kan den kvalitetshöjning som följer av en volymneddragning förväntas gå om intet inom ett par år till följd av att kostnadsutvecklingen inom Samhall ger upphov till ett behov av nya besparingar.

Minskningen bör göras genom färre nyanställningar

Det finns flera sätt att genomföra denna minskning av antalet anställda.

Ett sätt att minska antalet anställda skulle kunna vara att regeringen bemyndigar Samhall att i viss utsträckning säga upp anställda på grund av arbetsbrist. Det skulle enligt utredningens bedömning i

så fall behöva göras i kombination med en insats från Arbetsförmedlingen som skulle syfta till att överföra dessa individer till andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Eftersom de anställda har bedömts tillhöra målgruppen för skyddat arbete, och därför inte har kunnat få sina behov tillgodosedda genom andra insatser, skulle det enligt utredningens bedömning sannolikt handla om att i så fall försöka att genom samverkan med kommuner tillskapa fler platser inom OSA. En fördel med att genomföra volymminskningen på det sättet skulle kunna vara att neddragningen skulle kunna riktas till orter där det dels kan antas finnas liten efterfrågan på skyddat arbete framöver, dels finns en betydande undersysselsättning inom Samhall och svårt att hitta arbetsuppgifter till de anställda, och där kvaliteten i verksamheten därför är låg. Ett sådant tillvägagångssätt skulle samtidigt potentiellt innebära en betydande nackdel för de anställda, som ofta har behov av långsiktig trygghet och stabila förutsättningar, och som just därför har anvisats till en långsiktigt trygg anställning hos Samhall.

Ett alternativ är att genomföra minskningen genom att under en begränsad period minska antalet anvisningar till Samhall. Ett betydande antal anställda slutar varje år, bl.a. till följd av pensionsavgångar och övergångar till annat arbete. Under de år som har gått sedan coronapandemin och som utredningen har kunnat överblicka, dvs. 2022–2023, har Arbetsförmedlingen i genomsnitt anvisat 2 200 personer årligen till skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 4.4). Samhall har i genomsnitt nyanställt ungefär 1 500 personer per år.⁶ Det finns alltså ett utrymme för att minska antalet anställda genom att under en period göra färre nyanställningar, utan att dagens anställda drabbas.

Nackdelarna med att genomföra neddragningen på det sättet är att det kan komma att påverka Samhalls verksamhet och måluppfyllelse på ett negativt sätt. Samhall kan inte styra över var pensionsavgångar och övergångar till annat arbete uppstår. Det finns en risk för att dessa uppstår på orter där Samhall utan full ersättningsrekrytering riskerar att få ansträngda marginaler i fråga om att fullfölja sina affärsmässiga åtaganden enligt vissa ingångna kundavtal. Det är också typiskt sett lättare för Samhall att få till stånd övergångar i tillväxtregioner än på orter med svag arbetsmarknad där bolaget har undersysselsättning. Samhalls ledning har därför framfört till utredningen att det, vid en eventuell sådan neddragning, är viktigt att de nyanställ-

⁶ Skillnaden mellan antalet individer som anvisas och antalet som anställs beror sannolikt på ett flertal olika faktorer, vilket beskrivs i avsnitt 7.6.4.

ningar som fortfarande kommer att kunna göras ska kunna fördelas geografiskt till platser där Samhall har affärsmässiga behov. En konsekvens kan också bli att Samhall lokalt får starka incitament emot att arbeta för att uppnå övergångsmålet under tiden som neddragningen genomförs.

Utredningen anser dock att anställningstryggheten är viktig för målgruppen. Många individer som anvisas till skyddat arbete upplever sig ha en historik av upprepade misslyckanden på arbetsmarknaden innan de kommer till Samhall och behöver trygga och stabila förutsättningar. Det följer också av utredningsdirektiven att eventuella förslag om förändringar ska kunna genomföras utan att dagens anställda i skyddat arbete påverkas negativt på ett orimligt sätt, vilket talar emot att volymneddragningen bör genomföras genom uppsägningar. Utredningen gör också bedömningen att behovet av att få till stånd en tydlig och varaktig kvalitetsökning i verksamheten är så pass angeläget, för att upprätthålla mervärdet för staten av att alls bedriva verksamheten, att det överväger de negativa konsekvenserna för verksamheten som på kort sikt följer av ett minskat antal nyanställningar.

Utredningens bedömning är därför att minskningen kan och bör genomföras genom en minskning av antalet nyanställningar. Utredningens beräkningar tyder på att antalet nyanställningar under 2026 behöver minskas med ungefär 1 000 personer för att från 2027 uppnå den minskning av antalet lönetimmar som tidigare har beskrivits. Det innebär en minskning med ungefär två tredjedelar, jämfört med det genomsnittliga antalet nyanställningar i skyddat arbete hos Samhall under åren 2022–2023. Därmed kommer det sannolikt fortfarande att vara möjligt att anvisa vissa individer till anställning i skyddat arbete hos Samhall under 2026, om än färre än vanligt. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen och Samhall i samverkan behöver hitta en modell för vilka anvisningar som ska prioriteras under detta år.

En volymminskning som görs genom ett minskat antal nyanställda kräver, enligt utredningens bedömning, ingen särskild förändring av statens styrning, utöver en förändrad målnivå för lönetimmar.

9.5 En förstärkt introduktionsperiod

9.5.1 En förstärkt introduktionsperiod för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall

Bedömning: En anställning i skyddat arbete hos Samhall bör inledas med en förstärkt introduktionsperiod. Syftet med en förstärkt introduktionsperiod bör vara att medarbetarna ska få en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden, och därigenom förutsättningar för att arbetet ska bli både meningsfullt och utvecklande.

Den tid som ägnas åt introduktion på arbetsplatsen bör ses som utvecklingstid snarare än arbetstid, och därmed inte vara lönegrundande.

Skälen för bedömningen

Utöver de kvalitetsbrister som beskrivs i avsnitt 9.4 har utredningen också funnit att betydande delar av verksamheten bygger på att individen kan vara produktiv från start och kan arbeta relativt självständigt. Enligt utredningen rimmar detta dåligt med att de individer som anställs står långt ifrån arbetsmarknaden och har behov av anpassade arbetsförhållanden. Enligt utredningens bedömning har behovet av att vara produktiv redan från start också betydelse för vilka individer som i praktiken kan anvisas till skyddat arbete hos Samhall. I utredningens undersökningar framkommer bl.a. att Arbetsförmedlingen ser behov av att kunna anvisa fler med ännu större och mer komplexa behov till skyddat arbete än vad Samhall i dag har kapacitet och möjliga arbetsuppgifter för.

Utredningen bedömer samtidigt att Samhall bör kunna nyttjas mer effektivt, i den meningen att individen inte ska bli kvar i anställning hos Samhall längre än nödvändigt om det finns förutsättningar för en anställning hos en annan arbetsgivare. En förutsättning för att en individ som tidigare inte har kunnat få något arbete på den reguljära arbetsmarknaden ska ha möjlighet att varaktigt övergå till ett sådant arbete är dock att han eller hon ges tillräckliga möjligheter till en bra introduktion, och till att därifrån kunna utveckla sin arbetsförmåga under anpassade arbetsförhållanden. I detta ligger också att

Samhall behöver bedriva ett tillräckligt kvalitativt övergångsarbete, vilket enligt utredningens undersökningar inte görs i tillräcklig utsträckning i dag (se avsnitt 5.10).

En annan förutsättning är att de individer som relativt snabbt kan upparbeta tillräcklig arbetsförmåga för att kunna ta ett annat arbete inte ska uppleva det som en stor ekonomisk nackdel att göra en sådan övergång. Det beskrivs som vanligt förekommande att andra potentiella arbetsgivare som betalar kollektivavtalsenlig lön inte kan matcha lönenivån i skyddat arbete hos Samhall, vilket gör det svårt att motivera individen att göra en övergång till en anställning som dessutom inte har samma anställningstrygghet (se avsnitt 5.3). Även om det kan antas att de flesta anställda kommer att behöva en anställning inom Samhall under överskådlig tid finns det enligt utredningens bedömning också individer som relativt snabbt kan utveckla sin arbetsförmåga, förutsatt att Samhall erbjuder en fast förankring på arbetsmarknaden och tillräckligt utvecklande arbete, vilket bl.a. innefattar en ändamålsenlig introduktion i arbetet utifrån sina förutsättningar. Enligt utredningen är det olyckligt om även dessa individer uppfattar det som långsiktigt mer fördelaktigt att arbeta kvar inom Samhall.

Förändringar i inledningsskedet av anställningen i skyddat arbete hos Samhall kan därför vara motiverade, i syfte att ge en mer ändamålsenlig introduktion och att det ska bli mer ekonomiskt fördelaktigt att ta ett annat arbete för den som har den möjligheten.

En förstärkt introduktionsperiod

För att säkerställa en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden, och därigenom förutsättningar för att arbetet ska bli både meningsfullt och utvecklande, menar utredningen att det bör övervägas om de anställda i skyddat arbete hos Samhall bör erbjudas en inledande, förstärkt introduktionsperiod. Med det avses en introduktionsperiod som mer liknar den mer systematiska introduktion till arbetet och till arbetslivet som erbjuds under anställningstiden inom LFU hos Samhall, än den mycket begränsade introduktion som ofta erbjuds de anställda inom skyddat arbete. Konkret bör det framför allt handla om att sänka de initiala förväntningarna på produktivitet och skapa förutsättningar för att de anvisade ska ges de

utvecklingsinsatser och det stöd som de behöver, i stället för att, som på vissa orter i dag, behöva vara tillräckligt produktiva för att kunna matchas direkt mot arbete i kunduppdrag. På så sätt skulle Samhall ges ökade praktiska möjligheter att tillhandahålla arbete som verkligen är meningsfullt och utvecklande för fler.

Det kan förväntas att en förstärkt introduktionsperiod inom ramen för skyddat arbete hos Samhall kan bidra till att individer med större och mer komplexa stödbehov kan anvisas till ett arbete hos Samhall. En sådan introduktionsperiod skulle enligt utredningens bedömning också ha förutsättningar att gynna de anställdas fortsatta utvecklingsförutsättningar även på sikt, oavsett om de går vidare till annat arbete eller arbetar kvar hos Samhall. Om Samhall bygger upp ett mer systematiskt arbete med utvecklingsinsatser för de anställda i hela organisationen kommer det därutöver också, enligt utredningens bedömning, att vara till nytta även för de individer som är anställda hos Samhall redan i dag.

Omprioritering från arbetstid till utvecklingsinsatser

Även denna typ av kvalitetsförstärkning kräver dock en omprioritering av medel för att Samhall ska ha ekonomiskt utrymme för förstärkningen. En förstärkt introduktionsperiod medför från Samhalls perspektiv dels kostnader i form av initiala utvecklingsinsatser, dels intäktsbortfall genom att individen initialt inte deltar fullt ut i produktionen redan från första dagen. Fördelarna med en förstärkt introduktionsperiod behöver därför vägas mot vilka omprioriteringar som kan göras.

Liksom i avsnitt 9.4 skulle utredningen i princip kunna föreslå en finansiering genom ett minskat antal anställda. Nackdelen med detta är att en sådan förändring skulle minska antalet platser i skyddat arbete ytterligare. Samtidigt skulle de individer som kommer i fråga för den förstärkta introduktionsperioden erhålla både full lön och fördelen av en förstärkt introduktionsperiod.

När syftet är att frigöra medel för en förstärkt introduktionsperiod på arbetsplatsen finns det en annan, etablerad modell som förekommer såväl inom LFU hos Samhall som inom vissa kollektivavtal på den privata arbetsmarknaden, och som bygger på att endast en del av den första tiden på arbetsplatsen ses som arbetstid. Individen erhåller där-

med lön endast för den tid som ses som arbetstid, med konsekvensen att arbetsgivaren och arbetstagaren i praktiken delar på kostnaden för introduktion och initiala utvecklingsinsatser som är kopplade till arbetsuppgifterna. Exempelvis har LFU hos Samhall en konstruktion som innebär att 75 procent av individens arbetsutbud ses som arbetstid och individen erhåller följaktligen också lön endast för denna del av anställningen. I gengäld frigörs utrymme för just introduktion och initiala utvecklingsinsatser som kommer individen till del under den återstående tiden.

Fördelen med den typen av omprioritering, snarare än att göra en ytterligare volymneddragning, är att en individs möjlighet till förstärkt introduktion inte inskränker någon annan individs möjlighet att delta i skyddat arbete. Det görs också en tydlig koppling mellan hur mycket individen förväntas delta i produktionen och Samhalls lönekostnader, samtidigt som individen får andra fördelar av förändringen.

Om en förstärkt introduktionsperiod införs där endast en del av individens arbetsutbud ses som arbetstid, kommer nyanställda individer följaktligen att under en övergångsperiod erhålla en lägre månadslön i absoluta tal, jämfört med om ingen förändring genomförs. I gengäld erhåller individen en förstärkt introduktion och utvecklingsinsatser, som kan antas gynna individens långsiktiga utveckling, allt annat lika. En fördel med en lägre lön i absoluta tal är samtidigt att detta ökar sannolikheten för att individer som relativt snabbt kan upparbeta tillräcklig arbetsförmåga för att ta ett annat arbete också ska vilja göra detta. Enligt utredningens bedömning överväger dessa fördelar de negativa konsekvenserna för individen som följer av en lägre ingångslön, givet att det rör sig om en begränsad period i inledningsskedet av skyddat arbete.

Utredningen bedömer därför att skyddat arbete hos Samhall bör inledas med en förstärkt introduktionsperiod, där den tid som ägnas åt introduktion på arbetsplatsen bör ses som utvecklingstid snarare än som arbetstid.

Förutsatt att individen inte har fått arbete hos annan arbetsgivare vid den förstärkta introduktionsperiodens slut fortsätter anställningen i skyddat arbete hos Samhall. Hela den anvisade tiden utgör då arbetstid.

*Den förstärkta introduktionsperioden bör vara
en del av anställningen i skyddat arbete*

Utredningen har vidare övervägt om den förstärkta introduktionsperioden även bör innebära en separat, tidsbegränsad anvisning, ungefär som om de individer som anvisas till skyddat arbete först skulle genomgå en separat LFU-anställning. Därefter skulle det i så fall ske en omprövning av förutsättningarna för anvisningen innan en förnyad anvisning till anställning hos Samhall, som skulle gälla antingen för en begränsad tidsperiod eller tills vidare. Det skulle kunna innebära att det skapas ytterligare drivkrafter för individen att om möjligt hitta annat arbete innan den tidsbegränsade anställningens slut, eftersom fortsatt anställning inom Samhall inte skulle vara garanterad. Det skulle också ha fördelen att det skulle skapa en möjlighet att avbryta anvisningen för de individer som inte får sina behov tillgodosedda inom skyddat arbete. Utredningen har tidigare bl.a. konstaterat att vissa individer inte hinner arbeta särskilt länge innan de blir långtidssjuka, vilket skulle kunna vara ett tecken på att skyddat arbete inte är rätt insats för alla. Att individer är anvisade till insatser som inte tillgodoser deras behov är enligt utredningen inte ändamålsenligt, från varken individens eller samhällets perspektiv.

En sådan förändring skulle dock samtidigt innebära väsentliga försämringar i fråga om anställningstrygghet för det stora flertalet av de anställda inom skyddat arbete som behöver en långsiktig anställning hos Samhall och som trots en förstärkt introduktionsperiod inte kommer att ha förmåga att göra en övergång i det korta perspektivet, om alls. Många individer som anvisas till skyddat arbete upplever sig ha en historik av upprepade misslyckanden på arbetsmarknaden innan de kommer till Samhall och behöver trygga och stabila förutsättningar.

En modell där anställningar i skyddat arbete görs tidsbegränsade skulle också kunna medföra incitament för Samhall lokalt att hävda att individer som inte kan bidra tillräckligt mycket i produktionen helt saknar arbetsförmåga och därför inte ska anvisas på nytt när den första anvisningsperioden är slut, trots att de har behov av skyddat arbete.

Vidare har utredningen kunnat konstatera att det skulle vara förenat med betydande administrativa kostnader att övergå till en modell

där anvisning till skyddat arbete skulle omprövas en eller flera gånger. Detta eftersom Arbetsförmedlingen då skulle behöva fatta nya anvisningsbeslut för alla individer efter viss tid. För att kunna fatta korrekta beslut skulle Arbetsförmedlingen också behöva hålla reda på om individer t.ex. gör övergångar som följs av återgångar, och om det i så fall innebär att individens tidsbegränsade anvisning behöver förlängas för att individen ska kunna nyttja hela den förstärkta introduktionsperioden. För att Arbetsförmedlingen skulle få underlag för sina beslut bedöms det i sin tur kräva mer administration inom Samhall och ändamålsenliga rutiner för informationsöverföring.

Utredningen bedömer sammantaget att nackdelarna med att göra den förstärkta introduktionsperioden till en separat anvisning överväger fördelarna och att en sådan förändring därför inte bör genomföras. Däremot bedömer utredningen att en förstärkt introduktionsperiod kan införas inom ramen för dagens anvisning till skyddat arbete, som gäller tills vidare. Den första delen av anställningen i skyddat arbete bör således utgöras av en förstärkt introduktionsperiod.

9.5.2 Den förstärkta introduktionsperioden bör innehålla 25 procents utvecklingstid

Bedömning: En anställning i skyddat arbete hos Samhall bör innehålla utvecklingstid under de första 24 månaderna. Utvecklingstiden bör utgöra minst 25 procent av arbetsutbudet. Utvecklingstiden kan bestå av utbildning eller andra meningsfulla och utvecklande aktiviteter för individen i syfte att han eller hon ska få en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden.

Under den tid då anställningen innehåller utvecklingstid bör lönen vara 75 procent av lönen enligt kollektivavtal för en anställning som inte innehåller utvecklingstid.

Regleringen av utvecklingstidens omfattning och innehåll och att lönen ska vara 75 procent av lönen enligt kollektivavtal bör göras i Samhalls ägaranvisning. Regleringen bör inte gälla för den som har tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Regeringen bör följa upp införandet av den förstärkta introduktionsperioden. En del i denna uppföljning bör vara att efter viss tid, då förändringen har hunnit få genomslag, utvärdera om 24 månader är en ändamålsenlig avvägning i fråga om den förstärkta introduktionsperiodens längd.

Skälen för bedömningen

Syftet med den förstärkta introduktionsperioden bör vara att medarbetarna ska få en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden, och därigenom förutsättningar för att arbetet ska bli både meningsfullt och utvecklande, i enlighet med vad som har beskrivits i avsnitt 9.5.1.

För att säkerställa att den förstärkta introduktionsperioden verkligen innebär en förändring jämfört med i dag är det viktigt, utifrån individens perspektiv, att säkerställa att tillräcklig tid avsätts för förstärkt introduktion och initiala utvecklingsinsatser. Det behöver regleras vilket utvecklingsinnehåll som Samhall ska vara skyldigt att erbjuda individen, hur stor del av individens arbetsutbud som utgör arbetstid och hur lång den förstärkta introduktionsperioden ska vara.

Utgångspunkten för utvecklingsinnehållet bör vara individens behov

Precis som för de arbetsuppgifter som erbjuds hos Samhall bör individens förutsättningar och behov utgöra utgångspunkten för vilka utvecklingsinsatser som ska erbjudas. Vilka behov som de anställda har kan antas variera beroende på individuella förutsättningar och på individens arbetsuppgifter. Det bör därför inte regleras i detalj vad utvecklingstiden ska innehålla. På ett övergripande plan bör utvecklingstiden dock bestå av utbildning eller andra aktiviteter som är meningsfulla och utvecklande för individen i syfte att han eller hon ska få en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden.

Utgångspunkten för vilka aktiviteter som erbjuds under utvecklingstiden bör alltså vara Samhalls övergripande uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Med det avses att aktiviteterna under utvecklingstiden bör ha en koppling till det arbete som utförs i Samhalls verksamhet. Syftet med utvecklingstiden är därmed

inte att Samhall ska erbjuda utvecklingsinsatser som till sitt innehåll är väsensskilda från de utvecklingsinsatser som Samhall kan erbjuda i dag, eller från de insatser som Samhall kommer att kunna erbjuda senare, efter att individen har genomgått den förstärkta introduktionsperioden. En reglerad utvecklingstid bör snarare skapa bättre förutsättningar för individens fortsatta utveckling genom lägre förväntan på produktivitet initialt, större utrymme för utvecklingsinsatser och bättre möjligheter att prova och tillgodogöra sig olika typer av arbetsuppgifter. I vissa fall kan det sannolikt bli fråga om att individen ges ökad möjlighet att ta del av specifika utbildningsinsatser än under de förutsättningar som gäller i dag, om detta bedöms vara lämpligt utifrån individens behov och arbetsuppgifter. För andra individer kommer det, enligt utredningens bedömning, att vara tillräckligt att få ett ökat utrymme för att kunna prova och tillgodogöra sig olika typer av arbetsuppgifter i lägre tempo och under handledning.

Som jämförelse kan det noteras att Samhall och bolagets fackliga motparter till viss del har reglerat innehållet i den utvecklingstid som redan i dag erbjuds inom LFU-anställningarna genom kollektivavtal. Av avtalet framgår bl.a. att samtliga LFU-anställda ska ha en individuell handlingsplan, att anställningen inleds med introduktion och arbetsträning på arbetsplatsen, och att innehållet därefter kan variera beroende på individens förutsättningar. Delar som enligt kollektivavtalet kan ingå är t.ex. arbetsförmågebedömning, rehavtid, utveckling av yrkeskunnande och praktik inför arbete utanför Samhall.⁷ Inom LFU uppgår den genomsnittliga den genomsnittliga utbildningstiden per anställd till 282 timmar under 2023, att jämföra med 32 timmar inom skyddat arbete (se avsnitt 5.9.5).

Utredningens uppfattning är hur som helst att förutsättningarna för individen att utvecklas genom de utvecklingsinsatser som Samhall erbjuder hänger nära samman med hur utvecklande arbetet inom Samhall generellt sett är. Exempelvis bedömer utredningen att ett större utbud av möjliga arbetsuppgifter lokalt skapar större variation och fler möjligheter till utveckling under den förstärkta introduktionsperioden jämfört med ett mindre utbud, allt annat lika.

Enligt utredningen kan det i vissa fall vara lämpligt att under utvecklingstiden ge utbildning som är yrkesspecifik för de arbetsuppgif-

⁷ Fremia m.fl. (2023). *Överenskommelse om lön och allmänna villkor för perioden 2023-10-01–2025-09-30 avseende anställda med Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) i Samhall*. Förhandlingsprotokoll. Bilaga B.

ter som utförs i Samhalls verksamhet, om det finns ett sådant behov. Det kan exempelvis handla om utbildningar för sådana arbetsuppgifter som kräver olika typer av certifieringar. Aktiviteter som syftar till att ge individen en förståelse för hur arbetslivet fungerar bör också kunna ges även om sådan utbildning är av mer generell karaktär, eftersom vissa anställda kan antas sakna eller ha begränsad erfarenhet av ordinarie arbete på arbetsmarknaden. Samhall bör också kunna ge språkstöd till någon som ska utföra arbetsuppgifter i Samhalls verksamhet om språkstödet relaterar till de arbetsuppgifter som individen ska utföra.

Avsikten är däremot inte att Samhall ska tillhandahålla generella, reguljära utbildningsinsatser. För de individer som är i behov av reguljära utbildningsinsatser finns möjlighet för Arbetsförmedlingen att anvisa till sådana insatser, snarare än till en anställning hos Samhall. Att tillhandahålla sådana utbildningar ingår enligt utredningens bedömning inte heller i det uppdrag som staten ersätter Samhall för.

Utvecklingstiden bör uppgå till minst 25 procent av individens arbetsutbud

För att säkerställa ett tillräckligt utvecklingsinnehåll under den förstärkta introduktionsperioden bedömer utredningen att utvecklingstiden bör uppgå till minst 25 procent av individens arbetsutbud. En modell med en introduktionsperiod som innebär 75 procents arbetstid och 25 procents utvecklingsinnehåll är relativt etablerad i andra sammanhang, t.ex. i LFU hos Samhall och i de kollektivavtal på den privata arbetsmarknaden som låg till grund för införandet av det tidigare s.k. stödet för yrkesintroduktionsanställningar. Från LFU har utredningen fått uppfattningen att 75 procents arbetstid och 25 procents utvecklingsinnehåll i stort är en väl fungerande modell inom Samhall, som såväl arbetsgivare som arbetstagare tycks vara nöjda med och som tycks skapa förutsättningar för många anställda att utvecklas.

En lönenivå som är 75 procent av en heltidslön beräknas med 2025 års lönenivåer motsvara knappt 19 000 kronor per månad. Utredningen menar att den lägre lönen i absoluta tal får vägas mot den möjlighet till en förstärkt introduktion i arbetet och ökade möjligheter till varaktig etablering på den reguljära arbetsmarknaden som förslaget om en förstärkt introduktionsperiod är tänkt att innebära, i enlighet med vad som tidigare har beskrivits. Lönenivån i absoluta

tal kommer också fortsatt att vara avsevärt högre än den ersättningsnivå som det kan antas att de aktuella individerna tidigare har haft inom aktivitetsstödet alternativt, eller i kombination med, ekonomiskt bistånd, innan de anvisades till skyddat arbete.

Utredningen bedömer därför att lönen, under den tid då anställningen innehåller utvecklingstid, bör vara 75 procent av den ordinarie kollektivavtalsenliga lönen, dvs. 75 procent av lönen enligt kollektivavtal för en anställning som inte innehåller utvecklingstid.

Den förstärkta introduktionsperioden bör vara 24 månader lång

I fråga om den förstärkta introduktionsperiodens längd bör flera aspekter beaktas. Tiden behöver vara tillräckligt lång för att de anvisade ska få en tillräckligt lång introduktion med lägre förväntan på produktivitet, större utrymme för utvecklingsinsatser och möjligheter att prova och tillgodogöra sig olika typer av arbetsuppgifter. De individer som har möjlighet att ta ett annat arbete behöver också dels hinna tillgodogöra sig förutsättningar för detta, dels hinna matchas mot annat arbete. Samtidigt behöver förutsättningarna för försörjning och långsiktig trygghet beaktas. Enligt utredningens bedömning framstår den tidsperiod som används inom Samhalls arbete med de anställda inom LFU som en lämplig utgångspunkt.

Inom LFU hos Samhall erbjuds vad som i praktiken är en introduktion till arbetet i syfte att individen ska utveckla sin arbetsförmåga. Målgruppen för LFU kan i ett första skede anvisas till en anställning hos Samhall under 12 månader. Beslutet kan sedan förlängas efter 12 månader om det bedöms att individen har behov av det. Samhall arbetar aktivt med övergångar från LFU och en betydande del av de årliga övergångarna från Samhall görs också av anställda inom LFU. Målgruppen för LFU kan dock antas i genomsnitt stå närmare arbetsmarknaden än anställda i skyddat arbete. Detta både till följd av i vilken ordning insatserna ska prövas enligt regelverket (se avsnitt 6.2.5) och till följd av att målgruppen främst består av relativt unga personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, som ofta har ofullständig utbildningsbakgrund. Dessa personer kan antas i normalfallet ha en arbetsförmåga som kan utvecklas snabbare än de anställda i skyddat arbete, som i genomsnitt bl.a. är betydligt äldre och har bedömts inte kunna få något annat arbete.

De anställda i skyddat arbete kan antas ha behov av en längre period av lägre förväntan på produktivitet, ökat utrymme för utvecklingsinsatser och bättre möjligheter att prova och tillgodogöra sig olika typer av arbetsuppgifter. Det är därför inte troligt att 12 månader innebär en tillräckligt lång introduktionsperiod för de anställda i skyddat arbete, utan perioden behöver snarare vara längre. Om frågan skulle bedömas endast utifrån delsyftet att de individer som har möjlighet ska hinna upparbeta tillräcklig arbetsförmåga för att göra en övergång till den reguljära arbetsmarknaden talar detta snarare för att den förstärkta introduktionsperioden bör vara så lång som möjligt.

Samtidigt behöver försörjning och långsiktig trygghet fortfarande säkerställas för de individer som inte kommer att ha möjlighet att göra en sådan övergång. Dessa individer kommer att behöva en anställning inom Samhall inom överskådlig tid, eller i vart fall ha möjlighet att göra en övergång först på lång sikt. För dem kommer det visserligen att vara positivt att få del av en förstärkt introduktionsperiod i den meningen att den kan utgöra en bra utgångspunkt för individens fortsatta utveckling. Samtidigt innebär den förstärkta introduktionsperioden en lägre lön i absoluta tal, vilket likväl är en betydande nackdel sett från individens perspektiv.

Med utgångspunkt i en LFU-anställning bedömer utredningen sammantaget att den förstärkta introduktionsperioden bör vara 24 månader lång. Den förstärkta introduktionsperioden blir då längre än den initiala anvisningstiden i LFU hos Samhall, vilket bör skapa bättre förutsättningar för att individen ska hinna få en bra introduktion till arbetet, liksom för att de individer som har sådana förutsättningar ska hinna göra en övergång till annat arbete. Samtidigt menar utredningen att en anvisningstid på 24 månader inte innebär någon orimlig försämring i fråga om försörjningsmöjligheter och långsiktig trygghet för de anställda som trots en förstärkt introduktionsperiod kommer att behöva en fortsatt anställning inom Samhall under överskådlig tid.

Utredningen menar samtidigt att regeringen bör följa upp införandet av den förstärkta introduktionsperioden. En del i denna uppföljning bör vara att efter viss tid, då förändringen har hunnit få genomslag, utvärdera om 24 månader är en ändamålsenlig avvägning i fråga om den förstärkta introduktionsperiodens längd.

Målgruppen med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning bör inte omfattas

För en individ som får tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning ska särskilda insatser göras för att han eller hon ska kunna få en anställning motsvarande den återstående arbetsförmågan. Försäkringskassan ska underrätta Arbetsförmedlingen om att en person som får tre fjärdedels sjukersättning står till förfogande motsvarande den återstående arbetsförmågan.⁸ Arbetsförmedlingens uppgift är därefter att matcha individen mot arbete med eller utan stöd på den reguljära arbetsmarknaden. Om Arbetsförmedlingen inte har lyckats matcha individen mot ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden inom sex månader ska Arbetsförmedlingen pröva förutsättningar för anvisning till ett skyddat arbete hos Samhall. Vid 2023 års slut var knappt 300 personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning anställda hos Samhall.⁹

Gemensamt för de individer som ingår i denna särskilda målgrupp är att arbetsförmågan endast utgör 25 procent av en heltidssysselsättning. Utredningen bedömer att det därför kan vara svårt att inom en förstärkt introduktionsperiod schemalägga utvecklingstid varvat med arbetstid på ett meningsfullt sätt och som fungerar för alla individer i målgruppen. Dessutom är det uttalade syftet med att anvisa dessa individer till Samhall att garantera deras sysselsättning.¹⁰ Det är därför utredningens bedömning att det inte är lämpligt att reglera utvecklingstid och lönenivå för den här målgruppen. I stället bör Samhall hitta individuella förutsättningar för introduktion och arbete. Utredningen bedömer därför att kravet på 25 procent utvecklingstid och 75 procent arbetstid inte ska gälla för denna målgrupp.

Den särskilda introduktionsperioden bör regleras i ägaranvisningen

För Samhall och andra statliga bolag med samhällsuppdrag är det brukligt att förhållanden som har att göra med vad verksamheten ska uppnå och hur den ska bedrivas regleras genom ägaranvisning (se avsnitt 5.2.2). I fråga om Samhalls uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse finns också en uttrycklig hän-

⁸ Förordningen (2020:1257) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning.

⁹ Samhall (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 59.

¹⁰ Prop. 1998/99:1 utg.omr. 10, s. 33.

visning i författning till att uppdraget ges i ägaranvisningen, där även det närmare innehållet i tjänsten regleras.¹¹ Någon reglering i författning som gäller specifikt hur Samhalls verksamhet ska bedrivas finns inte.

Däremot regleras förutsättningarna för Arbetsförmedlingens anvisningar till anställningar hos Samhall i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Att Samhall ska erbjuda en särskild introduktionsperiod inom skyddat arbete är enligt utredningens bedömning att betrakta som styrning av Samhalls verksamhet, snarare än en förändring av förutsättningarna för Arbetsförmedlingens anvisningsprocess. För att kunna anvisa individer till anställningar hos Samhall behöver Arbetsförmedlingen visserligen ha kännedom om de anställningar som Samhall erbjuder. Att Samhall åläggs att erbjuda en särskild introduktionsperiod inom ramen för skyddat arbete kan t.ex. ha betydelse för om en anvisning bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad för den aktuella individen. Det innebär dock inte att regelverket för Arbetsförmedlingens anvisningar i sig behöver förändras.

Enligt utredningens bedömning är det lämpligaste därför att regleringen av den särskilda introduktionsperioden bör göras i ägaranvisningen. Det innefattar utvecklingstidens omfattning och innehåll och att lönen ska vara 75 procent av lönen enligt kollektivavtal.

9.5.3 Den förstärkta introduktionsperioden bör återupptas vid återgång

Bedömning: Samhall bör även i fortsättningen erbjuda möjlighet till återanställning inom 12 månader för en individ som övergår till arbete hos en annan arbetsgivare.

Det bör regleras i Samhalls ägaranvisning att den som under den förstärkta introduktionsperioden är frånvarande på heltid under en längre period till följd av arbete på den reguljära arbetsmarknaden, föräldraledighet eller sjukdom bör återuppta den förstärkta introduktionsperioden vid återgången i arbete hos Samhall.

¹¹ 4 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Skälen för bedömningen

Syftet med anvisning till den förstärkta introduktionsperioden är att medarbetarna ska få en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden, och därigenom förutsättningar för att arbetet ska bli både meningsfullt och utvecklande. Det är därför viktigt att individen får göra hela sin introduktionstid innan arbets-tiden efter 24 månader utökas till hela individens arbetsutbud.

Enligt Samhalls ägaranvisning ska bolaget ge möjlighet åt tidigare anställda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsför-måga att återanställas inom 12 månader efter en övergång till annan arbetsgivare. Möjligheten till återanställning infördes på 1980-talet i syfte att göra det lättare för anställda att våga pröva ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan att förlora den anställnings-trygghet som skyddat arbete hos Samhall innebär. Möjligheten till återanställning framhålls ofta som viktig med tanke på att anställda i skyddat arbete ofta upplever sig ha en historik av upprepade miss-lyckanden på arbetsmarknaden innan de kommer till Samhall. Indi-videns utveckling behöver därför ske i små steg från en trygg utgångs-punkt – att våga prova. Möjligheten till återanställning nyttjas också av många. År 2023 motsvarade återgångarna 60 procent av årets över-gångar från skyddat arbete (se avsnitt 5.10.4). Även om det inte nöd-vändigtvis är ett gott tecken att siffran är så hög som 60 procent be-dömer utredningen att motiven för rätten till återanställning kvarstår, varför denna möjlighet bör finnas kvar även i fortsättningen. Det är också rimligt att möjligheten till återanställning fortsatt ska gälla i ett år. Om möjligheten till återanställning skulle göras om på ett sätt som t.ex. skulle innebära att den skulle gälla i kortare tid så bedö-mer utredningen att den främsta konsekvensen sannolikt skulle bli att individens incitament att våga göra en varaktig övergång skulle minska. Detta eftersom fler då sannolikt skulle välja att gå tillbaka till Samhall tidigare, i stället för att våga stanna kvar på den nya arbetsplatsen så pass länge att de hinner etablera sig.

Vid sidan av övergångar och återanställningar finns det andra situa-tioner som kan medföra att individen kan komma att vara frånvarande från den förstärkta introduktionsperioden under en längre period. Eftersom denna period pågår under 24 månader kan det under tiden hända att arbetstagaren behöver vara föräldraledig eller att arbets-tagaren blir sjukskriven.

Det är enligt utredningens bedömning viktigt att en individ som under en längre period är frånvarande från den förstärkta introduktionsperioden, men som sedan återgår i arbete hos Samhall, ges möjlighet att återuppta den förstärkta introduktionsperioden. Det är inte lämpligt att den förstärkta introduktionsperioden tillåts passera medan individen är frånvarande, eftersom han eller hon då går miste om möjligheten till en sådan period och de fördelar som denna kan antas innebära för individens förutsättningar att fortsätta utveckla sin arbetsförmåga och på sikt etablera sig varaktigt på den reguljära arbetsmarknaden. Om den förstärkta introduktionsperioden tillåts passera medan individen provar annat arbete, skulle det också kunna innebära att individen får incitament att återgå till Samhall endast av skälet att lönen vid återgång höjs när den förstärkta introduktionsperioden är slut. Sådana incitament bör undvikas. För att upprätthålla incitamenten att hellre arbeta på den reguljära arbetsmarknaden än inom Samhall är det, även från detta perspektiv, bättre att individen vid en eventuell återgång återupptar den förstärkta introduktionsperioden.

Utredningen bedömer därför att den som under den förstärkta introduktionsperioden är frånvarande på heltid under en längre period till följd av arbete på den reguljära arbetsmarknaden, föräldraledighet eller sjukdom bör återuppta den förstärkta introduktionsperioden vid återgången i arbete hos Samhall. Utredningens bedömning är att detta lämpligen kan regleras i Samhalls ägaranvisning.

Exakt vad som ska avses med en längre period bör kunna lämnas till Samhall att definiera. Begränsningen till längre perioder av frånvaro syftar främst till att undvika att även tillfällig frånvaro under enstaka dagar eller veckor ska läggas till grund för förlängning. Om tillfällig frånvaro också skulle läggas till grund för förlängning skulle detta sannolikt kräva en omfattande administration inom Samhall utan att leda till några fördelar av betydelse.

9.6 En målstyrning som premierar kvalitet i arbetet med övergångar

9.6.1 Övergångsmål för fler varaktiga övergångar

Bedömning: Nuvarande övergångsmål bör avskaffas och ersättas med tre mål för övergångar avseende

1. minsta antal övergångar från LFU
2. minsta antal övergångar från skyddat arbete
3. minsta antal anställda i skyddat arbete som övergår till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden som varar minst ett år.

Begreppet övergång bör ersättas med begreppet utrekrytering.

Regeringen bör föra dialog med Samhall och Arbetsförmedlingen till stöd för att sätta realistiska och nåbara målnivåer för de föreslagna målen.

Skälen för bedömningen

I tidigare förarbeten poängteras att Samhalls uppgift är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten, men också att målet ska vara att åtminstone på lång sikt förstärka de anställdas möjligheter att ta steget över till annat arbete. Det betonas att resultatkraven på Samhall därför bör innefatta att andelen övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden ska ha en viss minsta omfattning.¹² Enligt ägaranvisningen ska Samhall därför se till att antalet personer som övergår till arbete på den reguljära arbetsmarknaden årligen motsvarar minst 1 500 personer, uppdelat på dels personer anställda för skyddat arbete, dels personer anställda med LFU. Av ägaranvisningen framgår också att bolaget ska verka för att andelen kvinnliga anställda som lämnar bolaget för ett reguljärt arbete ökar, och att andelen personer som återvänder till bolaget efter att ha provat arbete på den reguljära arbetsmarknaden minskar.

Dagens målstyrning gör ingen skillnad på övergångar från skyddat arbete och övergångar från LFU. Det innebär i praktiken att Samhall

¹² Prop. 1977/78:30, s. 79 och prop. 1991/92:91, s. 29 resp. 31.

kan styra arbetet med och fördelningen av övergångar mellan dagens två anställningsformer, och att bolaget därmed har visst utrymme för att agera på det sätt som kan bedömas göra det enklast att uppnå målet. Det finns inte heller något i målformuleringen som säger att en övergång måste ha viss varaktighet för att räknas. Utredningen bedömer därför 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. Utredningen bedömer att incitamenten är svaga, både lokalt och på strategisk nivå, för att prioritera individuell utveckling för de anställda och kvalitet i övergångsarbetet. Enligt utredningen medför det risk för att färre individer än vad som skulle vara möjligt får arbete på den reguljära arbetsmarknaden, och att färre nya platser därmed frigörs hos Samhall för andra arbetssökande med behov av skyddat arbete.

I praktiken har Samhall under den senaste tioårsperioden som regel uppnått ett antal övergångar som har varit i paritet med satta mål. Anställda i LFU är överrepresenterade bland de anställda som gör övergångar från Samhall till andra arbetsgivare, och mer än hälften av övergångarna från skyddat arbete resulterar i återgångar (se avsnitt 5.10.4).

Utredningen bedömer att det finns flera orsaker till att övergångar följs av återgångar. Det kan exempelvis bero på att övergången avsåg en tidsbegränsad anställning eller på att individen själv väljer att återgå i anställning hos Samhall. Möjligheten till återgång infördes på 1980-talet och framhålls ofta som viktig med tanke på att anställda i skyddat arbete ofta upplever sig ha en historik av upprepade misslyckanden på arbetsmarknaden innan de kommer till Samhall. Individens utveckling behöver därför ske i små steg från en trygg utgångspunkt – att våga prova. Återgångar kan dock också bero på bristande kvalitet i matchningsarbetet, som i sig kan vara ett resultat av att övergångsmålets konstruktion driver fram övergångar som inte gynnar individen på sikt. I nuläget är det mycket upp till första linjens chefer att själva hitta metoder för övergångsarbetet. Företrädare för Arbetsförmedlingen har både i utredningens intervjuer och i den enkät som utredningen har genomfört bland arbetsförmedlare återkommande

vittnat om övergångar som sker till arbetsgivare som är mindre lämpliga utifrån individens behov, och ibland också mycket kort tid efter att individen har börjat på Samhall (se avsnitt 5.6.4). I våra intervjuer har företrädare både för Samhall och för Arbetsförmedlingen framhållit att arbetet med övergångar borde bedrivas på ett mer kvalitativt och genomtänkt sätt, för att därmed främja mer varaktiga övergångar.

Utredningen bedömer sammantaget att övergångsmålet i sin nuvarande utformning riskerar att leda verksamheten fel.

Mål för övergångsarbetet behövs, men behöver förändras

Utredningen bedömer att det alltså finns behov av mål för övergångsarbetet. En övergång till annat arbete kan i bästa fall leda till en anställning som blir varaktig. I annat fall kan övergången, om väl genomförd, ändå kunna bidra till individens utveckling och stärka hans eller hennes förutsättningar för att senare kunna göra en varaktig övergång. Utredningen har kunnat konstatera att övergångsmålet har ett mycket starkt genomslag i den interna styrningen och att en strävan efter övergångar präglar den lokala verksamheten (se avsnitt 5.10.1). Även om utredningen har kunnat konstatera kvalitetsbrister i övergångsarbetet är det ändå ett betydande antal individer som varje år övergår till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan att komma tillbaka till Samhall. Från individens perspektiv kan ett reguljärt arbete väntas ge bl.a. ökad egenmakt, förbättrade utvecklingsmöjligheter på arbetsmarknaden och på sikt möjligheter till en bättre inkomstutveckling, med de fördelar som detta i övrigt medför i form av olika typer av förhöjd livskvalitet. Utredningen bedömer därför sammantaget att den ambition som har kommit till uttryck i tidigare förarbeten, om att målet ska vara att åtminstone på lång sikt förstärka de anställdas möjligheter att ta steget över till annat arbete, fortsatt är giltig.

Mot bakgrund av de risker som har identifierats i fråga om dagens övergångsmål finns därför skäl att utveckla målstyrningen för att främja ett praktiskt arbete med övergångar som i högre utsträckning utgår från individuella behov, som ökar kvaliteten i arbetet med medarbetarutveckling och i matchningen som föregår en övergång, och som skapar förutsättningar för att fler övergångar ska bli varaktiga. För att uppnå detta bedömer utredningen att övergångsmålet behö-

ver förändras på ett sätt som minskar Samhalls incitament att arbeta för övergångar i den anställningsform där de är lättast att få till stånd, och som uttryckligen mäter varaktiga övergångar.

Separata målnivåer för skyddat arbete respektive LFU

En möjlig förändring skulle till att börja med kunna vara att övergångsmålet differentieras på ett sätt som gör att övergångar från LFU mäts separat från övergångar från skyddat arbete. Visserligen består målgruppen för LFU hos Samhall företrädesvis av unga personer som inte ska vara kvar hos Samhall på lång sikt och som behöver få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden. Därför är det viktigt att övergångsmålet inte ges en utformning som i onödan hämmar deras möjligheter att gå vidare till annat arbete. Det behöver samtidigt vägas mot risken för att anställda i skyddat arbete inte får det stöd för övergång som de behöver. Den genomsnittliga arbetsinsatsen hos Samhall för att få till en övergång från skyddat arbete kan antas vara större än för en övergång från LFU, eftersom de anställda i skyddat arbete i genomsnitt står längre från arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer därför att nuvarande övergångsmål bör ersättas med ett mål för ett minsta antal övergångar från LFU och ett minsta antal övergångar från skyddat arbete.

Övergångsmålet bör fortsatt fokusera på antal övergångar

En annan aspekt är huruvida målet i stället enbart skulle mäta varaktiga övergångar, dvs. övergångar till anställningar som har varat åtminstone en viss tid. Även övergångar som inte blir varaktiga kan förvisso bidra till utveckling hos de anställda, och på sikt skapa förutsättningar för en varaktig övergång. Om övergångsmålet skulle ges en utformning som endast premierar varaktiga övergångar kan det, enligt utredningens bedömning, finnas en risk för att den operativa verksamheten endast kommer att prioritera övergångsarbete för ett relativt litet antal individer som med stor sannolikhet bedöms kunna göra en övergång som blir varaktig. Konsekvensen skulle sannolikt bli att betydligt färre individer totalt sett får chansen att göra övergång – varaktig eller ej. En sådan utveckling bedöms inte vara eftersträvänsvärd, utifrån resonemanget att vissa individer be-

höver få prova möjligheten till en övergång, även om det leder till återgång, och att det kan vara en viktig del av individens utveckling.

Utredningen bedömer därför att övergångsmålet som utgångspunkt fortsatt behöver mätas i termer av totalt antal övergångar, oavsett varaktighet. Det finns dock enligt utredningens mening skäl att i stället överväga möjligheten att komplettera övergångsmålet med ett nytt mål som främjar varaktiga övergångar.

Målet för varaktiga övergångar avgränsas till anställda i skyddat arbete

En viktig aspekt för hur ett mål för varaktiga övergångar kan konstrueras handlar om målets mätbarhet. Utredningens bedömning är att varaktigheten i en övergång bör operationaliseras på ett sätt som innebär att Samhall på egen hand kan mäta och löpande följa måluppfyllelsen på ett enkelt och tillförlitligt sätt. Samhall har inte tillgång till uppgifter som gör det möjligt att bedöma hur länge en anställning hos en annan arbetsgivare består. Det talar för att en varaktig övergång bör definieras som en övergång som varar minst ett år och därför inte resulterar i en återgång till Samhall. En individ som har varit anställd på den reguljära arbetsmarknaden i minst ett år utan att återgå till Samhall bör enligt utredningens bedömning också kunna anses vara etablerad på den reguljära arbetsmarknaden i den meningen att det inte är självklart att individen längre skulle anses tillhöra målgruppen för skyddat arbete om en ny prövning skulle göras. Om anställningen varar i mer än ett år är det t.ex. inte längre fråga om en säsongsanställning eller någon annan helt tillfällig anställning.

En nackdel med en sådan konstruktion är dock att det är svårt att följa upp de anställda i LFU mot ett sådant mål. Anställningarna i LFU är tidsbegränsade till vanligtvis ett år, och de anställda har enligt Samhalls kollektivavtal inte möjlighet till återgång. Om Samhall ska följa upp varaktigheten i den nya anställningen för anställda inom LFU skulle det i så fall behöva göras genom uppföljande samtal eller enkäter till individen eller till den nya arbetsgivaren. Utredningen bedömer att detta i alltför hög grad skulle kunna resultera i ofullständiga eller missvisande svar, och till en administrativ kostnad som inte kan motiveras i förhållande till Samhalls ansträngda ekonomiska marginaler och behovet av att prioritera resurserna till stöd för de anställda. Mål-

uppfyllelsen skulle också vara svår att följa löpande under året. Vidare är det möjligt att en anställd går vidare från den andra arbetsgivaren till en tredje arbetsgivare efter viss tid, vilket ytterligare försvårar Samhalls möjligheter att kunna följa upp övergången.

I teorin skulle visserligen andra aktörer kunna följa upp varaktigheten i övergångar från LFU. Arbetsförmedlingen kan exempelvis ha information om tiden i den nya anställningen för en betydande del av dem som gör en övergång, eftersom många behöver fortsatt stöd från Arbetsförmedlingen, exempelvis i form av lönebidrag. Det är dock inte alla individer som gör en övergång som har behov av sådant stöd. Skatteverket har för sin del information om fortsatta anställningar genom de arbetsgivardeklarationer som arbetsgivare skickar in till myndigheten, vilka skulle kunna användas för att mäta varaktighet i en anställning. Detta skulle dock innebära ett behov av att överföra personuppgifter. Utredningen bedömer att kostnaden för det lagstiftningsarbete och de sannolikt betydande implementeringskostnader hos flera myndigheter som ett sådan lösning sannolikt skulle ge upphov till överstiger det potentiella mervärdet med den. Utredningen bedömer därför att LFU inte kan omfattas av ett mål om varaktighet, givet att varaktighet definieras som en övergång som varar minst ett år och inte resulterar i återgång. Det är en betydande nackdel.

Utredningen bedömer likväl att fördelarna med att kunna konstruera ett mål som premierar varaktiga övergångar från skyddat arbete överväger nackdelen att målet inte innefattar LFU. Sammantaget bedömer utredningen därför att övergångsmålet bör kompletteras med ytterligare ett mål för minsta antal anställda i skyddat arbete som övergår till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden som varar minst ett år.

Begreppet övergång bör ersättas med begreppet utrekrytering

Samhall har framfört önskemål om att ersätta begreppet övergång som används i nuvarande övergångsmål med begreppet utrekrytering. Begreppet utrekrytering ger enligt Samhall en mer adekvat bild av att det faktiskt är Samhalls aktiva arbete som skapar förutsättningar för övergångarna. Det återspeglar således bättre hur övergångsarbetet i dag sker, dvs. att Samhall har ett tydligt ansvar för och avgörande

betydelse för att de i praktiken kommer till stånd. Samhall framhåller också i sin rapportering att ordet utrekrytering är mer etablerat inom övriga näringslivet samt signalerar aktivitet och efterfrågan på ett annat sätt än det mer passiva ordet övergångar.¹³

Utredningen bedömer att en sådan förändring i terminologin ytterligare förtydligar och förstärker Samhalls ansvar för ett fortsatt aktivt och systematiskt arbete med övergångar. Utredningen bedömer därför att det, i det här sammanhanget, finns skäl att ersätta begreppet övergång med begreppet utrekrytering.

Samhall bör inkomma med underlag till stöd för regeringens beslut om realistiska och nåbara målnivåer

Utredningen bedömer att den nya målstrukturen bör införas för det första helår som inträffar i samband med eller efter att utredningens övriga förslag träder i kraft (se kapitel 10). Att under ett och samma år ha två olika mål för respektive halvår kan inte bedömas ändamålsenligt, eftersom målstyrningen, både den nuvarande och den föreslagna är konstruerad för att verka på årsbasis. Utredningen bedömer därför att den nya målstrukturen bör införas fr.o.m. 2027. Utredningen bedömer att målnivåerna för de aktuella målen bör fastställas med beaktande av Samhalls förutsättningar att nå målen, vilket bl.a. har ett samband med förutsättningarna på arbetsmarknaden och hur många lönetimmar som regeringen beslutar att Samhall ska tillhandahålla inom LFU och skyddat arbete under det aktuella året. Enligt utredningens bedömning är det därmed ännu för tidigt att föreslå målnivåer som med tillräcklig precision kan användas till stöd för kommande beslut om målnivåer. Det är inte heller nödvändigtvis så att det nuvarande övergångsmålet utgör en bra utgångspunkt för de nya målnivåerna, eftersom den nuvarande målnivån har legat fast under många år trots att det under den tiden har skett t.ex. konjunkturella förändringar och betydande minskningar av omfattningen av LFU, som står för en betydande andel av övergångarna.

Utredningen bedömer därför att regeringen bör föra dialog med Samhall och Arbetsförmedlingen till stöd för att kunna sätta realistiska och nåbara målnivåer för de föreslagna målen.

¹³ Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023*. Återrapport, s. 8.

9.7 Kvaliteten i samhällsuppdraget bör följas upp

9.7.1 Uppdragsmålen bör revideras

Bedömning: Dagens uppdragsmål bör avskaffas och ersättas av

- ett reviderat mått på sysselsättning som bortser från den tid då medarbetarna går som extraresurser i kunduppdrag
- ett mått på hur mycket tid som cheferna i genomsnitt ägnar åt varje medarbetare
- ett mått på ett minsta antal yrkesroller som Samhall ska erbjuda lokalt.

Skälen för bedömningen

Kvaliteten i verksamheten behöver höjas

Utredningen bedömer att Samhalls mervärde jämfört med andra insatser bygger på att Samhall kan skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med tillräcklig kvalitet. Samtidigt bedömer utredningen att Samhall i dag inte har förutsättningar att skapa tillräckligt utvecklande arbete. Kvaliteten i verksamheten behöver därför höjas.

Utredningen lämnar flera förslag som syftar till att i olika avseenden förbättra Samhalls förutsättningar att tillhandahålla en verksamhet med högre kvalitet (se avsnitt 9.4, 9.5 och 9.8.2).

För att åstadkomma en utveckling mot högre kvalitet i uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten bör detta även återspeglas på lämpligt sätt i regeringens löpande styrning och uppföljning av bolaget. Regeringens löpande uppföljning görs främst utifrån de olika mål som regeringen har satt för verksamheten.

Inte tillräckligt att mäta kvalitet genom varaktiga övergångar

Arbetet hos Samhall ska vara meningsfullt och utvecklande. Utredningen bedömer att vissa aspekter av Samhalls förmåga att erbjuda framför allt utvecklande arbete fångas av bolagets övergångsmål. Utredningen lämnar förslag om ett förändrat övergångsmål som bl.a. ska gynna kvalitet i övergångsarbetet (se avsnitt 9.6). Utred-

ningen menar dock att övergångsmålet inte är någon heltäckande indikator för kvalitet i samhällsuppdraget som helhet. I bästa fall kan övergångsmålet ses som en spegling av den del av samhällsuppdraget som handlar om att tillhandahålla utvecklande arbete eftersom utveckling ger bättre förutsättningar för individen att övergå till annat arbete. Men antalet övergångar kan också bero på andra saker som inte har med Samhalls förmåga till medarbetarutveckling att göra, exempelvis konjunkturen eller att enskilda chefer har goda relationer med andra arbetsgivare. Det är också bara en mindre del av Samhalls medarbetare som varje år övergår till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De flesta individer som är anställda i skyddat arbete hos Samhall arbetar kvar i många år utan att göra en varaktig övergång. Samhall har i uppdrag att skapa arbete som är både meningsfullt och utvecklande även för dem.

Utredningens bedömning är därför att kvalitet i uppdraget inte kan mätas och styras endast genom övergångsmålet. Styrningen behöver också fokusera mer direkt på kvaliteten i verksamheten i utförandet av uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten.

Uppdragsmålen speglar inte uppdraget

För statliga bolag med samhällsuppdrag kan regeringen besluta om uppdragsmål, som syftar till just att kunna följa upp att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Samhall har sedan några år tillbaka uppdragsmål för engagerade medarbetare, sysselsättningsgrad och trygg och säker arbetsmiljö. Utredningens tolkning är att poängen med Samhalls uppdragsmål är att möjliggöra en mer direkt styrning och uppföljning av bolagets uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Uppdragsmålen konstrueras beskrivs närmare i avsnitt 5.6.3 respektive 5.9.1. Utredningen är dock tveksam till ändamålsenligheten i dagens uppdragsmål, av flera skäl.

Utredningen bedömer till att börja med att uppdragsmålen sammantaget ger en ofullständig bild av uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Visserligen kan två av målen, om sysselsättningsgrad respektive engagerade medarbetare, sägas utgöra indikatorer på arbetets meningsfullhet. Meningsfullt arbete kopplas i förarbetena nära samman med produktion av efterfrågade varor och tjänster. En förutsättning för att sådan produktion ska vara meningsfull för de an-

ställda är dock att de faktiskt är sysselsatta i den, vilket mäts genom sysselsättningsgraden. Att medarbetaren trivs på jobbet, vilket mäts genom engagemangsindex, är också rimligen nära förknippat med arbetets meningsfullhet.

Däremot bedömer utredningen inte att något av målen mäter verksamhetens förmåga att skapa förutsättningar för individen att utveckla sin arbetsförmåga. Det finns inte heller några andra mål, utöver övergångsmålet, som kan sägas spegla Samhalls förmåga att skapa utvecklande arbete. Utredningen menar därför att målstyrningen sammantaget ger uttryck för en alltför låg ambitionsnivå från statens sida i fråga om utvecklande arbete.

Samhall har också ett uppdragsmål om trygg och säker arbetsmiljö. En fullgod arbetsmiljö är enligt utredningens bedömning snarare ett allmänt krav som kan ställas på alla verksamheter¹⁴, snarare än ett mått på arbetets meningsfullhet eller arbetets förmåga att skapa förutsättningar för utveckling. Utredningen bedömer därför att detta mål inte har någon direkt koppling till samhällsuppdraget.

Målen är inte konstruerade på ett lämpligt sätt

Det är inte heller uppenbart att de tre uppdragsmålen rent tekniskt är konstruerade på ett ändamålsenligt sätt.

Två av tre mål mäts genom indexvärden och baseras på Samhalls medarbetarundersökning. I en verksamhet som finns till för medarbetarnas skull och som ska anpassas utifrån medarbetarnas förutsättningar kan det visserligen ha sin poäng att målen i vissa fall utgår från medarbetarnas uppfattning om verksamheten. Om syftet t.ex. är att mäta arbetets meningsfullhet, vilket i grunden är en subjektiv parameter, kan det utifrån det perspektivet fylla en funktion att formulera målet i termer av engagemangsindex. I förarbeten är dock det som ska eftersträvas när det gäller meningsfullt arbete snarare definierat på ett objektivet sätt, utifrån om de anställda är sysselsatta i produktion av efterfrågade varor och tjänster (se avsnitt 5.6).

Enligt utredningens bedömning är det inte heller självklart att kvalitet i alla sammanhang är detsamma som medarbetarnas upplevelse av kvalitet. Det gäller exempelvis målet om trygg och säker

¹⁴ Det följer bl.a. av arbetsmiljölagen att alla arbetsgivare har en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Se 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

arbetsmiljö. Särskilt hos Samhall är det viktigt att komma ihåg att medarbetarna ofta har begränsad erfarenhet av andra arbetsplatser, vilket kan påverka deras uppfattning om arbetsmiljön.

För en offentligt finansierad verksamhet kan det enligt utredningen också finnas skäl att, utifrån ett transparensperspektiv, om möjligt eftersträva andra typer av mål än mål som formuleras i termer av indexvärden. Enligt utredningen är det svårare att förstå vad ett index mäter jämfört med ett mål om exempelvis antal övergångar till anställning på den reguljära arbetsmarknaden eller avkastning på eget kapital. Mål som är formulerade i termer av indexvärden kräver därför mer information och mer eget engagemang från både beslutsfattare och allmänheten för att skapa en bild av vad verksamheten ska åstadkomma, liksom vilka resultat som den offentligt finansierade verksamheten faktiskt uppnår. I detta avseende finns möjligen också en skillnad mellan Samhall och många andra statliga bolag, som följer av det faktum att Samhall till betydande del är just offentligt finansierat. Det bör innebära att det i viss mån kan vara motiverat att eftersträva större transparens inom Samhalls verksamhet i fråga om verksamhetens mål och resultat.

Det tredje målet är alltså formulerat i termer av sysselsättningsgrad. På denna punkt har det i utredningens analys framkommit att Samhalls höga sysselsättningsgrad är en sanning med modifikation, om man med sysselsättning menar att medarbetarna ska ha full sysselsättning i förhållande till sin förmåga (se avsnitt 5.6.3). Målet ger enligt utredningens bedömning incitament för Samhall att bemanna befintliga uppdrag med fler personer än uppgiften egentligen kräver. Visserligen rymmer Samhalls uppdrag en inneboende risk för undersysselsättning, i och med att Samhall behöver hitta verksamhet för de individer som Arbetsförmedlingen har anvisat. Just därför är det dock, enligt utredningens bedömning, inte optimalt att målstyrningen är utformad på ett sådant sätt att sådan överbemannning premieras, snarare än att skapa incitament för diversifiering av verksamheten utifrån fler behov.

Sammantaget bedömer utredningen alltså att dagens uppdragsmål som helhet dels ger en ofullständig bild av samhällsuppdraget, dels ger uttryck för en alltför låg ambitionsnivå och dels är konstruerade på ett sätt som inte är ändamålsenligt. Det finns därför skäl att se över uppdragsmålen i syfte att hitta en utformning som på ett mer

ändamålsenligt sätt styr mot kvalitet i uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten.

Meningsfullt arbete bör styras genom reviderat sysselsättningsmål

Samhalls övergripande uppdrag är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns. I fråga om meningsfullt arbete är utredningens bedömning utifrån tidigare förarbeten att kärnan i begreppet handlar om att de anställda ska erbjudas sysselsättning i produktion av varor och tjänster som efterfrågas på en marknad. Arbetet hos Samhall avser endast produktion av varor och tjänster som säljs på marknaden, men en förutsättning för att sådan produktion ska vara meningsfull för de anställda är också att de faktiskt är sysselsatta med sådana arbetsuppgifter på ett sätt som är rimligt i förhållande till den egna förmågan. Att som i dag styra mot sysselsättning är därför rimligt, men utredningens bedömning är att målet i så fall bör ges en annan konstruktion, som inte på samma sätt premierar överbemanning. Även Samhalls ledning har framfört till utredningen att målet med nuvarande konstruktion är missvisande och att målets konstruktion bör ses över.

För att bättre belysa och förstå den undersysselsättning som råder i bolaget har Samhall tagit fram ett alternativt sysselsättningsmål som bortser från den tid då medarbetarna går som extraresurser i kunduppdrag (se avsnitt 5.6.3). Ett sådant mål har enligt utredningen större potential för att styra mot kvalitet i uppdraget att skapa meningsfullt arbete, i den meningen att det inte premierar överbemanning utan snarare att medarbetarna ska ha full sysselsättning i förhållande till sin förmåga. Utredningen bedömer därför att ett uppdragsmål bör formuleras i termer av detta mål.

Målstyrningen bör fokusera på närvarande ledarskap

Kärnan i begreppet utvecklande arbete handlar enligt utredningens bedömning om att arbetet ska skapa möjligheter för de anställda att utveckla sin arbetsförmåga. Vilka förutsättningar som finns för individen att utveckla sin arbetsförmåga beror på många olika faktorer, varav Samhall bara kan påverka vissa. Utifrån förarbetena kan utredningen konstaterat att två centrala och i stor utsträckning mätbara

aspekter på vad som utgör utvecklande arbete är en tillräcklig chefstäthet och ett tillräckligt utbud av arbetsuppgifter (se avsnitt 5.6). De mest uppenbara kvalitetsbristerna i verksamheten handlar enligt utredningen också om just att chefstätheten är för låg för att säkerställa ett tillräckligt närvarande ledarskap och att det lokala utbudet av möjliga arbetsuppgifter på många orter är begränsat.

I fråga om chefstäthet har utredningen fått en samstämmig bild av att cheferna i första linjen är för få i relation till antalet medarbetare och att medarbetarna ofta är utspridda på många olika arbetsplatser, och att det är svårt för chefer att hinna med att arbeta med medarbetarutveckling (se avsnitt 5.6.4). I fråga om hur chefernas tid bäst nyttjas pågår ett utvecklingsarbete inom Samhall (se avsnitt 5.9.4). Utredningens bedömning är dock inte att detta utvecklingsarbete kommer att kunna leda till förändringar som är så stora att de kommer att kunna kompensera för låg chefstäthet, mer än till en mindre del. Chefstätheten i första linjen är enligt utredningens bedömning en viktig kvalitetsaspekt.

Det betyder dock inte nödvändigtvis att chefstäthet skulle utgöra ett rimligt uppdragsmål. Vilken chefstäthet som är möjlig bestäms inte i första hand av några långsiktiga strategier eller investeringar, utan är starkt beroende av Samhalls löpande intäkter och kostnader. Den stora merparten av Samhalls kostnader består av just personalkostnader och Samhall har därmed mycket begränsade möjligheter att omprioritera inom verksamheten till förmån för högre chefstäthet (se avsnitt 5.7). Samhalls möjligheter att öka chefstätheten är därmed beroende av antingen att staten skulle höja merkostnadsersättningen per medarbetare i reala termer eller att Samhall skulle lyckas öka kundintäkternas andel av de totala intäkterna. Om regeringen skulle formulera ett mål i termer av chefstäthet skulle Samhall därför ha begränsad egen rådighet över målet, och det skulle också kunna bidra till ett fortsatt orimligt högt tryck på effektivisering. Utredningen ser snarare behov av att minska trycket på effektivisering, och lämnar andra förslag som syftar till detta. Därutöver är det också möjligt att det för vissa anställda kan bidra mer till kvalitet i medarbetarutvecklingen att i stället få ökat stöd från andra personalgrupper inom Samhall än just närmaste chef. Sammantaget är utredningens bedömning därför att chefstäthet visserligen kan vara en indikator som regeringen kan följa för att bedöma att de reformer som utred-

ningen föreslår när avsedd effekt, men att måttet chefstäthet som sådant däremot inte lämpar sig för målstyrning.

Syftet med ökad chefstäthet är emellertid framför allt att säkerställa ett mer närvarande ledarskap, så att individen ska ha möjlighet att få mer tid med sin chef, och därmed mer stöd i arbetet. Den aspekten har Samhall större rådighet över. Även om utredningen bedömer att mer frigjord tid per chef inte kan kompensera för låg chefstäthet, och även om det kan finnas vissa individer som skulle vara mer hjälpta av ökat stöd från andra personalgrupper, kan det ändå finnas skäl för regeringen att premiera en fortsatt utveckling i riktning mot att cheferna ska vara så närvarande som möjligt i verksamheten och att medarbetarna därigenom ska träffa sina chefer så ofta som möjligt. Hur ofta medarbetarna träffar sina chefer kan bolaget också följa genom enkäter. Utredningen bedömer därför att ett uppdragsmål bör formuleras i termer av hur mycket tid som cheferna i genomsnitt ägnar åt varje medarbetare.

Ett minsta antal yrkesroller bör erbjudas lokalt

En annan aspekt av utvecklande arbete är vilket utbud av arbetsuppgifter som Samhall erbjuder lokalt. Ett större utbud av arbetsuppgifter ökar sannolikheten att arbetsuppgifterna matchar arbetsförmågan och anpassningsbehoven hos de individer som behöver en anställning hos Samhall på just den orten. Vilket utbud av arbetsuppgifter som Samhall kan erbjuda hänger i sin tur nära samman med vilken verksamhetsmässig bredd som bolaget har på den aktuella orten. Fler typer av verksamheter innebär typiskt sett ett större utbud av möjliga arbetsuppgifter.

Även verksamhetsmässig bredd har ett samband med Samhalls ekonomiska marginaler. Men verksamhetsmässig bredd är, jämfört med chefstäthet, i högre utsträckning styrt av långsiktiga investeringsbeslut (se avsnitt 5.6.5), vilket Samhall har jämförelsevis större rådighet över. Samhall har också över tid byggt upp en betydande kassa som i högre utsträckning skulle kunna användas för sådana investeringar. Förutsatt att Samhall ges ökad långsiktighet i fråga om verksamhetens ekonomiska förutsättningar (se avsnitt 9.8.2) är det därför enligt utredningens bedömning rimligt att regeringen styr verksamheten i riktning mot ett tillräckligt utbud av arbetsupp-

gifter på fler orter. Utredningen bedömer därför att ett uppdragsmål bör formuleras i termer av ett minsta antal yrkesroller som Samhall ska erbjuda lokalt. Vad som avses med yrkesroller i Samhalls verksamhet beskrivs i avsnitt 5.5.2. Exakt vad som ska avses med lokalt och vilken målnivå som är lämplig behöver utredas vidare.

Dagens tre uppdragsmål bör ersättas av tre nya mål

Sammanfattningsvis bedömer utredningen därmed att dagens tre uppdragsmål bör ersättas av ett reviderat mått på sysselsättning som bortser från den tid då medarbetarna går som extraresurser i kunduppdrag, ett mått på hur mycket tid som cheferna i genomsnitt ägnar åt varje medarbetare och ett minsta antal yrkesroller som Samhall ska erbjuda lokalt.

Måluppfyllelse bör inte ses som ett kriterium för tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse

Uppdragsmålen utgör enligt utredningens uppfattning ett viktigt styrmedel för staten som bolagsägare i fråga om att premiera en önskvärd utvecklingsriktning inom Samhalls verksamhet, i linje med Samhalls uppdrag. Det handlar främst om att skapa incitament för utveckling av verksamheten i kvalitativ mening. Enligt utredningens bedömning ska måluppfyllelse däremot inte som ett nödvändigt krav för att Samhall ska anses ha tillhandahållit den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som bolaget har ålagts av staten (se avsnitt 8.2). Den uppföljning som enligt förordning ska göras av om denna tjänst är uppfylld fokuserar snarare på att Samhall ska tillhandahålla sysselsättning i en viss omfattning, genom ett förväntat antal lönetimmar.¹⁵ Styrningen genom uppdragsmål är enligt utredningens bedömning en kompletterande styrning som sker inom ramen för grundförutsättningen att Samhall ska tillhandahålla förväntat antal lönetimmar. Styrning genom uppdragsmål är också något som finns redan sedan tidigare och de nya uppdragsmålen utgör i den meningen ingen förändring av statens sätt att styra bolaget.

¹⁵ 13 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

9.8 En finansiell styrning i linje med uppdraget

9.8.1 Merkostnadsersättningen bör fortsatt ges som en klumpsumma

Bedömning: Samhalls merkostnadsersättning bör även fortsatt ha den utformning som den har i dag, och inte ersättas av en individbaserad ersättning.

Skälen för bedömningen

För sitt uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning som inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser erhåller Samhall merkostnadsersättning från staten. Merkostnadsersättningen består av en klumpsumma, som utbetalas med en tolfedel per månad. Ersättningen till Samhall ges i enlighet med förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättning till Samhall ges för bolagets totala personalmerkostnader, totala personalrelaterade merkostnader samt kostnader för teknisk anpassning enligt vissa villkor.¹⁶ Utredningen har haft i uppdrag att överväga för- och nackdelar med en mer individbaserad ersättningsmodell för Samhall.

Varken möjligt eller lämpligt att föreslå ett checksystem

Det framförs ibland att en individbaserad ersättning till Samhall skulle vara mer transparent än dagens merkostnadsersättning eftersom ersättningsnivåerna då lättare skulle kunna jämföras med ersättningsnivåerna i lönebidrag. Mer specifikt påtalas ibland också att det skulle vara önskvärt med ett checksystem. Ett sådant system skulle bygga på att individen får ett löfte om ett visst subventionsbelopp, en ”check”, som han eller hon sedan kan ta med sig antingen till Samhall eller till en privat arbetsgivare som anställer med lönebidrag.

Utredningens samlade bedömning är dock att det inte skulle vara lämpligt eller ens möjligt att införa ett sådant checksystem.

¹⁶ 7 § förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Checksysteem är inte möjligt för lönebidragsanställningar

Till att börja med skulle ett checksystem sannolikt inte gå att genomföra rent praktiskt, i förhållande till lönebidragsanställningar. Ett checksystem skulle behöva bygga på att det går att fastställa ett subventionsbelopp för individen som är korrekt i alla arbetssituationer, i både lönebidragsanställningar och anställningar hos Samhall. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att se över subventionsmodellen inom lönebidragen. Generellt gäller dock att bidragsnivån vid lönebidrag beror på individens arbetsförmåga i förhållande till den aktuella arbetssituationen. En individ med låg arbetsförmåga i en viss arbetssituation kan ha hög arbetsförmåga i en annan situation, där den aktuella funktionsnedsättningen har mindre betydelse. Subventionsbeloppet vid lönebidrag kan alltså variera kraftigt för en och samma individ, beroende på förutsättningarna på den aktuella arbetsplatsen. I dag är det därför inte möjligt att på förhand fastställa ett sådant individuellt subventionsbelopp som skulle gälla generellt för alla arbetsplatser, och som individen i teorin också skulle kunna ta med sig till Samhall.

Om regeringen skulle vilja skapa möjligheter till en sådant checksystem skulle detta alltså kräva en översyn av subventionsmodellen för lönebidrag. Subventionen till arbetsgivaren skulle å ena sidan behöva vara tillräckligt hög för att kompensera arbetsgivaren för individens nedsatta arbetsförmåga i olika tänkbara situationer, å andra sidan så pass låg att det inte finns någon risk för att arbetsgivaren blir överkompenserad i vissa situationer. Utredningen bedömer det som osannolikt att det går att hitta en subventionsmodell som tillgodoser båda dessa villkor.

Inte ändamålsenligt att öppna för att individer som kan få andra jobb ska kunna arbeta på Samhall

Beroende på hur ett checksystem skulle utformas kan det också få kraftigt negativa konsekvenser för de individer som i dag har skyddat arbete. Om checksystemet skulle utformas så att alla individer som tillhör målgruppen för lönebidrag respektive skyddat arbete kan gå till antingen en privat arbetsgivare eller till Samhall, skulle det innebära att det inte längre skulle finnas något krav på att möjligheten att få arbete genom andra insatser ska vara uttömda när en anställ-

ning hos Samhall blir aktuell. En sådan förändring skulle i praktiken öppna upp för att individer som lika gärna kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden i stället skulle få arbete hos Samhall. Följden av en sådan förändring skulle sannolikt bli att färre eller inga platser skulle förbehållas de individer som verkligen inte kan få något annat arbete än hos Samhall.

Staten ersätter också Samhall för att bedriva produktion på ett sätt som i olika avseenden inte är det mest effektiva, sett från rent ekonomiskt perspektiv. Samhall ska bl.a. erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och erbjuda en bred tillgång på arbetsuppgifter anpassade för olika medarbetares behov. Samhall ska också i möjligaste mån undvika att säga upp medarbetare på grund av arbetsbrist, vilket innebär att detta i princip aldrig sker i praktiken. Utredningen har svårt att se att staten i förlängningen skulle ha något intresse av att bedriva Samhalls verksamhet, och av att ersätta Samhall för merkostnader som följer av uppdraget, om de anställda var individer som lika gärna kunde få arbete någon annanstans. De stora förlorarna i en sådan situation skulle vara de individer som har behov av skyddat arbete hos Samhall, som i de flesta fall sannolikt skulle stå utanför arbetsmarknaden i stället för att få möjlighet till ett skyddat arbete. En sådan utveckling skulle också vara till betydande nackdel för samhället som helhet.

Samhalls arbetssätt bygger på rotation mellan arbetsuppgifter

Även om en individbaserad ersättning inte skulle ta sig form av ett checksystem skulle det visserligen kunna övervägas en individbaserad ersättning för Samhall som baseras på arbetsförmågan hos respektive individ, på motsvarande sätt som inom lönebidragen. Det skulle, åtminstone i teorin, kunna bidra till ökad transparens i form av ökad jämförbarhet mellan insatserna. Visserligen skulle en sådan förändring sannolikt inte påverka enskilda arbetsgivares anställningsbeslut, men däremot innebära viss ökad transparens i fråga om förbättrade förutsättningar för allmänhetens insyn. Även en sådan förändring skulle dock vara förenad med betydande utmaningar, samtidigt som nyttan sannolikt skulle vara begränsad. Även detta har att göra med Samhalls uppdrag.

En grundläggande skillnad mellan en anställning hos Samhall och en anställning med exempelvis lönebidrag hos en annan arbetsgivare är att det i Samhalls uppdrag ligger ett ansvar för att matcha individen mot rätt arbetsuppgifter och skapa förutsättningar för personlig och yrkesmässig utveckling. För att kunna erbjuda ett tillräckligt utbud av arbetsuppgifter har Samhall, och ska också ha, verksamhet inom flera olika branscher. I praktiken är det inte ovanligt att individen roterar mellan arbetsuppgifter inom olika branscher, ibland under en och samma arbetsdag.

En konsekvens av Samhalls uppdrag och arbetssätt är dock att det normalt sett inte går att på förhand veta med vilka arbetsuppgifter, på vilka arbetsplatser eller i vilka branscher som individen kommer att sysselsättas. Det är en grundläggande skillnad jämfört med en lönebidragsanställning. I Samhalls verksamhet skulle det därför, enligt utredningens bedömning, i praktiken vara omöjligt att på förhand besluta om en ersättning på individnivå som med rimlig säkerhet skulle motsvara individens arbetsförmåga i arbetsuppgifterna hos Samhall.

Visserligen behöver den individuella ersättningsnivån inte nödvändigtvis fastställas just på förhand. I teorin skulle ersättningsnivån i stället kunna korrigeras kontinuerligt för varje individ utifrån vilken arbetsförmåga individen har i de specifika arbetsuppgifter som han eller hon utför. I praktiken skulle detta dock kräva en mycket omfattande administrativ apparat både inom Samhall och inom Arbetsförmedlingen. För det första skulle Samhall behöva planera och föra register över exakt vilka arbetsuppgifter som var och en av bolagets över 22 000 anställda utför, och ha rutiner för att överföra dessa uppgifter till Arbetsförmedlingen. Det skulle innebära en kostsam meradministration inom Samhall, inte minst för första linjens chefer, vilket bl.a. skulle minska tiden då chefen kan vara närvarande i produktionen. För det andra skulle Arbetsförmedlingen behöva göra kontinuerliga bedömningar av arbetsförmågan hos var och en av dessa individer i relation till konstant skiftande arbetsuppgifter och arbetssituationer, samt kontinuerligt fatta nya ersättningsbeslut för var och en av dem. Utredningen bedömer att varken Samhall eller Arbetsförmedlingen är resurssatt för detta. Utredningen bedömer inte heller att den typen av meradministration skulle skapa något mervärde i verksamheterna utan uteslutande utgöra en nackdel, sett från både Samhalls och Arbetsförmedlingens perspektiv. Även mer-

värdet i form av ökad transparens skulle vara litet i förhållande till kostnaderna, eftersom det främst skulle handla om en ökad transparens gentemot allmänheten men som däremot förmodligen inte skulle påverka en arbetsgivares anställningsbeslut.

Sannolikt skulle Samhall också, även fortsättningsvis, behöva få en del av sin ersättning i form av en klumpsumma, vid sidan av den individbaserade ersättningen. Detta för att bolaget ska kunna täcka sina kostnader för att bl.a. förlägga produktionen där behoven finns och erbjuda en bred tillgång på arbetsuppgifter. Om en del av ersättningen fortfarande ges i form av en klumpsumma skulle det dock samtidigt innebära att transparensen skulle öka i endast begränsad omfattning.

Dagens utformning av merkostnadsersättningen bör kvarstå

Utredningens sammantagna bedömning är därför att den nuvarande merkostnadsersättningen inte bör ersättas av en individbaserad ersättning. En individbaserad ersättning i form av ett checksystem bedöms inte vara vare sig möjlig eller lämplig att införa. I fråga om att i stället övergå till individbaserad ersättning i den meningen att även anställda hos Samhall skulle ersättas utifrån arbetsförmåga är utredningens bedömning att kostnaderna för en sådan förändring skulle vara orimligt stora, samtidigt som nyttan med en sådan förändring bedöms vara mycket begränsad. Samhalls merkostnadsersättning bör därför även fortsatt ha den utformning som den har i dag.

Nya kontakter med kommissionen skulle krävas

Om det, trots de betydande nackdelar som här har beskrivits, skulle bedömas vara önskvärt att övergå till en ersättningsmodell där Samhall skulle ersättas utifrån arbetsförmågan hos respektive anställd, vill utredningen kort redogöra för vissa praktiska omständigheter som i så fall behöver uppmärksammas i samband med genomförandet.

Till att börja med skulle detta, enligt utredningens bedömning, innebära ett avsteg från den ersättningsmodell som låg till grund för Europeiska kommissionens beslut om hur svenska staten får ersätta Samhall från 2017.¹⁷ En sådan förändring skulle därmed kräva att

¹⁷ Europeiska kommissionen (2017) *Statligt stöd SA.38469 (2017/E) – Sverige. Skyddad sysselsättning i Sverige*. Beslut 2017-12-06.

regeringen tar förnyade kontakter med kommissionen, och i förlängningen potentiellt notifierar en förändrad ersättningsmodell i enlighet med artikel 108.3 fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

Vidare bedöms en förändrad ersättningsmodell kräva ny reglering i lag som möjliggör för Samhall och Arbetsförmedlingen att utbyta och behandla personuppgifter i syfte att fastställa ersättningsnivåerna. Det förändrade förfarandet för fastställande av ersättningen skulle också kräva ny eller förändrad reglering i flera förordningar. En övergång till en förändrad ersättningsmodell där Samhall skulle ersättas utifrån arbetsförmågan hos respektive anställd skulle också innebära nya tillkommande arbetsuppgifter för Samhall respektive Arbetsförmedlingen, som båda organisationerna skulle behöva få ekonomisk ersättning för, och tid för att implementera.

9.8.2 Merkostnadsersättningen bör räknas upp årligen

Förslag: De anslagsmedel som avser merkostnadsersättning till Samhall räknas upp årligen.

Bedömning: Kammarkollegiet bör fortsatt ha i uppgift att årligen i efterhand kontrollera att den ersättning som Samhall får inte överstiger Samhalls merkostnader för det aktuella året, och att vid behov besluta om återkrav av den överskjutande delen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen gör bedömningen att Samhall i dag inte har förutsättningar att skapa tillräckligt utvecklande arbete. Utredningen bedömer att den huvudsakliga orsaken till det är statens finansiella styrning. Merkostnadsersättningens konstruktion medför att Samhall i vissa avseenden möter ekonomiska incitament som står i direkt strid med uppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med viss omfattning, vilket beskrivs i det följande. Över tid har statens finansiella styrning enligt utredningens bedömning medfört gradvis lägre kvalitet i verksamheten, sämre stöd och mindre möjligheter

till utveckling för de anställda. Den finansiella styrningen går också på tvärs mot delar av den övriga styrningen.

Den finansiella styrningen bygger på principer som skapar ohållbara ekonomiska förutsättningar

Det finns, menar utredningen, en strukturell obalans i Samhalls ekonomiska förutsättningar. Denna obalans har sin grund i de förutsättningar som statens styrning skapar för bolagets intäkter respektive kostnader. Dessa förutsättningar bygger på oförenliga principer.

Regeringens finansiella styrning av Samhall utgår från en princip om att tilldelningen av medel är bestämd till ett nominellt belopp, som är oförändrat från år till år, om inte regering och riksdag aktivt fattar andra beslut. Det innebär att bolaget hela tiden måste utgå från ett scenario där merkostnadsersättningen, och därmed merparten av bolagets intäkter, kommer att vara nominellt oförändrad. Samhall har vissa möjligheter att påverka omfattningen av övriga intäkter, dvs. intäkterna från försäljning av varor och tjänster. Kundintäkterna utgör dock endast en mindre del av de totala intäkterna. De sammanlagda förutsättningarna för Samhalls intäkter är därför i huvudsak att se som givna av staten.

Regeringen styr också omfattningen och strukturen avseende merparten av Samhalls kostnader. Denna styrning innebär i stället att långtgående krav ställs på bolaget i reala termer, framför allt form av kravet på att Samhall ska skapa arbete motsvarande ett visst antal lönetimmar. Även denna styrning är i normalfallet oförändrad över tid om inte regeringen särskilt fattar beslut om en förändring. Lönekostnaderna för de individer som är anvisade av Arbetsförmedlingen, som utgör merparten av bolagets kostnader, är dock inte nominellt konstanta utan förändras årligen utifrån kollektivavtal, och i praktiken i takt med den allmänna löneutvecklingen i ekonomin.

Om Samhall ska uppfylla statens krav på att skapa sysselsättning motsvarande ett visst antal lönetimmar blir följden att det hela tiden uppstår ett glapp mellan Samhalls intäkter och kostnader. Genom uppdragets utformning, i kombination med den finansiella styrningen, har staten alltså sedan lång tid tillbaka i praktiken försett Samhall med ett mycket kraftigt årligt effektiviseringskrav. Enligt utredningens bedömning är detta ett systemfel som har lett till en gradvis utarm-

ning av kvaliteten i verksamheten över tid, och som på sikt kommer att utmana mervärdet för staten av att alls bedriva verksamheten.

Statens intresse ligger i produktionen, inte i det som produceras

Likt andra företag, såväl statliga som privatägda, producerar Samhall efterfrågade varor och tjänster. Men i Samhalls fall är produktionen endast ett medel för att kunna utföra samhällsuppdraget att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns för en målgrupp som inte har bedömts kunna få något annat arbete. Visserligen producerar och säljer Samhall varor och tjänster på en marknad, men ägarens intresse ligger inte i de varor och tjänster som produceras, utan i att produktionen bedrivs på ett visst sätt. Samhall ska enligt sitt samhällsuppdrag skapa arbete i en viss omfattning, av viss beskaffenhet och med en viss geografisk fördelning för en specifik grupp av individer som inte kan få arbete hos andra arbetsgivare, och dessutom inte säga upp personal på grund av arbetsbrist.

Samhall skiljer sig alltså i väsentliga delar från ett privatägt bolag. Ett privatägt bolag kan antas i normalfallet sträva efter att maximera avkastningen på det egna kapitalet, på kortare eller längre sikt. Ett privatägt bolag med motsvarande verksamhet och kostnadsstruktur som Samhall skulle kunna hantera effektiviseringsbehov genom att på kort sikt säga upp personal och på lång sikt arbeta för att t.ex. göra verksamheten mindre personalintensiv, och därmed minska lönekostnaderna. Till följd av sitt uppdrag saknar Samhall dock i princip den typen av verktyg. Samhalls verksamhet är, och ska vara, personalintensiv.

Att det är produktionen som ska ha en viss omfattning och beskaffenhet, snarare än de varor och tjänster som produceras, skiljer enligt utredningens bedömning också från andra statliga bolag. I andra statliga bolag är det typiskt sett utfallet av verksamheten, i form av de tjänster eller de varor som produceras, som är det viktiga. Utredningen har inte kunnat se att det normalt sett ställs några motsvarande ägarkrav på andra statliga bolag i fråga om själva produktionens omfattning eller beskaffenhet.

De årliga ökningarna av Samhalls merkostnader är inte finansierade

Effektivisering kan uppnås genom ökade intäkter alternativt, eller i kombination med, att minska de kostnader som inte avser anvisad personal. En konsekvens av att Samhalls merkostnadsersättning är nominellt bestämd är att produktivitetsutveckling i affärsverksamheten i normalfallet förväntas finansiera hela den årliga kostnadsökningen. Detta trots att Samhall har betydligt fler anställda än vad ett annat företag antas behöva för att utföra samma arbete, och att alla anställda har årliga löneökningar och genererar även andra typer av kostnader för t.ex. hyror och arbetskläder. Annorlunda uttryckt förväntas produktivitetsutvecklingen även finansiera de årliga ökningarna av de merkostnader som följer av bolagets samhällsuppdrag.

Samtidigt kan Samhall endast påverka den tredjedel av intäkterna som kommer från bolagets kunder. Samhall kan alltså i princip endast anpassa priserna motsvarande – i bästa fall – löneökningen för en av tre anställda utan att tappa i konkurrenskraft.

Om prisutvecklingen på marknaden inte möjliggör att priserna kan justeras fullt ut i takt med inflationen behöver bolaget liksom dess konkurrenter effektivisera verksamheten i motsvarande grad. Till skillnad från konkurrenterna behöver Samhall dock också, därutöver, åstadkomma ytterligare produktivitetshöjningar eller besparingar för att täcka de årligen ökande kostnaderna för de övriga två anställda som ska utföra samma arbete.

Om staten inte kontinuerligt skjuter till medel behöver Samhall därför kompensera genom kraftiga intäktsökningar eller kostnadsminskningar varje år. Utredningens beräkningar tyder på att Samhall under ett år med normala löneökningar och utan höjningar av merkostnadsersättningen behöver kunna effektivisera verksamheten med 5,6 procent endast för att kunna nå ett nollresultat. För att uppnå det mål för avkastning på eget kapital som staten har satt behöver verksamheten effektiviseras med hela 8,5 procent.

En förväntan om kraftig effektiviseringstakt kan vara rimlig i vissa verksamheter, men utredningen vill poängtera att produktionen i Samhalls fall i huvudsak utgörs av manuella arbetsuppgifter i lågmarginalbranscher. Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att i Samhalls verksamhet åstadkomma en så pass kraftig årlig produktivitetstillväxt på lång sikt som krävs inom Samhall på annat sätt än genom att de anställda ”jobbar fortare” för varje år, och där-

med producerar mer (se avsnitt 5.7). Utredningen kan inte se någon uppenbar anledning till att Samhalls målgrupp, som grupp betraktat, skulle förväntas vara väsentligt mer produktiv i den typen av arbetsuppgifter i dag jämfört med för tio eller tjugo år sedan. Ändå är det precis detta som finansieringsmodellen implicerar.

Alternativet för Samhalls del är att dra ned på de kostnader som inte är lönekostnader för de individer som har anvisats av Arbetsförmedlingen. Dessa kostnader speglar till stor del nivån på stödet från chefer och andra tjänstemän, där stödets kvalitet i betydande utsträckning kan antas bestå av hur mycket tid som chefer och andra tjänstemän kan ägna åt varje anställd och hans eller hennes utveckling. Att hantera ett effektiviseringstryck genom att sänka dessa kostnader är därför i praktiken liktydigt med att kontinuerligt minska den tid som chefer och andra tjänstemän kan ägna åt varje anställd.

Samhall måste hela tiden räkna med att inte få tillskott

Osäkerheten om ifall staten kommer att höja merkostnadsersättningen, och i så fall när, sätter också bolagsstyrelsen i en svår situation. Även om merkostnadsersättningen har höjts vid flera tillfällen de senaste åren har det varken skett med förutsägbarhet eller inneburit att Samhall har fått full kompensation för löneökningstakten. Att tidpunkten är okänd innebär att Samhall i praktiken alltid måste utgå från att bolaget inte kommer att få några tillskott, och att bolaget måste klara ekonomin på egen hand genom ökade intäkter eller minskade kostnader. En annan konsekvens är också att förutsättningarna för att genomföra kvalitetshöjande investeringar, t.ex. i syfte att bredda verksamheten och skapa ett större utbud av arbetsuppgifter, omgärdas av stor osäkerhet. Även det blir en faktor som riskerar att hämma verksamhetens kvalitet.

Finansieringsmodellen utmanar Samhalls mervärde

Utredningen bedömer att dagens finansiella styrning medför att mervärdet för staten av att alls bedriva Samhalls verksamhet riskerar att utmanas på sikt. Samhall har inrättats för att fylla en funktion som ingen annan arbetsgivare fyller, för en målgrupp som inte kan få annat arbete, och det finns ett samhällsintresse av att uppdraget och kvalite-

ten i verksamheten upprätthålls. Utredningens bedömning är dock att dagens kombination av intäkter som i huvudsak är nominellt oförändrade från år till år, allt annat lika, och kostnader som i huvudsak ökar varje år, gör det omöjligt för Samhall att långsiktigt utföra sitt uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med både angiven omfattning och bibehållen kvalitet. Följden blir att kvaliteten i verksamheten gradvis utarmas, och att det finns en risk för att Samhall i slutändan blir en verksamhet som inte har något särskilt utvecklingsinnehåll och dit bara högproduktiva individer som kräver få anpassningar kan anvisas.

*Samhall har incitament att försöka anställa
och behålla högproduktiva individer*

Att Samhall hela tiden behöver räkna med att kunna effektivisera verksamheten kraftigt varje år innebär också att Samhall har incitament att i möjligaste mån försöka anställa och behålla högproduktiva anställda, i den mån bolaget kan påverka detta. Enligt utredningens bedömning verkar dessa incitament i motsatt riktning till andra delar av styrningen, inte minst hur målgruppen för skyddat arbete är formulerad, dvs. att det ska röra sig om personer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att individen inte kan få något annat arbete och inte heller kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. Förmodligen är det också främst därför som det finns brister i samsyn mellan Samhall och Arbetsförmedlingen på den operativa nivån i fråga om vilka som bör anvisas till skyddat arbete, där Arbetsförmedlingen ser behov av att kunna anvisa fler med mer omfattande stödbehov (se avsnitt 7.6.5). Att Samhall har incitament att behålla högproduktiva anställda verkar också i motsatt riktning i förhållande till målet att åstadkomma övergångar till den reguljära arbetsmarknaden.

Finansieringsmodellen uppmuntrar till expansion

Vidare har frågan också en konkurrensaspekt. Om de kommersiella intäkterna, som alltså finansierar en tredjedel av Samhalls verksamhet, hela tiden måste kompensera även för den årliga ökningen av de merkostnader som följer av samhällsuppdraget, så tvingar detta i prak-

tiken Samhall till en mer expansiv affärsstrategi än vad som annars skulle ha varit nödvändigt. Samhall kan inte höja priserna tre gånger så mycket som sina konkurrenter, eftersom det snabbt skulle göra att bolaget tappar marknadsandelar. Detta särskilt eftersom Samhall inte kan säga upp de anställda som har anvisats av Arbetsförmedlingen, utan behöver vinna tillräckligt många kontrakt för att kunna upprätthålla en tillräcklig nivå av sysselsättning. Eventuell undersysselsättning betingar kostnader som i förlängningen ytterligare ökar behovet av effektivisering.

Om Samhall i möjligaste mån vill undvika att behöva göra besparingar behöver bolaget därför expandera kontinuerligt genom att hela tiden ta in fler affärer och öka produktiviteten per anställd. Detta har väckt irritation hos konkurrenterna, vilket bl.a. framgår av att det faktum att Samhall vid upprepade tillfällen har blivit anmält till Konkurrensverket (se avsnitt 5.8.2).

Tillskott för kvalitetshöjningar går om intet på ett par år

Dagens modell begränsar också, enligt utredningens bedömning, riksdagens och regeringens handlingsfrihet i flera avseenden. Finansieringsmodellen innebär till att börja med att alla satsningar på höjd kvalitet i verksamheten, t.ex. genom ökad chefstäthet eller verksamhetsmässig bredd, går om intet på några få års sikt om de inte följs av kontinuerliga ekonomiska tillskott, eftersom Samhall kontinuerligt behöver leta efter möjliga besparingar.

Detta gäller även för de förändringar som utredningen föreslår. Utredningen lämnar flera förslag som på kort sikt kan väntas innebära en kvalitetshöjning. Om Samhall fortsatt möter årliga effektiviseringsbehov kan dock även dessa förväntade kvalitetshöjningar förväntas gå om intet till följd av ett behov av nya besparingar inom ett par år.

Vidare ligger det i sakens natur att Samhall långt ifrån alltid klarar av att göra en så kraftig effektivisering av verksamheten som skulle krävas för att bolaget ska klara sig utan medeltillskott. Dagens finansieringsmodell innebär därför också i praktiken att Samhalls ekonomi med några års mellanrum riskerar att försämrats till en punkt där regeringen och riksdagen inte har något annat val än att använda en betydande del av årets reformutrymme till att göra ett omfattande

medelstillskott för att förhindra att Samhall så småningom hamnar på ekonomiskt obestånd. I praktiken erhåller Samhall på så vis ändå tillskott som sett över tid inte är obetydliga. De medelstillskott som Samhall fick under åren 2013–2023 uppgick t.ex. till i genomsnitt 1,9 procent per lönetimme och år.¹⁸ Tillskotten görs dock på ett sätt som varken gynnar verksamheten eller riksdagens och regeringens handlingsfrihet.

Oregelbundna medelstillskott gör de ekonomiska målen irrelevanta

Att den ekonomiska bas som ges av merkostnadsersättningen hela tiden är krympande, fram till dess att regeringen och riksdagen förr eller senare tvingas göra ett betydande medelstillskott, får enligt utredningens bedömning också till följd att de ekonomiska mål som staten har satt för Samhall, om avkastning på eget kapital respektive soliditet, blir irrelevanta. Över tid finns ett tydligt samband mellan höjningarna av merkostnadsersättningen och Samhalls ekonomiska resultat. Verksamheten ger väsentliga överskott när merkostnadsersättningen nyligen har höjts, som därefter övergår i allt större underskott, ju längre tid som går innan nästa höjning görs (se avsnitt 5.7.3). Eftersom längre perioder av negativa rörelseresultat urholkar soliditeten är även Samhalls möjligheter att uppnå soliditetsmålet i förlängningen beroende av att merkostnadsersättningen höjs.

De båda ekonomiska målen kan alltså, givet den nuvarande finansiella styrningen, knappast antas ha någon styrverkan alls. Detta är enligt utredningen problematiskt, sett till att syftet med att införa målen var att skapa finansiell stabilitet i bolaget samt en konkurrensneutralitet mot andra bolag (se avsnitt 5.7.8). Liksom Riksrevisionen konstaterade redan 2008 anser utredningen också att det utifrån de ekonomiska målen inte går att bedöma om verksamheten bedrivs effektivt utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

¹⁸ Beräkningen avser hur mycket merkostnadsersättning som Samhall erhöll i genomsnitt under respektive år i förhållande till det antal lönetimmar som Samhall hade i uppdrag att producera under respektive år. Detta för att förändringar av medelstilldelningen som endast berodde på en ändrad omfattning av uppdraget inte ska räknas med. Det innebär dock också t.ex. att LFU-uppdraget inte ingår i beräkningen före 2019, eftersom detta uppdrag då styrdes och finansierades separat.

Den samlade styrningen behöver förändras

Dagens finansiella styrning, i kombination med hur Samhalls uppdrag i övrigt är utformat, skapar alltså en lång rad problem. Den finansiella styrningen urholkar delar av den övriga styrningen och skapar i vissa delar incitament för Samhall som står i direkt strid med det uppdrag som bolaget har att utföra. I slutändan går problemen ut över de individer som är anställda inom Samhall. I förlängningen utmanas mervärdet av att staten alls ska bedriva verksamheten. Det finns därför skäl att överväga möjliga förändringar av den samlade styrningen.

Enligt utredningens bedömning bör de effektiviseringskrav som ställs på Samhall vara realistiska och proportionerliga i förhållande till bolagets uppdrag. Som tidigare har nämnts har staten försett Samhall med en intäkts- respektive kostnadsstruktur som bygger på oförenliga principer, och som ofrånkomligen leder till utarmning av kvaliteten i verksamheten.

Som kommersiell aktör behöver Samhall följa produktivitetsutvecklingen på marknaden. Det innebär bl.a. att Samhall behöver följa med i utvecklingen av t.ex. arbetsmetoder och arbetsmaterial. Staten är också enligt statsstödsreglerna förhindrad att ersätta Samhall för kostnader som inte utgör sådana merkostnader som bolaget har för sitt samhällsuppdrag.

Sett över tid menar utredningen däremot att det inte är rimligt att Samhall på egen hand ska kunna finansiera även de årliga ökningarna av de merkostnader som följer av samhällsuppdraget, dvs. att bedriva produktion med den omfattning och den beskaffenhet som staten har beslutat. I andra statliga verksamheter är utgångspunkten vanligen antingen att både kostnader och intäkter ska kunna vara i huvudsak konstanta i reala termer, eller att det finns en nominellt konstant ersättning för ett ändamål och att omfattningen av verksamheten får anpassas till de ekonomiska förutsättningarna. Ett exempel på det förstnämnda är att myndigheters förvaltningsmedel pris- och lönejusteras årligen, om än med ett visst effektivitetsavdrag, just eftersom det finns ett samhällsintresse av att upprätthålla verksamheten över tid. Utredningen bedömer att det även i Samhalls fall finns ett samhällsintresse av att upprätthålla verksamheten över tid, vilket tydligt kommer till uttryck genom reala krav, på att skapa sysselsättning motsvarande ett visst antal lönetimmar. Men staten tillhandahåller sam-

tidigare inte de ekonomiska förutsättningarna för att bolaget ska kunna uppfylla dessa krav över tid. Statens styrning hänger alltså inte ihop.

Utifrån att samhällsintresset i verksamheten ligger i att verksamheten upprätthålls över tid, och inte i de varor och tjänster som produceras, förefaller det inte heller motiverat att Samhall ska möta väsentligt större krav på effektivisering, endast för att Samhall är ett bolag, än om samma verksamhet hade bedrivits i myndighetsform.

Ytterligare ett sätt att uttrycka samma sak är att det inte är rimligt att ställa högre krav på produktivitetsutveckling hos Samhall än hos konkurrenterna. Det är enligt utredningen tveksamt om staten bör driva Samhall på ett sätt som skapar den typen av incitament.

Utredningen bedömer därför sammantaget att styrningen behöver förändras på ett sätt som jämnar ut den strukturella obalans som finns i samhällsuppdraget mellan merkostnadsersättningens respektive kostnadernas utveckling, och därigenom säkerställa att Samhall kan utföra sitt uppdrag med rimlig kvalitet även på sikt.

Inte aktuellt att föreslå förändringar som går emot syftet att sysselsätta målgruppen

Samhalls verksamhet syftar enligt förarbetena till att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga rätt till avlönat arbete, och bör enligt utredningens bedömning göra så även framöver. Utredningen har därför inte bedömt det som aktuellt att föreslå sådana förändringar som skulle möjliggöra en minskning av personalintensiteten i produktionen, t.ex. genom att avskaffa styrningen mot att skapa sysselsättning i viss omfattning. Den typen av förändringar skulle visserligen ha kunnat bidra till att minska obalansen mellan hur intäkter och kostnader utvecklas, men det skulle gå emot själva syftet med Samhall. Detsamma gäller om Samhall t.ex. skulle få möjlighet att anställa individer med avsevärt högre produktivitet. Som utredningen tidigare har poängterat ligger det vidare samhällsintresset av Samhalls verksamhet inte i de varor och tjänster som produceras, utan produktionen har ett värde endast om den kan vara ett verktyg för att skapa meningsfulla och utvecklande arbetstillfällen för Samhalls målgrupp.

Av samma skäl har utredningen inte heller sett det som aktuellt att föreslå att Samhall skulle få möjlighet att säga upp anställda på grund av arbetsbrist. En sådan förändring skulle visserligen kunna

bidra till en ökad flexibilitet för bolaget i den meningen att Samhall då skulle kunna säga upp anställda på orter där bolaget har svårt att säkerställa en tillräcklig sysselsättningsgrad, för att sedan anställa på nytt vid en senare tidpunkt eller på andra orter där Samhall har lättare att hitta sysselsättning och göra affärer med bättre ekonomiska marginaler. Det skulle både kunna minska Samhalls kostnader och bidra till en möjlighet att öka intäkterna. Ett viktigt syfte med skyddat arbete är dock, förutom själva arbetet, också att bidra med långsiktig trygghet för de anställda, i ett läge där alla andra insatser har prövats utan framgångsrikt resultat, och där alternativet till skyddat arbete i många fall är att permanent stå utanför arbetsmarknaden. Av tidigare förarbeten framgår att skyddat arbete innebär att de anställda ska vara skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder, inte bara när det gäller att få ett arbete, utan också att behålla arbetet (se kapitel 3). Att ge Samhall möjlighet att säga upp anställda på grund av arbetsbrist skulle gå emot denna inriktning. Om Samhall skulle få möjlighet att säga upp anställda på grund av arbetsbrist skulle det också bidra till att Samhall skulle få starka ekonomiska incitament att gradvis frånga uppdraget att bedriva verksamhet där behoven finns. Båda dessa förändringar skulle minska Samhalls mervärde för målgruppen, och i förlängningen för samhället i stort. Om Samhall inte kan möta behoven hos de individer som det är mest arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa till en anställning hos bolaget bedömer utredningen att staten har litet intresse av att driva verksamheten. Vidare ska Samhall i praktiken också avlasta den övriga arbetsmarknadspolitiken i den meningen att individer för vilka Arbetsförmedlingen har uttömt möjligheten att få arbete genom andra insatser inte längre ska vara kvar i Arbetsförmedlingens system.

Intäkter respektive kostnader behöver följa samma logik

Förutsatt att Samhall alltså fortsatt ska skapa sysselsättning i viss omfattning, rikta sig till samma målgrupp som i dag och att bolaget inte ska kunna säga upp personalen vid arbetsbrist, är utredningens bedömning att det kommer att vara ett bestående faktum att majoriteten av intäkterna i verksamheten består av merkostnadsersättning medan majoriteten av kostnaderna består av de anställdas löner. Som vi tidigare har sett är det dock inte långsiktigt hållbart att den

huvudsakliga intäktskällan är nominellt bestämd medan lönekostnaderna, som är den huvudsakliga kostnadsposten, ökar varje år, samtidigt som statens styrning i praktiken innebär att bolaget inte får minska personalintensiteten i produktionen. Det som återstår är därmed att se över de mekanismer som driver hur dessa intäkts- respektive kostnadskällor utvecklas över tid.

För att undvika att det hela tiden med automatik uppstår väsentliga underskott i verksamheten är utredningens bedömning att det finns två reella alternativ: Antingen behöver både merkostnadsersättningen och de anvisades löner vara nominellt bestämda, eller så behöver både merkostnadsersättningen och de anvisades löner öka i takt med löneutvecklingen. Det behöver alltså ske en förändring som innebär antingen att de anställdas ersättningar bestäms nominellt i stället för att öka varje år, eller att merkostnadsersättningen justeras upp varje år i en takt som kompenserar för löneutvecklingen.

*De kontinuerliga tillskott som kommer att krävas
bör ges med förutsägbarhet*

Det förstnämnda sättet, att staten föreskriver om nominella lönenivåer, skulle likna flera av de ersättningssystem som i övrigt finns inom arbetsmarknadspolitiken. Ett arbete som inte ger en riktig lön rimmar dock inte med grundtanken om att Samhall ska skapa riktiga jobb. Utredningen har fått en entydig bild av att just det faktum att Samhall kan ses som ett riktigt arbete är viktigt för de anställdas motivation och för arbetets meningsfullhet. Om de anställda skulle få nominellt bestämda ersättningar skulle det också övervältra kostnaderna för den årliga inflationen på de anställdas privatekonomi. Vidare skulle nominellt bestämda individersättningar potentiellt kunna ge Samhall en konkurrensfördel på marknaden. Utredningen bedömer därför sammantaget att en övergång till nominellt bestämda ersättningar inom Samhall inte är önskvärd. Det alternativ som återstår är därmed det andra sättet, som innebär att verksamheten framöver kommer att behöva kontinuerliga ekonomiska tillskott i form av höjd merkostnadsersättning.

Om Samhall dessutom ska ha möjlighet att nyttja de statliga medlen på ett effektivt sätt bör dessa tillskott ges med en förutsägbarhet som skapar långsiktiga förutsättningar för bolaget att bl.a. göra behövliga investeringar och utforma bästa möjliga stöd för de

anställda. Det innebär att staten behöver göra ett åtagande om att tillskotten faktiskt kommer att ges kontinuerligt, annars kommer Samhalls styrelse och bolagsledning fortsatt, på samma sätt som i dag, behöva ta höjd för att det inte nödvändigtvis kommer att ges några tillskott, vilket i så fall innebär fortsatta incitament att prioritera kraftiga intäktsökningar och potentiellt kvalitetshämmande kostnadsminskningar framför investeringar i stödet till de anställda.

Utredningen föreslår därför att Samhall ska få kontinuerliga tillskott genom en årlig uppräknings av den statliga merkostnadsersättningen.

Medlen för Samhalls merkostnadsersättning bör räknas upp årligen

I teorin finns olika tänkbara modeller för uppräknings av den statliga merkostnadsersättningen. Att utforma en särskild uppräkningsmodell endast för Samhall skulle dock, oavsett utformning, kräva ställningstaganden till en rad praktiska frågor, däribland vilka variabler som den modellen i så fall skulle baseras på, eventuella tidsfördröjningar i statistiken och vilken aktör som skulle ansvara för att fastställa rätt uppräkningsstal. Samtidigt finns det transparens-skäl som talar emot att konstruera en särskild uppräkningsmodell som ska gälla endast för Samhall. Som utgångspunkt bör det också finnas goda förutsättningar för regeringen och riksdagen att hantera alla statsbudgetens anslag på ett smidigt och transparent sätt, vilket försvåras av särlösningar. I praktiken finns det i huvudsak bara en uppräkningsmodell som används brett: den modell för pris- och löneomräkning (PLO) som tillämpas för myndigheters förvaltningsanslag. Syftet med den modellen är just det som är syftet i det här fallet, dvs. att upprätthålla stabila och förutsägbara förutsättningar för beslutad statlig verksamhet över tid.¹⁹

¹⁹ Införandet av PLO-modellen var en del av övergången till mål- och resultatstyrning i staten som genomfördes på 1990-talet. Som en del av denna förändring infördes den nuvarande modellen med ramanslag, där PLO ingår. Syftet var bl.a. att överföra ansvar och befogenheter avseende finansiell styrning från regeringen till myndigheterna. Beslut om förändringar i verksamhetens inriktning eller som förutsätter resurstillskott skulle även fortsättningsvis hanteras inom ramen för den statliga budgetprocessen. Däremot ansågs en ökad andel operativa beslut kunna fattas direkt av myndigheterna, förutsatt att de ekonomiska ramarna är kända. Myndigheternas förutsättningar skulle göras tydligare så att de så tidigt som möjligt känner till de ekonomiska ramarna för verksamheten och på vilket sätt de kommer att kompenseras för kostnadsutvecklingen. Modellen antogs därmed bl.a. förbättra incitamenten till ett effektivt resursutnyttjande. Se prop. 1992/93:100, s. 102 och Rikskommissionen (2022). *Räkna med mindre*. RiR 2022:2, s. 10–11.

Eftersom det samhällsuppdrag som merkostnadsersättningen ersätter Samhall för kan jämföras med ett myndighetsuppdrag ligger det enligt utredningen nära till hands att uppräknings enligt PLO skulle kunna ses som ändamålsenlig även för Samhall. Även om PLO-modellen är utformad för myndigheters förvaltningskostnader finns det andra exempel på att modellen har använts för anslag till statliga bolag, t.ex. Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska teatern AB.²⁰ Uppräknings enligt PLO förekommer också för anslag till andra organisationer som inte är myndigheter men där det finns ett samhällsintresse av att verksamheten upprätthålls, t.ex. i fråga om anslag till den kompletterande arbetslöshetskassan Alfakassan.²¹

Omräkningen enligt PLO-modellen görs emellertid med ett visst produktivitetsavdrag. Även om myndigheterna kompenseras för pris- och löneökningar innebär produktivitetsavdraget att kompensationen inte är hundra procentig.²² Om Samhalls anslag räknas upp i enlighet med PLO skulle det därför innebära att det fortsatt kommer att finnas ett visst effektiviseringskrav inom Samhall, utöver det effektiviseringskrav som följer av marknadsutvecklingen. På sikt kan därför även en uppräknings med PLO komma att aktualisera behovet av ytterligare medelstillskott för att upprätthålla en jämn kvalitet i Samhalls verksamhet. Detta effektiviseringsbehov är dock avsevärt mindre än det effektiviseringskrav som Samhall i dag i praktiken möter. Med PLO skulle kravet på effektivisering i stället motsvara den effektivisering en motsvarande myndighet skulle förväntas åstadkomma. Beräknat på de senaste tio årens genomsnittliga omräkningstal har det årliga produktivitetsavdraget för lönekostnader uppgått till i genomsnitt 1,3 procent. Som ett räkneexempel skulle det, givet Samhalls kostnadsmix 2023, där olika typer av lönekostnader står för 85 procent av de sammantagna kostnaderna, medföra ett sammantaget effektiviseringskrav på 1,1 procent per år framöver.

De diskretionära medelstillskott som Samhall har erhållit under det senaste decenniet har inte kompenserat bolaget för den faktiska

²⁰ Prop. 2023/24:1, utg.omr. 17, s. 49–50.

²¹ Se 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor resp. prop. 2024/25:1 utg.omr. 14, s. 55.

²² I samband med införandet av PLO konstaterade regeringen att lönehöjningar inom industrin motsvaras till en del av produktivitetsökningar. För att de statligt anställda ska kunna påräkna en löneutveckling i nivå med den inom konkurrensutsatta sektorn menade därför regeringen att även deras lönehöjningar måste motsvaras av produktivitetsförbättringar. Se prop. 1993/94:100, bilaga 1, s. 107. Produktivitetsavdraget mäts som ett tioårigt glidande medelvärde av årlig produktivitetsutveckling inom privat tjänstesektor. Se Ekonomistyrningsverket (2018). *Översyn av omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen (PLO)*. ESV 2018:55, s. 12.

pris- och löneökningstakten i ekonomin. Däremot har tillskotten, enligt utredningens beräkningar, faktiskt överstigit vad Samhall skulle ha erhållit med årlig uppräknings enligt PLO. Som nyss har nämnts fick Samhall under åren 2013–2023 medelstillskott med i genomsnitt 1,9 procent per lönetimme och år. Uppräknings enligt PLO skulle enligt utredningens beräkningar ha inneburit en uppräknings med i genomsnitt 1,4 procent per år. Det kan jämföras med att den genomsnittliga löneökningstakten på arbetsmarknaden som helhet uppgick till 2,7 procent under samma period (se avsnitt 5.7.4) eller att en teoretisk PLO-uppräknings av Samhalls ersättning utan produktivtetsavdrag skulle ha inneburit en uppräknings med 2,4 procent per år.²³ Det talar för att uppräknings enligt PLO inte är tillräcklig för att kompensera för kostnadsökningarna inom bolaget och att en annan uppräkningsmodell bör väljas. Samtidigt skulle en uppräknings, även om den görs enligt PLO, ha inneburit väsentligt bättre möjligheter till förutsägbarhet i fråga om bolagets ekonomiska situation jämfört med diskretionära tillskott, och att Samhall i så fall inte skulle ha behövt utgå från att hela tiden behöva göra samma kraftiga effektivisering av verksamheten. Det skulle i sin tur ha medfört mindre motsättningar inom uppdraget och bättre förutsättningar för långsiktig planering och investeringar jämfört med hur Samhalls situation har sett ut, och därmed också större möjligheter att fokusera på tillräcklig kvalitet i stödet till de anställda. Samhall skulle inte heller ha behövt bygga upp en lika omfattande kassa för att kunna klara längre perioder av underskott (se avsnitt 5.7.8), utan skulle ha kunnat använda tilldelade medel på ett mer effektivt sätt för att gynna verksamheten.

²³ PLO baseras inte endast på löneökningstakt utan även på utvecklingen av lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader. Omräkningsstalet för lönekostnader baseras på ett arbetskostnadsindex för tjänstemän inom tillverkningsindustrin minus ett produktivtetsavdrag. Produktivtetsavdraget mäts som ett tioårigt glidande medelvärde av årlig produktivtetsutveckling inom privat tjänstesektor. Se Ekonomistyrningsverket (2018). *Översyn av omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen (PLO)*. ESV 2018:55, s. 12.

Kammarkollegiet bör fortsatt ha i uppgift att kontrollera för överkompensation

Risken bedöms vara låg för att den årliga uppräkningsnivån över tid ska medföra en ersättningsnivå som överstiger Samhalls merkostnader enligt förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 11.5). För att säkerställa att Samhall inte överkompenseras, om detta ändå skulle inträffa, bör Kammarkollegiet fortsatt ha i uppgift att årligen i efterhand kontrollera att den ersättning som Samhall får inte överstiger Samhalls merkostnader för det aktuella året, och att vid behov besluta om återkrav av den överskjutande delen, i enlighet med vad som har beskrivits i avsnitt 8.3.2.

9.8.3 Regeringen bör redovisa mått på hur medlen är beräknade

Bedömning: Regeringen bör i budgetpropositionen redovisa styckkostnader för olika typer av lönebidrag och skyddat arbete.

Skälen för bedömningen

Utredningen har haft i uppdrag att analysera hur transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas, inbegripet att överväga för- och nackdelar med en mer individbaserad ersättningsmodell. Utredningen har gjort bedömningen att den nuvarande merkostnadsersättningen inte bör ersättas av en individbaserad ersättning (se avsnitt 9.8.1).

Samtidigt bör det för offentligt finansierad verksamhet vara lätt för medborgarna att verifiera hur de skattemedel som finansierar verksamheten används, vilket även betonas i utredningens direktiv. Det talar för att någon form av mer specificerad redovisning av hur medlen används ändå behövs.

Marginaler i enskilda affärer utgör företagshemligheter

Det framförs ibland kritik mot bristande insyn i hur Samhalls vinstmarginaler ser ut i samband med enskilda affärer. Uppgifter om Samhalls affärsmässiga marginaler för enskilda affärer utgör, enligt utredningens bedömning, information om Samhalls affärs- och driftförhållanden. Om sådan information skulle avslöjas skulle det innebära skada för företaget. Skydd för företagshemligheter regleras bland annat i lagen om företagshemligheter.²⁴

Samhall ska enligt bolagsordningen producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Det är en grundläggande del av Samhalls verksamhetsidé att bolaget på så sätt inte ska tillhandahålla en sysselsättningsinsats utan skapa riktiga jobb. Enligt bolagsordningen ska verksamheten således bedrivas enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor. Om det skulle ställas krav på Samhall att öppet redovisa information om bolagets marginaler i enskilda affärer skulle detta enligt utredningens bedömning försvåra Samhalls möjligheter att konkurrera på marknaden, och därmed medföra att Samhall inte kan bedriva verksamhet på marknadens villkor. Enligt utredningens bedömning är det därför inte möjligt att införa den typen av transparenskrav utan att det får betydande påverkan på Samhalls förutsättningar att uppfylla det uppdrag som samhället har önskat att bolaget ska utföra. Liksom andra affärsdrivande verksamheter har Samhall dock att förhålla sig till tillämpliga konkurrensregler och till Konkurrensverkets tillsyn.

Inte ändamålsenligt att uppdra åt Samhall att lämna ytterligare redovisning

Utredningen har vidare undersökt möjligheten att regeringen skulle kunna ge Samhall i uppdrag att på aggregerad nivå redovisa hur medlen används, dvs. en redovisning som inte går att koppla till enskilda individer eller enskilda affärer. Utredningen bedömer dock att en sådan redovisning skulle betinga kostnader hos Samhall utan att medföra något egentligt mervärde jämfört med i dag (se avsnitt 8.4.6).

²⁴ Lagen (2018:558) om företagshemligheter.

Regeringen skulle kunna redovisa genomsnittliga styckkostnader

Om det bedöms vara önskvärt utifrån transparensperspektiv bedömer utredningen dock att regeringen skulle kunna redovisa de genomsnittliga styckkostnaderna för de olika typerna av lönebidrag och skyddat arbete i budgetpropositionen. Eventuellt skulle en sådan redovisning även kunna innefatta styckkostnader för andra typer av lönesubventioner (se avsnitt 8.4.3). Även om det redan i dag är fullt möjligt för den som så önskar att på egen hand göra sådana beräkningar skulle en samlad sådan redovisning enligt utredningens bedömning sannolikt bidra till en viss ytterligare tydlighet i fråga om kostnaden för olika insatser. Kostnaden för att göra en sådan förändring kan också betraktas som försumbar.

Det är samtidigt viktigt att notera att skyddat arbete inte är direkt jämförbart med styckkostnaden i t.ex. ett lönebidrag, till följd av skillnader i fråga om uppdrag och målgrupp, vilket beskrivs i avsnitt 8.4.4. Det finns en viss risk att en sådan redovisning i budgetpropositionen skulle kunna bidra till ett felaktigt intryck av att styckkostnaderna kan jämföras. Detta kan dock, enligt utredningens bedömning, i så fall hanteras genom att skillnaderna i uppdrag beskrivs i anslutning till redovisningen.

Givet att det går att redovisa skillnaderna i fråga om målgrupp och uppdrag på ett tydligt sätt så gör utredningen bedömningen att fördelarna utifrån ett transparensperspektiv med en sådan redovisning överväger nackdelarna. Utredningen gör därför bedömningen att regeringen i budgetpropositionen bör redovisa styckkostnader för olika typer av lönebidrag och skyddat arbete.

9.8.4 Inget behov av ytterligare kontroll av hur ersättningen används

Bedömning: Det finns inget behov av ytterligare kontrollmekanismer i fråga om hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen.

Skälen för bedömningen

Utredningens uppdrag har inte endast innefattat att analysera om transparensen för hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas, utan även om kontrollen av hur ersättningen används kan utvecklas. I fråga om kontroll finns det i dag två myndigheter som har i uppdrag att i olika avseenden kontrollera, direkt eller indirekt, hur Samhall använder sin merkostnadsersättning.

Utredningen gör bedömningen att den transparensrelaterade kritik som riktas mot Samhalls merkostnadsersättning i huvudsak berör två aspekter: För det första att bolagets ersättning inte är kopplad till arbetsförmågan hos varje individ, vilket i sin tur aktualiserar frågor om jämförbarhet och möjlighet att kontrollera för överkompensation, och för det andra bristande insyn i affärsmarginalerna i enskilda affärer som bolaget gör, vilket hänger samman med en upplevd risk för osund konkurrens (se kapitel 8).

Frågan om jämförbarhet och individbaserad ersättning behandlas i avsnitt 9.8.1. Utredningen gör där sammantaget bedömningen att merkostnadsersättningen fortsatt bör ha den utformning som den har i dag, och att en individbaserad ersättning skulle betinga orimligt stora kostnader till begränsad nytta. I avsnitt 9.8.3 gör utredningen dock bedömningen att regeringen bör redovisa styckkostnader för olika typer av lönebidrag och skyddat arbete. I fråga om de andra farhågorna, dvs. risken för överkompensation och konkurrenspåverkan, gör utredningen visserligen bedömningen att Samhalls affärsmässiga marginaler för enskilda affärer utgör information om Samhalls affärs- och driftförhållanden, och att det skulle innebära skada för företaget om sådan information skulle avslöjas (se avsnitt 9.8.3).

Utredningen bedömer samtidigt i att det i fråga om risken för osund konkurrens finns ett samhällsintresse av att säkerställa tillräcklig kontroll av verksamheten, oavsett nivån av allmän insyn. I dessa frågor finns också redan i dag kontrollinstanser. Kammarkollegiet har i uppdrag att kontrollera att Samhall inte blir överkompenserat i olika avseenden. Detta görs dels genom en kontroll av måluppfyllelsen i fråga om lönetimmar, dels genom en kontroll av att Samhall inte får mer ersättning än de merkostnader som följer av skyldigheten att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 8.3.2). Därutöver har Konkurrensverket i uppdrag att bedriva tillsyn i enlighet konkurrenslagen (2008:579), där-

ibland reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, de s.k. KOS-reglerna. Genom den typen av tillsyn kan Konkurrensverket, enligt utredningens bedömning, sägas bedriva en indirekt kontroll av om Samhall använder merkostnadsersättningen på ett korrekt sätt, dvs. på ett sätt som inte begränsar konkurrensen. Som tidigare har beskrivits har regeringen också gett utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader i uppdrag att göra en översyn av KOS-reglerna med syfte att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (se avsnitt 5.8.2).

Utredningen kan inte göra annan bedömning än att dessa kontrollmekanismer är inriktade på just de aspekter som är kärnan i den transparensrelaterade kritik som utredningen har uppfattat, och som här har beskrivits. Utredningen ser därför inget behov av ytterligare kontrollmekanismer i fråga om hur Samhall använder merkostnadsersättningen.

9.9 Språknivån hos de anställda

9.9.1 Språk är i stor utsträckning en kvalitetsfråga

Bedömning: Den potentiella nyttan med att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att sätta in mer omfattande, anpassade utbildningsinsatser för att höja den generella språknivån hos målgruppen innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall skulle sannolikt inte överväga kostnaden för sådana insatser. Sannolikt är det inte heller vare sig möjligt eller lämpligt att införa generella språkkrav inom Samhalls verksamhet.

Samhall behöver ha praktiska förutsättningar att hantera utmaningen med bristande språknivå hos vissa anställda. Även om kvaliteten ökar behöver individen dock fortfarande kunna tillgodogöra sig insatsen.

Skälen för bedömningen

Bland de personer med funktionsnedsättning som anvisas till skyddat arbete hos Samhall har andelen utomeuropeiskt födda ökat trendmässigt från 17 till 40 procent under den senaste tioårsperioden

(se avsnitt 4.4.1). Detta har sannolikt främst ett samband med det stora antalet skyddsbehövande som sökte asyl i Sverige i mitten av 2010-talet. En aspekt som har tagits upp på i princip alla verksamhetsorter som utredningen har besökt är dock att en del av de anställda har alltför begränsade kunskaper i svenska språket, och att utmaningarna har ökat de senaste åren. I kombination med en funktionsnedsättning som t.ex. kan innebära inlärningssvårigheter kan detta medföra att individen har svårt att genomföra medarbetarsamtal, tillgodogöra sig utbildning och möta kunders krav. Samhalls bolagsledning har för utredningen påtalat att en del av de anställda har så pass bristande språkkunskaper att det medför säkerhetsrisker i verksamheten (se avsnitt 5.5.5). I utredningens intervjuer inom Arbetsförmedlingen har samtidigt framhållits att Samhall som arbetsgivare i flera avseenden har gått längre än många andra arbetsgivare i fråga om att göra det möjligt för personer som inte behärskar svenska språket att trots detta få ett arbete genom stöd av andra medarbetare som talar samma språk. Men det förekommer enligt lokala företrädare för Arbetsförmedlingen också att personer nekas anställning på grund av bristande språkkunskaper (avsnitt 7.6.5).

Frågan är därför om det behövs förändringar av regelverk, eller av annan styrning av Samhall eller Arbetsförmedlingen, för att komma till rätta med de utmaningar som bristande språknivå hos en del av de anställda skapar. Detta inte minst i fråga om individens möjligheter att förstå och följa säkerhetsinstruktioner. Sådana förändringar skulle t.ex. kunna handla om utökade förberedande insatser för att förstärka individens språkkunskaper inför en anställning, minikrav på språkkunskaper för att få anställning hos Samhall eller att förstärka Samhalls möjligheter att hantera utmaningarna.

Det behöver i detta sammanhang beaktas att problem med att förstå och följa säkerhetsinstruktioner, eller för den delen problem att tillgodogöra sig utbildning och möta kunders krav, sannolikt inte är isolerade till anställda med begränsade kunskaper i svenska språket. Utredningen kan konstatera att alla som anvisas till en anställning hos Samhall har olika typer av funktionsnedsättningar, och att många av dessa funktionsnedsättningar också kan antas medföra utmaningar i de aktuella avseendena, beroende på hur arbetssituationen ser ut. Detta oavsett vilket modersmål som den aktuella individen har.

Inte troligt att nyttan med mer omfattande språkhöjande insatser skulle överväga kostnaden

Det är i huvudsak kommunerna som har till uppgift att tillse att utbildning i svenska erbjuds för dem som behöver det. Undervisning i svenska som andraspråk ska anordnas för elever i grundskolan som har annat språk än svenska som modersmål.²⁵ Vidare har alla vuxna individer som är bosatta i landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare (sfi).²⁶ Deltagande i sfi ingår också som aktivitet i Arbetsförmedlingens etableringsprogram, som riktar sig till vissa nyanlända invandrare som har uppehållstillstånd i Sverige.²⁷ Den som inte deltar i sfi riskerar en sanktion i form av varning eller avstängning från rätten till etableringsersättning.²⁸

De individer som blir aktuella för anvisning till skyddat arbete hos Samhall har i normalfallet varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen länge. Tre av fyra har varit inskrivna i mer än två år, och nästan hälften i mer än fem år (se avsnitt 4.4.1). Sannolikt har många också varit inskrivna tidigare. De allra flesta har alltså haft gott om tid på sig att tillgodogöra sig både sfi och andra förberedande insatser.

Arbetsförmedlingen kan också erbjuda yrkessvenska, som kan ges inför, eller parallellt med ett arbetsmarknadspolitiskt program eller anställning, i situationer där detta bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Yrkessvenska syftar till att stärka individen i det yrkesspecifika språket och till att genomföra nivåbedömningar i yrkesspråket. En förutsättning för att individen ska kunna tillgodogöra sig yrkessvenska är dock att individen redan har kunnat tillgodogöra sig en tillräcklig allmän språknivå. Insatserna kan alltså inte ses som en ersättning för sfi eller svenska som andraspråk. Arbetsförmedlingen kan också t.ex. anvisa till en arbetspraktik för att den arbetssökande ska stärka sina språkliga förmågor på en arbetsplats. I flera anskaffade tjänster som steg till arbete ska ett visst språkstöd kunna ges för att tillgängliggöra deltagande för individer med brister i svenska språket. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen är språkstärkande insatser också ofta en komponent i olika typer av samverkansprojekt. Vilka insatser Arbetsförmedlingen beslutar om i det indi-

²⁵ 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185).

²⁶ 20 kap. 31 § skollagen (2010:800).

²⁷ 1 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁸ 6 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

viduella fallet beror på vad myndigheten bedömer är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Det innefattar bl.a. en bedömning av hur tillgängliga arbetsmarknadspolitiska program bäst bör användas.

Utredningen bedömer att det i teorin skulle vara möjligt för regeringen att uppdra åt Arbetsförmedlingen att sätta in mer omfattande, anpassade utbildningsinsatser för att höja den generella språknivån hos målgruppen, utöver de insatser som myndigheten redan i dag bedömer det som arbetsmarknadspolitiskt motiverat att erbjuda. Sådana insatser skulle exempelvis kunna riktas specifikt till individer som är eller kan bli aktuella för anvisning till anställning hos Samhall och finansieras med särskilt avsatta medel. För att ha förutsättningar att ge effekt skulle sådana generella insatser dock, enligt utredningens bedömning, riskera att bli mycket dyra per berörd individ. Det beror på att det rör sig om relativt få individer som befinner sig i hela landet, och som sannolikt har både låg generell språknivå och omfattande individuella anpassningsbehov. Enligt utredningens bedömning är det också rimligt att anta att anledningen till att individen hittills inte har kunnat tillgodogöra sig språket ofta har ett samband med funktionsnedsättningen, vilket innebär att ytterligare språkhöjande insatser sannolikt har begränsad potential att nå resultat. Även om viss effekt kan uppnås är det därför inte heller sannolikt att insatserna skulle kunna bidra till någon väsentlig höjning av de anvisades språknivå. Den typen av insatser skulle inte heller förändra det faktum att personer med svenska som modersmål som anvisas till en anställning hos Samhall kan ha motsvarande utmaningar endast till följd av sin funktionsnedsättning. Det är därför troligt att verksamhetens utmaningar i allt väsentligt skulle kvarstå, oavsett om mer omfattande språkhöjande insatser skulle genomföras.

Utredningens bedömning är därför att den potentiella nyttan med att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att sätta in omfattande språkhöjande insatser innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall sannolikt inte skulle överväga kostnaden för sådana insatser.

Sannolikt varken möjligt eller lämpligt att införa generella språkrav

I fråga om möjligheten att uppställa språkrav för anställning hos Samhall är det potentiella utrymmet, enligt utredningens bedömning, sannolikt mycket begränsat. Det finns en betydande risk för

att generella krav skulle utgöra diskriminering. Det är också tveksamt om sådana krav skulle vara förenliga med Samhalls uppdrag.

I diskrimineringslagen (2008:567) finns sju diskrimineringsgrunder, däribland diskriminering på grund av etnisk tillhörighet respektive funktionsnedsättning. Det finns flera former av diskriminering, bl.a. direkt och indirekt diskriminering. Direkt diskriminering föreligger när någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har ett samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Indirekt diskriminering föreligger när någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med t.ex. viss etnisk tillhörighet eller viss funktionsnedsättning.²⁹

Huruvida en händelse utgör diskriminering beror alltid på omständigheterna i det enskilda fallet. Krav på exempelvis viss språknivå skulle t.ex. kunna innebära indirekt diskriminering om arbetsgivaren inte kan visa att kravet på viss språknivå faktiskt är en förutsättning för att kunna utföra arbetsuppgifterna med den kvalitet som krävs. Utredningen kan dock konstatera att utrymmet för att uppställa sådana krav i praktiken är begränsat. Enligt diskrimineringslagen finns ett visst utrymme att tillämpa en bestämmelse som har negativ effekt på en viss grupp som t.ex. ett språkrav, om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Exempelvis konstaterar Arbetsdomstolen, i ett avgörande om etnisk diskriminering, att en arbetsgivares krav på tydlig och korrekt svenska hos arbetssökande ”uppenbarligen [är] sådant att det framstår som neutralt, men i praktiken missgynnar personer med viss etnisk tillhörighet”.³⁰ Det betydde i det aktuella fallet, enligt domstolen, att en tillämpning av detta krav var godtagbar endast om syftet med bolagets krav kunde motiveras av sakliga skäl och åtgärden varit lämplig och nödvändig för att syftet skulle uppnås. Det finns också praxis i form av bl.a. Diskrimineringsombudsmannens tillsynsbeslut som tyder på att utrymmet för att uppställa språkrav är mycket begränsat.

Mot bakgrund av detta är utredningens bedömning att det sannolikt inte är möjligt att införa generella krav på språkkunskaper när

²⁹ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

³⁰ AD 2002 nr 128.

Arbetsförmedlingen anvisar till skyddat arbete hos Samhall utan att det skulle riskera att leda till indirekt diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. Det är sannolikt inte heller möjligt för Samhall att införa generella språkrav i sin verksamhet, eftersom även detta skulle kunna leda till risk för diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.

Vidare konstaterar utredningen att det, helt oavsett frågan om eventuell diskriminering, ligger i Samhalls uppdrag att verksamheten ska anpassas till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har. Eftersom det sannolikt är vanligt förekommande att bristande språkkunskaper har ett samband med funktionsnedsättningen har utredningen svårt att se att det skulle vara förenligt med Samhalls uppdrag att införa krav på viss språknivå, annat än möjligen i undantagsfall. Sådana språkrav skulle inte heller lösa utmaningen med att personer med svenska som modersmål som anvisas till en anställning hos Samhall kan ha motsvarande utmaningar endast till följd av sin funktionsnedsättning.

Utredningen bedömer därför sammantaget att det sannolikt varken är möjligt eller lämpligt att införa generella språkrav inom Samhalls verksamhet.

Utredningen menar samtidigt att den relevanta frågan från ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv snarare bör handla om huruvida en anvisning till anställning hos Samhall faktiskt motsvarar individens behov, och om den därmed är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Den enskilda individen är inte hjälpt av att anvisas till skyddat arbete hos Samhall om han eller hon inte kan utföra de arbetsuppgifter som Samhall erbjuder inom ramen för det basutbud av skyddat arbete som bolaget behöver tillhandahålla. I värsta fall kan individen drabbas negativt genom exempelvis olycksrisker. Enligt utredningens bedömning behöver Arbetsförmedlingen därför i det avseendet också väga in i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inte bara hur Samhalls uppdrag ser ut utan också vilken verksamhet som faktiskt bedrivs lokalt.

Samhall behöver ha praktiska förutsättningar att hantera utmaningarna

Samhalls verksamhet syftar till att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga rätt till avlönat arbete. Arbetet ska vara meningsfullt och utvecklande. Även om Samhall enligt utredningens bedömning inte kan förväntas hitta en fungerande sysselsättning som matchar behoven hos varje enskild individ på varje enskild ort så behöver bolaget ändå kunna tillhandahålla ett basutbud av skyddat arbete som möter behoven hos de allra flesta.

Att det förekommer att personer nekas anställning till följd av otillräckliga språkkunskaper är därför i utredningens ögon främst ytterligare ett uttryck för att kvaliteten i verksamheten är för låg. Att vissa medarbetare t.ex. inte kan förstå och på egen hand hantera säkerhetsinstruktioner är enligt utredningens bedömning att förvänta i Samhalls verksamhet, med tanke på bolagets uppdrag och utpekade målgrupp. Det tyder snarare på att Samhall behöver kunna erbjuda tillräcklig kvalitet i form av t.ex. tillräckligt många olika typer av anpassade arbetsuppgifter, tillräcklig handledning i arbetet och ett tillräckligt närvarande ledarskap, och att verksamheten brister i dessa avseenden i dag.

Utredningen lämnar flera förslag som syftar till ökad och bibehållen kvalitet i verksamheten. Specifikt med avseende på språkfrågan menar utredningen också att Samhall bör kunna erbjuda språkstöd som har koppling till arbetsuppgifterna inom ramen för den förstärkta introduktionsperioden (se avsnitt 9.5.2).

Även om kvaliteten ökar behöver individen fortfarande kunna tillgodogöra sig insatsen

Även om de kvalitetshöjande förslagen genomförs, och detta leder till att Samhall kan möta behoven hos fler, vill utredningen också poängtera att skyddat arbete alltjämt bygger på att de individer som anvisas kan tillgodogöra sig insatsen. Att individen kan tillgodogöra sig insatsen utgör en förutsättning för att en insats ska anses vara lämplig för individen, och därmed för att insatsen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. För att Arbetsförmedlingen ska kunna göra en rättvisande bedömning av detta krävs också bl.a. ett tillräckligt

tydligt underlag från Samhall i fråga den arbetssituation som en anvisad individ kommer att möta.

Sannolikt finns det dock också en betydande grupp av individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som myndigheten i praktiken saknar verktyg för att hjälpa. Sannolikt finns det också individer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall som saknar tillräcklig arbetsförmåga för ett arbete. Inget har vunnits med högre kvalitet i Samhalls verksamhet och ett mer diversifierat utbud av skyddat arbete om Arbetsförmedlingen anvisar fler individer som hamnar i den situationen. Utredningen menar därför att regeringen snarare bör överväga om vissa av de individer som är långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen utan insatser har behov som bättre tillgodoses av andra myndigheter (se avsnitt 9.13.2).

9.10 En kvalitetssäkrad anvisningsprocess

9.10.1 Omfattningen av sysselsättningen bör endast styras genom lönetimmar

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att i samråd med Samhall ta fram en modell för hur organisationerna, på basis av antalet lönetimmar som regeringen fastställer för Samhall, kan göra fortlöpande gemensamma bedömningar av hur många anvisningar som behövs.

Under förutsättning att regeringen bedömer att den framtagna modellen skapar förutsättningar för en effektiv anvisningsprocess bör den styrning i form av den beräknade omfattningen av anställningarna i LFU hos Samhall som regeringen årligen anger i Arbetsförmedlingens regleringsbrev kunna avskaffas.

Skälen för bedömningen

Samhall ska i dagsläget producera arbete motsvarande ett visst antal lönetimmar per år i skyddat arbete respektive LFU. Därutöver anger regeringen årligen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev att omfattningen av anställningarna i LFU hos Samhall beräknas motsvara minst ett visst antal anställda per år. Någon motsvarande styrning av beräknat antal anställda i skyddat arbete finns inte.

Det har i utredningens analys framkommit att det löpande samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall försvåras av att de omfattningsmål som staten har satt för Samhalls verksamhet är formulerade i termer av antal lönetimmar, medan Arbetsförmedlingens mål för anvisningar till LFU, som står för majoriteten av de årliga anvisningarna till Samhall, är formulerat i termer av beräknat antal anställda. Såväl Samhall som Arbetsförmedlingen har påtalat för utredningen att det uppstår kontinuerliga problem i samverkan på alla nivåer till följd av att de båda organisationernas respektive mål inte nödvändigtvis överensstämmer med varandra. Vissa individer som har anvisats till, och anställts hos Samhall, kan producera många lönetimmar, andra kan vara frånvarande på grund av t.ex. sjukdom och då producera mycket få lönetimmar. Följaktligen kan Arbetsförmedlingen och Samhall på olika nivåer ha olika bild av målfyllnelsen och hur många anvisningar som behövs, och utifrån detta göra olika prioriteringar, vilket uppges leda till slitningar i samarbetet mellan organisationerna som är svåra att överbygga (se avsnitt 7.6.2).

Det finns alltså indikationer på att den nuvarande styrningen av antalet anställningar i LFU, som Arbetsförmedlingen styrs på, respektive antalet lönetimmar som Samhall ska producera, inte fullt ut speglar varandra. Detta trots att antalet anvisningar som Arbetsförmedlingen behöver göra har ett starkt samband med hur många lönetimmar Samhall ska producera. Eftersom målgruppens möjligheter att få ett fullgott stöd av Samhall är beroende av ett effektivt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Samhall är det enligt utredningens mening problematiskt om staten styr på ett sådant sätt att det föranleder samarbetsproblem mellan organisationerna. Det finns därför skäl att överväga om styrningen av antalet anställningar i LFU enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev, respektive antalet lönetimmar som Samhall årligen ges i uppdrag att producera, bör förändras i något avseende.

Sysselsättningen hos Samhall bör fortsatt mätas genom lönetimmar

Som utgångspunkt bedömer utredningen att det fortsatt kommer att behövas någon form av kvantitativt mål för omfattningen av det arbete som Samhall skapar. Samhall har i uppdrag att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten, och erhåller närmare 8 miljarder kro-

nor i ersättning för detta. Utifrån utgångspunkten att statliga medel bör användas på ett ansvarsfullt sätt skulle det enligt utredningens bedömning vara orimligt att då inte också kunna mäta omfattningen av det arbete som skapas och kunna kontrollera att Samhall faktiskt utför uppdraget i kvantitativ mening.

Sedan mer än ett decennium är det etablerat att mäta omfattningen av sysselsättningen hos Samhall i lönetimmar. Styrningen övergick 2013 från arbetstimmar till lönetimmar (se avsnitt 5.4.1). Utredningen har inte uppfattat att det i dag föreligger någon kritik inom Samhalls verksamhet mot att använda just lönetimmar som mått. Att Samhall ska tillhandahålla sysselsättning i en omfattning som motsvarar ett visst antal lönetimmar är också grundläggande i den ersättningsmodell som Europeiska kommissionen har bedömt och godkänt (se avsnitt 8.2).

En svaghet med att mäta sysselsättningen i antal lönetimmar är dock att måttet inte är direkt överförbart till Arbetsförmedlingens verksamhet. Det går inte att med säkerhet fastställa att ett visst antal lönetimmar alltid motsvarar ett visst antal anställda, och det går därmed inte heller att översätta direkt till ett anvisningsbehov. Detta beror på att de anställda kan producera olika många lönetimmar under ett år, t.ex. till följd av att en anställning inte nödvändigtvis behöver omfatta heltid eller pågå under hela året, eller att individen kan vara frånvarande under en del av tiden. Om de anställda arbetar i liten omfattning eller om personalomsättningen är hög krävs alltså fler anvisningar per år för att Samhall ska kunna uppfylla sitt mål i fråga om lönetimmar.

Av samma skäl skulle det dock, enligt utredningens bedömning, vara svårt att övergå till att mäta omfattningen av sysselsättningen hos Samhall i termer av t.ex. antalet anställda eller något annat mått som har ett närmare samband med antalet anvisningar som Arbetsförmedlingen behöver göra. Detta eftersom antalet anställda inte ger ett lika precist mått på omfattningen av den sysselsättning som Samhall skapar, jämfört med antalet lönetimmar. Om målet skulle formuleras i termer av antalet anställda så skulle det således medföra en ökad risk för att Samhall överkompenseras, om de anställda skulle visa sig arbeta i mindre utsträckning än förutsett.

Utredningens bedömning är därför att det lämpligaste är att omfattningen av sysselsättningen hos Samhall även i fortsättningen bör mätas i termer av antalet lönetimmar.

Styrningen av det beräknade antalet anställda i LFU kan tas bort

Utöver de mål som regeringen årligen formulerar i fråga om antalet lönetimmar som Samhall ska producera anger regeringen också årligen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev hur många anställda i LFU som detta antas motsvara i genomsnitt under året. Eftersom anställningarna i LFU hos Samhall i normalfallet är ettåriga kan denna siffra relativt lätt räknas om till ett årligt anvisningsbehov.

Även om Samhall fortsatt bör ha i uppgift att producera ett visst antal lönetimmar så innebär det dock inte nödvändigtvis att den årliga styrningen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev av det beräknade antalet anställda i LFU behöver bestå.

Arbetsförmedlingen har inte i sin övriga verksamhet några kvantitativa mål för hur många anställningar som en viss arbetsgivare ska göra. Utgångspunkten för myndighetens arbete med att matcha individer till anställningar hos arbetsgivaren är i stället det rekryteringsbehov som arbetsgivaren anmäler till myndigheten. Det skulle kunna tala för att det inte behövs någon särskild styrning av Arbetsförmedlingen i fråga om det beräknade antalet anställningar i LFU, utan att det skulle räcka med att Samhall kontinuerligt anmäler sitt rekryteringsbehov. Något som talar för detta är också att det inte finns någon motsvarande styrning för Arbetsförmedlingen i fråga om det förväntade antalet anställda i skyddat arbete hos Samhall, utan endast i fråga om LFU.

Samhall är dock inte vilken arbetsgivare som helst, utan bolaget har en särskilt utpekad roll inom arbetsmarknadspolitiken i den meningen att bolaget erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för en särskilt utpekad målgrupp. De utredningsinsatser, bedömningar och beslut som behöver förgå varje enskild anvisning kräver en betydande arbetsinsats inom Arbetsförmedlingen. För att effektivt kunna anvisa till de platser som blir lediga hos Samhall behöver Arbetsförmedlingen därför också ha ett strukturerat arbete med att identifiera lämpliga individer och i varje enskilt fall genomföra alla anvisningssteg, vilket i vissa delar innefattar ett direkt samarbete med Samhall (se avsnitt 7.2). De anvisningsbeslut som krävs är också många till antalet. Enbart under 2023 fattade Arbetsförmedlingen sammanlagt över 4 000 anvisningsbeslut i fråga om anställningar hos Samhall (se avsnitt 4.4 respektive 4.5), även om alla anvisningar inte ledde till anställning. Det talar för att det, oavsett styrning, behöver

finnas ett kontinuerligt och nära samarbete mellan de båda organisationerna i syfte att de platser som blir lediga hos Samhall ska kunna återbesättas på ett effektivt sätt. Utredningen ser det som troligt att det ursprungliga syftet med styrningen av det förväntade antalet anställningar i LFU, som framgår av Arbetsförmedlingens regleringsbrev, åtminstone delvis var att styra fram just ett sådant samarbete.

Mycket talar dock för att någon sådan styrning inte längre behövs. Som framgår av avsnitt 7.6 har Arbetsförmedlingen och Samhall etablerat ett i grunden fungerande samarbete kring anvisningar till såväl LFU som skyddat arbete. Utredningens bild är också att de rent praktiska frågor som behöver hanteras när det finns ett rekryteringsbehov hos Samhall handlar ganska lite om huruvida målet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev avseende beräknat antal anställda i LFU är uppfyllt eller inte. Frågan handlar i stället om att Samhall lokalt på en viss ort har ett rekryteringsbehov som behöver fyllas för att bolaget ska klara sina mål och leverera i enlighet med ingångna avtal med kunder. I det avseendet kan målet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev snarare riskera att skapa förvirring och otydlighet. Om detta mål för innevarande år t.ex. redan har uppnåtts så kan Arbetsförmedlingen lokalt ha valt att göra andra prioriteringar, vilket försvårar Samhalls måluppfyllelse.

Utredningen bedömer därför att det årliga målet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev i fråga om den beräknade omfattningen av anställningarna i LFU hos Samhall i princip bör kunna tas bort. Det innebär att Samhalls rekryteringsbehov, utifrån det antal lönetimmar som bolaget ska producera, bör utgöra utgångspunkten för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Samhall, vad gäller såväl skyddat arbete som LFU.

Arbetsförmedlingen behöver ges bättre förutsättningar att förutse rekryteringsbehovet

En utmaning för Arbetsförmedlingen om målet för det beräknade antalet anställda i LFU tas bort är samtidigt att planera och dimensionera det lokala arbetet. Det krävs ett relativt omfattande arbete lokalt för att identifiera rätt individer och för att alla individer ska genomgå de anvisningssteg som framgår av kapitel 7. Enligt utredningens bedömning ligger det därför i såväl Arbetsförmedlingens

som Samhalls intresse att tillse att Arbetsförmedlingen har möjlighet till så god framförhållning som möjligt när det gäller att förutse Samhalls lokala rekryteringsbehov, så att ledtiderna i samband med vakanser blir så korta som möjligt. Enligt utredningens bedömning borde det t.ex. vara möjligt för organisationerna att i högre utsträckning än i dag nå fram till gemensamma bedömningar av det kommande rekryteringsbehovet lokalt, vilket skulle kunna utgöra utgångspunkt för Arbetsförmedlingens förberedelser. Det skulle t.ex. kunna innefatta att Arbetsförmedlingen på ett löpande och icke personberoende sätt får del av uppgifter om hur Samhalls måluppfyllelse ser ut lokalt i fråga om lönetimmar, eventuellt i kombination med uppgifter om förväntade övergångar eller längre frånvaro, som kan ge upphov till rekryteringsbehov.

Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att i samråd med Samhall ta fram en modell för hur organisationerna, på basis av antalet lönetimmar som regeringen fastställer för Samhall, kan göra fortlöpande gemensamma bedömningar av hur många anvisningar som behövs.

Det bör i sammanhanget poängteras att utredningen bedömer att möjligheten till framgång i framtagande av en sådan modell är beroende av att dessa frågor adresseras på strategisk nivå inom respektive organisation. Detta eftersom det, inom ramen för den löpande samverkan mellan organisationerna, inte ännu har kunnat skapas förutsättningar för en ömsesidigt tillfredsställande hantering av anvisningsbehovet, vilket är själva anledningen till att en modell för gemensamma bedömningar behöver tas fram.

Utredningen gör bedömningen att den styrning i form av den beräknade omfattningen av anställningarna i LFU hos Samhall, som regeringen årligen anger i Arbetsförmedlingens regleringsbrev, där efter bör kunna avskaffas. Detta under förutsättning att regeringen bedömer att den gemensamt framtagna samarbetsmodellen skapar förutsättningar för en effektiv anvisningsprocess.

9.10.2 Arbetsförmedlingen bör utveckla och följa upp anvisningsprocessen

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utveckla enhetliga arbetssätt för prioritering och urval när det finns flera kandidater till en ledig plats hos Samhall.

Arbetsförmedlingen bör även ges i uppdrag att följa upp att vidtagna utvecklingsåtgärder i fråga om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall har omhändertagit brister och utmaningar som har identifierats i denna utredning och i tidigare genomförda uppföljningar.

Skälen för bedömningen

Tidigare uppföljningar och utvärderingar har identifierat brister i Arbetsförmedlingens bedömningar och beslut som föregår en anvisning till anställning hos Samhall, vilket skulle kunna medföra risker för att individer som inte helt lever upp till målgruppskriterierna för insatsen eller som inte har tillräcklig arbetsförmåga för att tillgodogöra sig insatsen anvisas. Dessa risker beskrivs närmare i avsnitt 7.4.

Det finns kvarstående utmaningar i anvisningsprocessen

Arbetsförmedlingen har de senaste åren genomfört flera utvecklingsåtgärder som utredningen bedömer har förbättrat effektiviteten och rättssäkerheten i anvisningsprocessen, vilka redovisas i avsnitt 7.4.1. Myndigheten har bl.a. infört ett enhetligt beslutsstöd i fråga om beslut om skyddat arbete, utvecklat system för att identifiera arbetssökande som har behov av insatsen och lever upp till kriterierna för anvisning, samt genomfört utbildningsinsatser för arbetsförmedlarna. Riksrevisionen gjorde också 2023 bedömningen att Arbetsförmedlingen i stort anvisar personer ur avsedd målgrupp, och utredningen ser ingen anledning att göra någon annan bedömning.

Samtidigt bedömer utredningen att det trots Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete finns vissa kvarstående utvecklingsbehov i anvisningsprocessen.

Arbetsförmedlingen bör utveckla enhetliga arbetssätt

Utredningen har tidigare konstaterat att antalet personer som har behov av skyddat arbete är betydligt fler än vad Samhall, med nuvarande anvisningstakt, kommer att kunna ta emot de närmaste åren (se avsnitt 9.1.2). Med all sannolikhet kommer det alltså fortsatt att finnas ett behov av att göra ett urval av vilka individer som ska anvisas till en sådan plats. Samtidigt visar utredningens genomgång av Arbetsförmedlingens styrande och stödjande dokument att det saknas enhetliga arbetssätt för hur valet ska göras när det finns flera arbetssökande som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som lever upp till kriterierna för, och har behov av, en ledig plats hos Samhall. Av utredningens intervjuer framgår att det tidigare varit vanligt, men också att det fortfarande lokalt kan förekomma, att en anvisning föregås av att flera personer ur målgruppen meddelas Samhall som möjliga för anställningen, varpå Samhall sedan väljer den bland dessa som de bedömer mest lämplig. Utredningen vill i detta sammanhang understryka att beslut om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program och insatser utgör myndighetsutövning och ska fattas av behörig myndighet utifrån gällande regelverk. Det är därför centralt att Arbetsförmedlingen i såväl formell som praktisk mening gör en egen bedömning av vem som ska anvisas och fattar ett självständigt beslut, om än vid behov efter att ha inhämtat relevant information från Samhall om bl.a. den verksamhet som bedrivs och förutsättningarna för anpassning.

Utredningen bedömer därför att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla enhetliga arbetssätt för prioritering och urval när det finns flera kandidater till en ledig plats. Det bör bl.a. handla om hur prioriteringen av arbetssökande rent praktiskt ska göras, samt hur dialogen med Samhall till stöd för detta bör utformas.

Förutom grundförutsättningen att de individer som anvisas till en anställning hos Samhall ska tillhöra målgruppen för en sådan anställning ska en sådan anvisning också vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad i det enskilda fallet. Arbetsförmedlingens bedömning av i vilken utsträckning en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad bör därför, enligt utredningens bedömning, utgöra utgångspunkt för prioriteringen av vilka arbetssökande som bör komma i fråga för en ledig plats hos Samhall. Det innebär i praktiken att priorite-

ringen bör utgå från bl.a. de arbetssökandes behov, men också från deras förutsättningar att tillgodogöra sig insatsen, givet de arbetsuppgifter och de anpassningsmöjligheter som Samhall kan erbjuda på den aktuella orten. För att Arbetsförmedlingen ska kunna göra en rättvisande bedömning av detta krävs också bl.a. ett tillräckligt tydligt underlag från Samhall i fråga om den arbetssituation som en anvisad individ kommer att möta.

Arbetsförmedlingen bör följa upp vidtagna utvecklingsåtgärder

Vidare tyder utredningens undersökningar på att det lokalt fortfarande kan förekomma att vissa arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga anvisas till skyddat arbete hos Samhall trots att möjligheterna för dem att få arbete genom andra insatser inte är helt uttömda. I utredningens enkätundersökning finns exempelvis en stor variation i svaren på frågan huruvida de som anvisas till skyddat arbete hos Samhall uppfyller kriterierna för en anställning, från den vanligt förekommande uppfattningen om att kriterierna alltid eller i hög grad är uppfyllda till den förekommande uppfattningen, som den uttrycks i ett fritextsvar, om att en stor andel av dem som anvisas inte uppfyller kriteriet om att arbetsförmågan ska vara så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få något annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden (se avsnitt 7.4.2). Utredningen bedömer att de stora skillnaderna sannolikt bl.a. har ett samband med lokala variationer och förutsättningar.

Att individen inte endast ska ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, utan att individens möjligheter att få sina behov tillgodosedda genom andra insatser också ska vara uttömda, är grundläggande villkor för att individen ska tillhöra målgruppen för skyddat arbete. Att Samhalls platser förbehålls de individer som verkligen inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser är i sin tur helt centralt för att den begränsade resurs som Samhall är ska nyttjas på bästa möjliga sätt, liksom för Samhalls legitimitet i samhället. Det är enligt utredningens mening därför ytterst viktigt att Arbetsförmedlingen noggrant prövar att individen inte har förutsättningar att få ett annat arbete och därigenom tillhör målgruppen, innan

myndigheten prövar om en anvisning till skyddat arbete hos Samhall är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

Utredningen bedömer därför att Arbetsförmedlingen också bör ges i uppdrag att följa upp att vidtagna utvecklingsåtgärder i fråga om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall har omhändertagits identifierade brister och utmaningar. Uppföljningen bör fokusera på de brister och utmaningar som har identifierats av denna utredning liksom i Arbetsförmedlingens egna utredningar (se avsnitt 7.4). I uppföljningen bör bl.a. resultaten av genomförda åtgärder för utveckling och kontroll av kvaliteten i anvisningarna uppmärksammas både med avseende på att de anvisade inte ska kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser och att insatsen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad, däribland att individen ska ha behov av insatsen och kunna tillgodogöra sig den.

9.11 Ändamålsenliga insatser innan skyddat arbete blir aktuellt

9.11.1 Arbetsförmedlingen bör analysera behov av förändringar i handlägningsprocessen

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att analysera och identifiera behov av förändringar i handlägningsprocessen till stöd för att arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga med behov av ett kontinuerligt, samlat och personligt stöd ska kunna få det. Med stöd avses sådant stöd som lämnas i myndighetens egen verksamhet, vid behov av samordning med andra myndigheter och när den arbetsökande deltar i aktiviteter som tillhandahålls av anordnare och leverantörer.

I uppdraget ska särskilt frågan om möjligheter och risker med myndighetens ärendebaserade arbetssätt uppmärksammas utifrån målgruppens perspektiv.

Skälen för bedömningen

Risk för att vissa arbetssökande inte får det stöd som de behöver

Utredningens analys visar att vissa arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i dag inte får det kontinuerliga, samlade och personliga stöd som de behöver i handläggningsprocessen (se avsnitt 6.3.2). Utredningen bedömer att denna utveckling är en konsekvens av förändringar som har genomförts i Arbetsförmedlingens organisation och arbetssätt de senaste åren. Arbetsförmedlingens ärendebaserade handläggning, i kombination med att antalet arbetsförmedlare har minskat betydligt som följd av minskat förvaltningsanslag, har påverkat myndighetens förutsättningar att kunna erbjuda ett individuellt anpassat stöd till de arbetssökande som har behov av det.

Genom myndighetens ärendebaserade arbetssätt struktureras arbetet utifrån ärendetyper vilket innebär att en arbetssökande inte längre är knuten till en specifik arbetsförmedlare (se avsnitt 6.3). Av utredningens intervjuer framgår att avsaknaden av kontinuerlig personlig kontakt med en och samma handläggare ställer allt högre krav på de arbetssökande att själva förmedla information och driva sina ärenden, vilket innebär att arbetssökande som saknar denna förmåga riskerar att inte få de insatser som de behöver. Det framgår också att det skulle vara bra med fler fysiska möten med arbetssökande för att identifiera förutsättningar och behov, eftersom aspekter som kan vara av betydelse för kartläggningen och planeringen av åtgärder inte alltid framkommer vid möten över telefon.

Utredningen bedömer sammantaget att detta ytterst kan resultera i att vissa arbetssökande i målgruppen blir kvar i arbetslöshet under längre tid än vad som egentligen skulle vara nödvändigt. I slutändan kan det också leda till att individer som med rätt stöd skulle ha kunnat få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i stället blir aktuella för skyddat arbete. Det innebär i så fall också en onödig konkurrens om platserna i skyddat arbete, och att andra individers möjligheter att komma i fråga för dessa platser minskar. Utredningen noterar att Arbetsförmedlingen ännu inte har genomfört någon uppföljning av resultaten av det ärendebaserade arbetssättet, varken för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller för arbetssökande generellt.

*Arbetsförmedlingen bör följa upp och utveckla
handläggningsprocessen för målgruppen*

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns skäl för regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att analysera och identifiera behov av förändringar i handläggningsprocessen till stöd för att arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga med behov av ett kontinuerligt, samlat och personligt stöd ska få det. Eftersom många aktiviteter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i dag genomförs av andra aktörer, t.ex. inom ramen för anskaffade tjänster, bör det också tydliggöras att uppdraget avser sådant stöd i handläggningsprocessen som lämnas inte bara i myndighetens egen verksamhet och i samordning med andra myndigheter utan även när den arbetssökande deltar i aktiviteter som tillhandahålls av anordnare och leverantörer. Syftet med uppdraget är att säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt stöd utifrån individuella behov, oberoende av vilken aktör som tillhandahåller insatsen.

9.11.2 Det finns inget uppenbart behov av ytterligare stödinsatser

Bedömning: I dagsläget finns inget uppenbart behov av ytterligare stödinsatser före, vid sidan av, eller som en del av en anställning hos Samhall, utöver de behov som omhändertas av utredningens förslag om en förstärkt introduktionsperiod i skyddat arbete hos Samhall. Det finns inte heller behov av att tillskapa några nya former av insatser som tillhandahålls av idéburna aktörer endast i detta syfte.

Skälen för bedömningen

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om det finns behov av ytterligare stödinsatser för individen före, vid sidan av, eller som en del av en anställning hos Samhall och om idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende.

Företrädare för Samhall har återkommande påtalat för utredningen att de individer som anvisas av Arbetsförmedlingen inte är tillräck-

ligt förberedda för anställningen hos Samhall och för vad produktivt arbete innebär. Många uttrycker också att det har skett en försämring i detta avseende under 2020-talet, i meningen att de nyanställda är sämre rustade för arbetet (se avsnitt 5.5.5). Utredningens bedömning är dock att detta i huvudsak reflekterar en allmän utveckling där målgruppen står allt längre från arbetsmarknaden och där stödbehovet har ökat de senaste åren (se kapitel 4). Samtidigt har Samhall ekonomiska förutsättningar som innebär att bolaget snarare har incitament att försöka anställa och behålla högproduktiva anställda, i den mån bolaget kan påverka detta (se avsnitt 9.8.2).

Utredningen bedömer att den viktigaste faktorn för att Samhall ska kunna ta emot individer med fler typer av anpassningsbehov är att det behöver skapas förutsättningar för ökad och bibehållen kvalitet inom Samhalls verksamhet. Utredningen lämnar flera förslag i detta syfte. Utredningen föreslår bl.a. en förstärkt introduktionsperiod i skyddat arbete hos Samhall. Detta förslag syftar till att medarbetarna ska få en ändamålsenlig introduktion till arbetet under anpassade förhållanden, och därigenom förutsättningar för att arbetet ska bli både meningsfullt och utvecklande (se avsnitt 9.5).

Utredningen bedömer däremot inte att det i dagsläget finns något uppenbart behov av ytterligare stödinsatser före, vid sidan av, eller som en del av en anställning. Utredningens analys visar att det finns ett flertal lämpliga insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som kan bli aktuella för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga före en anställning hos Samhall. Arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har tillgång till Arbetsförmedlingens hela utbud av insatser, varav flera insatser också särskilt och enbart är riktade till dem. Det innebär att det bl.a. finns möjlighet till insatser för att utreda och utveckla förmåga att arbeta, till stöd och hjälp vid jobbsökande och till insatser för anpassning och stöd i ett arbete. Det som har framkommit under utredningsarbetet är att flera av de insatser och verktyg som redan finns inte används på ett effektivt sätt (se avsnitt 9.11.3). Det har däremot inte framkommit något som uppenbart ger anledning att föreslå någon utökning av Arbetsförmedlingens utbud av insatser som förbereder för skyddat arbete. Inte heller när det gäller den kritik mot bristande språkkunskaper hos de individer som anvisas till en anställning hos Samhall ser utred-

ningen att problemet kan lösas genom att tillskapa ytterligare förberedande insatser (se vidare avsnitt 9.9).

I fråga om idéburna aktörer bedömer utredningen att dessa aktörer redan i dag har en betydelsefull roll för arbetet med arbetsplatsförlagda insatser för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bl.a. genom att anordna arbetspraktik, arbetsutbildning och arbetsintegrerande övningsplatser och genom lönebidragsanställningar. Utredningen bedömer att idéburna organisationer har god förmåga att hitta och utforma arbetsuppgifter som passar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och att tillhandahålla ett individanpassat stöd i en trygg miljö för dem. Idéburna aktörer har samma möjligheter som andra organisationer att vara arbetsgivare eller anordnare inom arbetsmarknadspolitiska insatser inom dagens insatsutbud. Som nyss har nämnts menar utredningen samtidigt att dagens insatsutbud i huvudsak är tillräckligt i fråga om att förbereda individen för ett skyddat arbete hos Samhall. Utredningen bedömer därför inte att det behöver tillskapas några nya former av insatser som tillhandahålls av idéburna aktörer endast i detta syfte. Däremot lämnar utredningen förslag om en ny form av skyddat arbete som kan tillhandahållas av idéburna organisationer (se avsnitt 9.12.2–9.12.3).

9.11.3 Arbetsförmedlingen bör utveckla arbetet med arbetsplatsförlagda insatser

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att närmare utreda hur ett ökat deltagande i arbetsplatsförlagda insatser för personer med behov av rehabiliteringsinsatser eller särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning kan främjas, i syfte att fler ska få möjlighet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden innan skyddat arbete blir aktuellt.

Analysen ska bl.a. innefatta insatserna arbetsträning, särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) och lönebidrag samt den anskaffade tjänsten steg till arbete.

Skälen för bedömningen

Utredningen bedömer att de insatser och verktyg som finns inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i huvudsak är tillräckliga för de behov som finns hos personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden, men att flera av dessa insatser och verktyg inte används på ett effektivt sätt, vilket beskrivs i det följande. Att insatserna inte används på ett effektivt sätt kan i sin tur medföra risk för försämrade förutsättningar för individerna i den aktuella målgruppen att kunna ta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det riskerar i förlängningen att bidra till att konkurrensen om platserna i skyddat arbete hos Samhall ökar.

Risk att arbetssökande inte får tillgång till lämpliga arbetsplatsförlagda insatser

Utredningens analys visar att flera insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som genomförs på arbetsplatser i dag används i en så pass begränsad omfattning att det inte kan bedömas motsvara behoven.

Deltagandet i lönebidragsanställningar har minskat betydligt och lever i dag inte upp till regeringens intentioner (se avsnitt 6.4.6). Att färre personer än vad som skulle kunna vara möjligt får tillgång till anställningar med lönebidrag kan bedömas medföra risk för att efterfrågan på platser i skyddat arbete hos Samhall i stället ökar. Utredningens analys visar även att antalet särskilda stödpersoner för introduktion och uppföljning (SIUS) har minskat under det senaste decenniet. SIUS har gott forskningsstöd och den typen av insats kan sannolikt vara avgörande för att vissa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det är därför positivt att Arbetsförmedlingen nu förstärker insatsen, vilket också har resulterat i att antalet arbetsförmedlare inom SIUS-programmet har ökat under den senaste tiden.

Utredningen kan vidare konstatera att Arbetsförmedlingen under senare tid har genomfört flera betydande förändringar i utbudet av arbetsplatsförlagda insatser för arbetssökande för rehabiliteringsbehov, däribland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det handlar delvis om att myndigheten har

anskaffat tjänsten steg till arbete, som relativt nyligen har startat, och som har fått en helt central roll i myndighetens arbete med att utreda arbetsförutsättningar, utveckla förmågor och matcha arbets-sökande med funktionsnedsättning mot lämpliga arbetsgivare. Det handlar även om att arbetsträning numera i första hand ska tillhandahållas av leverantörer, vilket bl.a. bör innebära att arbetsträning hos tidigare viktiga anordnare inom den kommunala och idéburna sektorn samt hos Samhall minskar. Dessa förändringar har ännu inte följts upp eller utvärderats, vilket innebär att det i dagsläget saknas närmare kunskap om hur väl de omhändertar behoven hos målgruppen. Förändringarna kan potentiellt ha stor betydelse för vilka möjligheter de arbetssökande med rehabiliteringsbehov har att få ett ändamåls-enligt stöd.

Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att främja ett ökat deltagande i arbetsplatsförlagda insatser

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att närmare utreda hur ett ökat deltagande i arbetsplatsförlagda insatser för personer med behov av rehabiliteringsinsatser eller särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning kan främjas, i syfte att fler ska få möjlighet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden innan skyddat arbete blir aktuellt. I analysen behöver behoven av och effektiviteten i relevanta insatser, aktiviteter och tjänster – enskilt och samlat – uppmärksammas. Det innebär att myndighetens nuvarande arbete på området behöver analyseras med fokus på vad målgruppen behöver för stöd för att senare kunna få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

9.11.4 Arbetsförmedlingen bör vidareutveckla skolsamverkan

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att i samverkan med kommunsektorn vidareutveckla skolsamverkan för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga så att en effektiv övergång kan skapas mellan skola och arbetsliv för alla de ungdomar som behöver det.

Skälen för bedömningen

Arbetsförmedlingen ska enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen samverka med skolan för att genom vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för unga med funktionsnedsättning.³¹ Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner inom denna s.k. skolsamverkan är viktig för att tidigt fånga upp ungdomar med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som med rätt förutsättningar och stöd kan etablera sig på arbetsmarknaden. I övergången mellan skola och arbetsliv kan bl.a. anställningar i LFU hos Samhall ha en betydelsefull roll. Alternativet för många av dessa ungdomar är annars ofta en övergång till daglig verksamhet i kommunens regi, vilket kan innebära att steget till arbetsmarknaden blir längre.

Till stöd för att utveckla skolsamverkan genomför Arbetsförmedlingen projektet Samstart som finansieras gemensamt av Arbetsförmedlingen och Europeiska socialfonden. Utvecklingsprojektet, som syftar till att förbättra skolsamverkan och säkerställa att fler som har behov av stöd i övergången mellan skola och arbetslivet får det, utökades under 2023 från 14 till 144 kommuner.

Inom projektet har arbetsmetoder, processer och strukturer för att förbättra skolsamverkan utvecklats, och fler unga med funktionsnedsättning har fått ta del av stödet. Av utredningens intervjuer framgår att projektet har gett positiva effekter för unga med funktionsnedsättning genom att i praktisk mening skapa en brygga mellan skola och arbetsliv. Av våra besök hos Samhall lokalt framgår också att LFU hos Samhall utgör en viktig insats för många unga i denna övergång. Samtidigt framgår av intervjuerna att det ännu inte har etablerats arbetssätt som ger likvärdiga förutsättningar för elever i hela landet att få sina behov av stöd i denna övergång identifierade och omhändertagna. Detta är också något som framgår av Arbetsförmedlingens rapportering, och som också utgör en naturlig följd av att många kommuner inte deltar i det nu pågående särskilda utvecklingsarbetet. Detta innebär att unga med liknande behov i dag möter olika möjligheter till stöd beroende på var de bor i landet.³²

³¹ 12 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och 16 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³² Arbetsförmedlingen (2023). *Förbättrad uppföljning av skolsamverkan för unga med funktionsnedsättning. Förslag på utveckling av Arbetsförmedlingens uppföljning*, s. 19.

Samstart startade 2019 och bedrivs t.o.m. januari 2026, därefter ska erfarenheterna från projektet implementeras i ordinarie verksamhet. Utredningen anser mot bakgrund av de positiva effekter som projektet har gett, och de behov som finns av att säkerställa att erfarenheterna också implementeras i de kommuner som inte har deltagit i projektet, att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag om att i samverkan med kommunsektorn vidareutveckla skolsamverkan så att förutsättningarna förbättras för att alla unga, oberoende av bostadsort, som har behov av ett samordnat stöd i övergången mellan skola och arbetslivet också ska kunna få det. Detta i syfte att de positiva erfarenheterna av Samstart ska tas tillvara och att fortsatt utveckling av skolsamverkan ges tillräcklig prioritet i myndighetens verksamhet framöver.

9.12 Tillgång till fler former av skyddat arbete

9.12.1 Målgruppss begränsningar inom OSA bör tas bort

Förslag: Begränsningen av målgruppen för OSA till personer som har vissa specifika funktionsnedsättningar tas bort.

Bedömning: Regeringen bör låta utreda ändamålsenligheten i hur insatsen OSA är utformad i relation till syftet med skyddat arbete och målgruppens behov. I analysen bör bl.a. ingå orsaker till minskat deltagande, effektiviteten i finansieringsmodellen och förutsättningar för att få fler offentliga aktörer att aktivt arbeta med insatsen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Stora behov av skyddat arbete

Utredningen gör bedömningen att målgruppen för skyddat arbete är stor och växande. Utredningens analys tyder på att stödbehovet i målgruppen har ökat de senaste åren, och att det sannolikt finns behov av att kunna anvisa fler med större och mer komplexa behov till skyddat arbete än vad Samhall i dag har kapacitet och möjliga arbetsuppgifter för.

Samhall kommer inte ensamt att kunna möta alla behov

Utredningen gör vidare bedömningen att Samhall, trots de förslag som lämnas för att arbetet hos Samhall ska bli mer utvecklande och leda till fler varaktiga övergångar till den reguljära arbetsmarknaden, inte ensamt kommer att kunna möta hela målgruppens samlade stödbehov. Samhall kommer fortsatt att behöva stå för ett basutbud av skyddat arbete i hela landet och kunna erbjuda arbetsuppgifter och arbetsförhållanden i övrigt som möter de flesta av målgruppens anpassningsbehov. Samtidigt kommer bolaget inte att ha kapacitet att bedriva en verksamhet som möter alla behov överallt. Det skulle kräva en oändlig anpassningsbarhet i verksamheten, vilket skulle bli orimligt kostsamt för staten. Om Samhall skulle förväntas kunna anställa precis alla, helt oavsett anpassningsbehov, så skulle det sannolikt också medföra att Samhall skulle få svårt att hitta lämpliga arbetsuppgifter till alla (se avsnitt 9.2.3). Utredningens samlade bedömning är därför att det är mer effektivt, och också bättre för målgruppen, att i stället möjliggöra andra former av skyddat arbete som kan komplettera Samhall där det behövs.

Fler grupper med behov av skyddat arbete bör få tillgång till OSA

För OSA gäller, liksom för skyddat arbete hos Samhall, att insatsen först kan komma i fråga för en person som har så nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning att han eller hon inte kan få något annat arbete och som inte kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. För OSA finns dock ytterligare målgruppsbegränsningar. Som beskrivs i avsnitt 6.6.2 får Arbetsförmedlingen lämna ekonomiskt bidrag för OSA för en person som uppfyller något av dessa kriterier:

1. har en kognitiv funktionsnedsättning
2. har en funktionsnedsättning till följd av missbruks- eller beroendeproblematik
3. är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

4. har inte tidigare haft kontakt med arbetslivet, eller har varit borta från det under en längre tid på grund av en långvarig och svår psykisk sjukdom.

Att målgruppen är avgränsad på detta sätt har sin bakgrund i att OSA ursprungligen kom till på 1980-talet som följd av ett behov av att se över anställningsformerna för s.k. socialmedicinskt arbetshandikappade som sysselsattes i kommunala beredskapsarbeten. Med socialmedicinskt arbetshandikappade avsågs personer med missbruks- eller beroendeproblematik, dvs. den del av målgruppen som motsvarar punkt 2 ovan. Det framhölls att kommunerna genom OSA skulle ges friare och mer långsiktiga möjligheter att planera sysselsättning för denna målgrupp, i nära anslutning till kommunens övriga sociala åligganden och rehabiliteringsinsatser.³³ Målgruppen vidgades 1994 till att även innefatta de grupper som motsvaras av dagens punkt 3 och 4. Även för dessa grupper ansågs det vara angeläget att arbetet skulle ges en anknytning till kommunens eller landstingets övriga sociala insatser för de berörda.³⁴ Den fjärde gruppen, personer med kognitiv funktionsnedsättning enligt punkt 1, tillkom 2017. Det innebär enligt utredningens bedömning en utvidgning av målgruppen för OSA, inte enbart i bemärkelsen att fler personer nu omfattas, utan också så till vida att målgruppen personer med kognitiv funktionsnedsättning inte nödvändigtvis har samma direkta koppling till målgruppen för kommunernas sociala insatser.

Likväl har dagens definition av målgruppen för OSA sammantagit ett starkt samband med att de grupper som insatsen skapades för också hade behov av socialtjänstens insatser. Att målgruppen är definierad och avgränsad på detta sätt innebär dock samtidigt att OSA endast i begränsad utsträckning utgör ett komplement till skyddat arbete hos Samhall.

Flera grupper av arbetssökande med behov av skyddat arbete kan i dag således endast bli aktuella för skyddat arbete hos Samhall. Det handlar t.ex. om arbetssökande med fysiska funktionsnedsättningar, under förutsättning att de inte samtidigt lever upp till kriterierna som anges ovan. Utredningen bedömer att detta särskilt utgör ett problem på orter där Samhall i dag bedriver mindre varierad verksamhet, t.ex. orter där endast lokalvård bedrivs. På vissa orter kan

³³ Prop. 1984/85:45, s. 46–49.

³⁴ Prop. 1993:94:100, s. 96–97.

det därmed i praktiken saknas möjligheter till skyddat arbete för vissa grupper av arbetssökande, t.ex. personer som har sådana fysiska funktionsnedsättningar att arbete med lokalvård inte är lämpligt. Även om Samhall bör kunna möta behoven hos de flesta i målgruppen så är det inte säkert att Samhall någonsin kommer att kunna erbjuda verksamhet som möter behoven hos varje enskild individ, bl.a. beroende på vilka förutsättningar som finns för Samhall att på den aktuella orten bedriva en tillräckligt kostnadseffektiv verksamhet på marknadens villkor.

I ljuset av detta menar utredningen att dagens avgränsning av målgruppen för OSA till vissa målgrupper utgör en onödig begränsning av det potentiella utbudet av skyddat arbete. Utredningen kan inte se att det finns något skäl att hindra kommunerna, eller andra offentliga aktörer, från att inom OSA anställa personer med andra funktionsnedsättningar än de grupper som ingår i dagens målgrupp, så länge individen uppfyller övriga förutsättningar för skyddat arbete. Det bör enligt utredningens bedömning snarare vara behoven hos målgruppen som ska styra valet mellan skyddat arbete hos Samhall respektive OSA. Samtliga arbetssökande med behov av skyddat arbete bör därför kunna komma i fråga även för OSA. Utredningen kan också konstatera att särarten hos skyddat arbete hos Samhall respektive OSA bör innebära att insatserna har potential att i viss mån komplettera varandra. Medan Samhalls verksamhet kan erbjuda arbete åt många behöver den samtidigt bedrivas i en större skala för att bli kostnadseffektiv. OSA har sannolikt bättre förutsättningar att kunna bedrivas i mindre skala och därmed särskilt kunna anpassas till individuella förutsättningar hos de arbetssökande. Inom offentlig sektor bör det enligt utredningens bedömning också finnas goda förutsättningar att särskilt tillskapa arbetstillfällen som utgår från och anpassas till behoven hos anställda i skyddat arbete, samtidigt som de tillför värde för verksamheten och därmed blir meningsfulla såväl för arbetsgivaren som för arbetstagaren.

Utredningen bedömer därför sammantaget att begränsningen av målgruppen för OSA till personer som har vissa specifika funktionsnedsättningar bör tas bort.

Det kan finnas behov av fler förändringar i utformningen av insatsen

Deltagandet i OSA har minskat betydligt (se avsnitt 6.6.2). Utredningen kan dock konstatera att det inte har genomförts några uppföljningar eller utvärderingar av insatsen under senare tid vilket innebär att det saknas förutsättningar att närmare analysera orsaker till denna utveckling. Det har inte heller varit möjligt för utredningen att inom ramen detta uppdrag kunna göra några sådana analyser som med tillräcklig precision skulle kunna användas till underlag för att föreslå ytterligare förändringar.

Mot bakgrund av behovet av komplement till skyddat arbete hos Samhall finns det enligt utredningens mening skäl för regeringen att närmare analysera orsakerna till att användningen av insatsen har minskat. I en sådan utredning bör också ingå att undersöka potentialen för att få fler offentliga aktörer än kommunerna att erbjuda insatsen, vilket regelverket också medger. Utredningen anser bl.a. att även vissa statliga myndigheter bör kunna ta ett större ansvar i detta avseende.

En sådan utredning bör även inkludera en analys av finansieringsmodellen för OSA. Utredningen kan konstatera att den ersättning som kommunerna i dag får för OSA är relativt låg, i och med att insatsen inte kan kombineras med utvecklingsbidrag eller personligt biträde på det sätt som gäller för lönebidragsanställningar. För OSA gäller att ett individbaserat lönestöd utgår till arbetsgivaren på liknande sätt som gäller för lönebidragen, där lönestödet ska kompensera arbetsgivaren för den anställdes nedsatta arbetsförmåga i det aktuella arbetet. OSA får endast kombineras med bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen och bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning.³⁵ Bidraget betalas ut för som längst två år i taget när det bedöms finnas fortsatt behov av det.³⁶ Det bör enligt utredningen utredas om den nuvarande finansieringsmodellen är ändamålsenlig i förhållande till de ändamål som OSA ska uppnå, och även i relation till hur övriga former av skyddat arbete föreslås finansieras.

³⁵ 42 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

³⁶ 41 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utredningen bedömer därför att regeringen bör låta utreda ändamålsenligheten i hur OSA är utformad i relation till syftet med skyddat arbete och målgruppens behov.

9.12.2 Ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer

Förslag: Det införs en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer som är registrerade enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

Skälen för förslaget

Samhall och OSA kan inte möta hela behovet av skyddat arbete

Genom att slopa den avgränsning till vissa målgrupper som i dag gäller för OSA kan de olika formerna av skyddat arbete sannolikt möta behoven hos fler. Utredningens bedömning är dock att målgruppen har behov av fler typer av arbetsuppgifter och anpassningsmöjligheter än vad Samhall och OSA, trots en sådan förändring, kommer att kunna möta.

Samhall behöver kunna tillhandahålla ett basutbud av skyddat arbete som möter behoven hos de flesta. Men även med de kvalitetshöjande förslag som utredningen lämnar är utredningens bedömning att Samhall inte kan förväntas möta varje tänkbart anpassningsbehov i varje enskild situation. En förutsättning för att Samhalls verksamhet ska gå ihop ekonomiskt är i praktiken att det går att uppnå vissa stordriftsfördelar. Att kunna möta varje tänkbart anpassningsbehov i varje enskild situation skulle kräva en oändlig anpassningsbarhet i verksamheten, vilket skulle förutsätta orimligt stora tillskott från staten. Om Samhall skulle förväntas kunna anställa precis alla, helt oavsett anpassningsbehov, så skulle det sannolikt också medföra att Samhall skulle få svårt att hitta lämpliga arbetsuppgifter till alla, och därmed en ökad risk för att anställda inte kan sysselsättas med meningsfulla och utvecklande arbetsuppgifter.

OSA är för sin del beroende av kommunernas benägenhet att anställa. Att antalet anställda med stöd av OSA är få och har minskat under en följd av år tyder på att det inte finns något stort intresse hos kommunerna eller andra offentliga arbetsgivare av att erbjuda

insatsen. Även om utredningens förslag om att vidga målgruppen för OSA (se avsnitt 9.12.1) kan bidra till att fler individer kan komma i fråga för insatsen är det därför inte troligt att förslaget kommer att påverka det sammantagna utbudet av skyddat arbete på ett sätt som är avgörande för målgruppens sammantagna behov.

Utredningens bedömning är därför att det finns ett behov av att staten skapar förutsättningar för fler former av skyddat arbete som kan komplettera Samhall och OSA där det behövs. Det handlar framför allt om ett behov av att hitta en mer småskalig och flexibel form av skyddat arbete, som i högre utsträckning kan anpassas till specifika individuella behov som typiskt sett inte kan tillgodoses i Samhalls verksamhet.

Tanken att fler aktörer behöver kunna erbjuda skyddat arbete, i syfte att möta målgruppens samlade stödbehov, är inte ny. Redan 2003 års Samhallutredning drog slutsatsen att rehabilitering för målgruppen inte kan uppnås genom att staten enbart använder sig av Samhall, bl.a. eftersom Samhalls utbud av verksamheter och arbetsuppgifter bedömdes vara alltför begränsat.³⁷ Trots detta har det samlade utbudet av skyddat arbete enligt utredningens bedömning snarare blivit snävare under de två decennier som har gått sedan dess. Detta till följd av att ett ständigt tryck på effektivisering inom Samhall har resulterat i ett begränsat utbud av arbetsuppgifter (se avsnitt 9.8.2) och till följd av att platserna inom OSA har blivit allt färre. Detta trots att målgruppen enligt utredningens bedömning blir allt större, att stödbehovet har ökat de senaste åren, och att det egentligen finns behov av att kunna anvisa fler med ännu större och mer komplexa behov till skyddat arbete än vad Samhall i dag har kapacitet och möjliga arbetsuppgifter för.

På kort sikt kan det därutöver också förväntas uppstå ett behov av fler platser i skyddat arbete endast till följd av den föreslagna minskningen av antalet anställda inom skyddat arbete hos Samhall, allt annat lika.

³⁷ SOU 2003:56, s. 78.

Skyddat arbete finns till för att tillgodose målgruppens behov

Begreppet skyddat arbete ska enligt tidigare förarbeten förstås så, att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder när det gäller att få och behålla ett arbete.³⁸ Detta kommer bl.a. till uttryck genom att ett skyddat arbete inte är ett arbete som är tillgängligt för alla att söka. Skyddat arbete är inte heller ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, vilket kommer till uttryck genom att skyddat arbete är undantaget från tillämpningsområdet för lagen om anställningsskydd (LAS) och lagen om offentlig anställning (LOA).³⁹

Arbetsförmedlingen får besluta om skyddat arbete för en person vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Om målgruppen hade kunnat få arbete på den reguljära arbetsmarknaden skulle skyddat arbete inte ha behövts. Skyddat arbete finns alltså till för att tillgodose målgruppens behov av arbete, och inte av något annat skäl, vilket även framgår av tidigare förarbeten (se avsnitt 9.1.1). Utredningen tolkar det som att arbetsgivare inom skyddat arbete behöver kunna erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten i den skyddade miljö och med det särskilda stöd och anpassning i arbetet som insatsen kräver. Skyddat arbete får följaktligen också endast erbjudas av vissa utpekade arbetsgivare, vilket i dag endast innefattar Samhall och offentliga arbetsgivare.

Komplicerat att vidga skyddat arbete till fler typer av arbetsgivare

Att tillskapa fler former av skyddat arbete förutsätter att det går att hitta fler arbetsgivare, utöver Samhall och offentliga arbetsgivare, som kan erbjuda skyddat arbete. Utredningen kan inte se att det finns fler offentliga aktörer som skulle kunna vara aktuella och som inte redan har möjlighet att erbjuda skyddat arbete. En utvidgning innebär därmed att privata arbetsgivare på ett eller annat sätt behöver komma i fråga. Av flera skäl är det dock en komplicerad förändring att göra.

³⁸ Prop. 1977/78:30, s. 78.

³⁹ Se 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd respektive 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

För det första innebär skyddat arbete, enligt tidigare förarbeten, att arbetsplatserna i görlig mån är anpassade till målgruppens förutsättningar.⁴⁰ Det bör enligt utredningens bedömning innebära att skyddat arbete i första hand finns till för att vara meningsfullt och utvecklande för individen, och bygga på en arbetssituation som skapas med utgångspunkt från de anställdas behov, snarare än utifrån behovet av arbetskraft för att producera en viss vara eller tjänst. Detta även om arbetet i och för sig kan innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster, som hos Samhall. Utgångspunkten om en arbetssituation som skapas med utgångspunkt från de anställdas behov talar dock emot att privata aktörer generellt ska komma i fråga för att tillhandahålla skyddat arbete. Den som äger ett företag kan i de allra flesta fall antas förvänta sig en avkastning på det investerade kapitalet. I en sådan verksamhet finns det inte skäl att tro att det i normalfallet finns något intresse av att skapa arbetstillfällen som finns till endast för att tillvarata anställdas behov.

För det andra har privata arbetsgivare i allmänhet sannolikt svårt att leva upp till uttalanden i tidigare förarbeten om att en anställning i skyddat arbete ska vara skyddad från konkurrens inte bara när det gäller att få ett arbete, utan också när det gäller att behålla arbetet. Förutsättningarna för privata arbetsgivare att bedriva verksamhet skiljer sig i grunden från offentliga arbetsgivare, i den meningen att verksamheten i högre grad är beroende av externa förutsättningar som arbetsgivaren inte själv kan påverka. Förändringar på marknaden kan över tid medföra väsentliga förändringar i fråga om verksamhetens omfattning och inriktning, och ytterst att verksamheten helt kan behöva läggas ned. Det ligger därför i sakens natur att en privat arbetsgivare aldrig kan garantera långsiktiga förutsättningar för en anställning i samma utsträckning som ett av staten helägt bolag eller en offentlig arbetsgivare. Som tidigare har nämnts är skyddat arbete också generellt undantaget från LAS. Det finns därutöver inte heller några krav på att privata arbetsgivare t.ex. måste teckna kollektivavtal.

⁴⁰ Prop. 1977/78:30, s. 78.

Idéburna organisationer bedöms ha goda förutsättningar att tillhandahålla skyddat arbete

Likväl bedömer utredningen att vissa privata arbetsgivare, inom den s.k. idéburna sektorn, skulle ha goda möjligheter att tillhandahålla skyddat arbete.

Idéburna organisationer har, till att börja med, ett allmännyttigt syfte. Sedan 2023 finns möjlighet för juridiska personer som bl.a. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet att registrera sig hos Kammarkollegiet som idéburna organisationer. Enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer definieras juridiska personer som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som idéburna organisationer. En registrerad idéburen organisation får bl.a. inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning.

Syftet med en idéburen organisations verksamhet är alltså inte att bedriva kommersiell verksamhet och generera avkastning. I en organisation som uppfyller dessa villkor bör det därför, enligt utredningens bedömning, finnas förutsättningar att tillskapa arbetstillfällen med utgångspunkt från de anställdas behov, snarare än från verksamhetens behov. Detta förutsatt att den aktuella organisationen kan täcka de egna kostnaderna för detta. I det avseendet kan en idéburen arbetsgivares bevekelsegrunder för att anställa en individ med skyddat arbete i högre utsträckning antas likna de bevekelsegrunder som Samhall eller en offentlig arbetsgivare har.

Vidare gör utredningen också bedömningen att de idéburna organisationerna redan i dag utgör betydelsefulla aktörer inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, samtidigt som utredningen ser att det finns potential för dem att kunna bidra ytterligare. Enligt utredningen om idéburna aktörer i välfärden från 2019 har idéburna organisationer bl.a. ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster som de utför och inkluderar individer med egna erfarenheter av t.ex. missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättning. Inte sällan rör det sig också om grupper som det offentliga kan ha svårare att nå.⁴¹ De idéburna organisationerna bidrar i dag inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten genom att anordna bl.a. arbets-

⁴¹ SOU 2019:56.

praktik, arbetsträning och arbetsintegrerande övningsplatser, och genom anställningar med lönebidrag.

Utredningen bedömer att styrkan hos den idéburna sektorn ligger dels i förmågan att hitta och utforma arbetsuppgifter som passar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, dels i förmågan att tillhandahålla ett individanpassat stöd i en trygg miljö för dessa individer.

Utredningen bedömer därför att idéburna organisationer, på motsvarande sätt som Samhall och offentliga arbetsgivare, har goda förutsättningar att tillhandahålla skyddade arbeten som särskilt utformas med hänsyn till arbetstagarnas behov och förutsättningar.

Skyddat arbete hos idéburen organisation förutsätter lägre grad av anställningstrygghet än i andra former

Trots vad som nu har sagts kvarstår dock utmaningen att anställda inom skyddat arbete enligt tidigare förarbeten ska vara skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder när det gäller att få och behålla ett arbete.

Skydd från konkurrens i fråga om att få det aktuella arbetet kan, på samma sätt som för andra former av skyddat arbete, i huvudsak säkerställas genom att anställningarna i skyddat arbete hos idéburen organisation förbehålls individer som tillhör målgruppen, och att det endast är Arbetsförmedlingen som kan anvisa individen till en sådan anställning. Detta med förbehållet att det är helt frivilligt för en idéburen organisation att erbjuda skyddat arbete, och att det därmed aldrig kan garanteras att det finns platser att tillgå. Denna förutsättning gäller dock även t.ex. inom OSA.

Skydd från konkurrens i fråga om att behålla arbetet, på motsvarande nivå som inom Samhall eller OSA, bedöms däremot inte vara möjligt att uppnå hos en privat arbetsgivare. Huruvida verksamheten har ett allmännyttigt syfte saknar betydelse i detta avseende. Som tidigare har beskrivits kan ingen privat arbetsgivare garantera en långsiktig anställning i samma utsträckning som ett av staten helägt bolag eller en offentlig arbetsgivare, eftersom verksamhetens långsiktiga förutsättningar i högre utsträckning är beroende av faktorer utanför arbetsgivarens kontroll.

Att skyddat arbete har ett generellt undantag från LAS är ytterligare en faktor som innebär att det inte går att garantera en långsik-

tig anställning. Även om anställningar i skyddat arbete hos Samhall också är undantagna från LAS har den som har en sådan anställning i praktiken en mycket stark anställningstrygghet. Samhall ska enligt sin ägaranvisning i möjligaste mån undvika att säga upp de anställda på grund av arbetsbrist, vilket innebär att detta i princip aldrig sker i praktiken. Även om Samhalls ekonomiska förutsättningar har varierat kan det statliga ägarskapet i huvudsak också antas garantera dessa anställningars långsiktiga varaktighet.

Anvisningar till anställningar i OSA är visserligen tidsbegränsade, till skillnad från anställningar i skyddat arbete hos Samhall. Samtidigt har kommunerna ett starkt eget intresse av att säkerställa kontinuerlig sysselsättning för målgruppen, eftersom individen annars sannolikt hamnar utanför arbetsmarknaden, med följden att kommunen förlorar skatteintäkter och med stor sannolikhet kan behöva bekosta annat stöd till individen i form av t.ex. försörjningsstöd.

I en privat verksamhet gäller andra förutsättningar, oavsett om det rör sig om en idéburen verksamhet med ett allmännyttigt syfte eller inte. Om verksamhetens ekonomiska situation försämrats kan verksamheten ytterst behöva avvecklas. Även om verksamheten kvarstår är det inte troligt att en arbetsgivare som ställs inför en arbetsbristsituation, där valet står mellan att säga upp den som är anställd i skyddat arbete eller en annan anställd, skulle välja att behålla den som är anställd i skyddat arbete. Detta eftersom uppsägning av en ordinarie anställd typiskt sett innebär att verksamheten kan producera eller åstadkomma mindre än tidigare, medan en anställning i skyddat arbete främst finns till för den anställda själv. Enligt utredningens bedömning är det inte heller rimligt att ställa krav på att en privat arbetsgivare som anställer inom skyddat arbete ska kunna garantera att anställningen blir långsiktig, eller att göra regelförändringar som medför att LAS blir tillämplig i den typen av anställningar. Sådana krav eller regelförändringar skulle enligt utredningens bedömning sannolikt få till följd att få eller inga anställningar skulle komma till stånd. Detta just eftersom privata arbetsgivare inte kan antas vara beredda att sätta sig i en situation där de vid arbetsbrist tvingas säga upp ordinarie personal före den som är anställd i skyddat arbete. Om sådana krav skulle ställas skulle poängen med att utvidga skyddat arbete till fler arbetsgivare därmed gå förlorad.

Sammantaget är situationen därmed sådan att målgruppen har behov av kompletterande former av skyddat arbete, eftersom be-

hoven inte bedöms kunna mötas inom ramen för befintliga former, men detta förutsätter att privata arbetsgivare på ett eller annat sätt behöver komma i fråga. Det bedöms också finnas privata arbetsgivare inom den idéburna sektorn som skulle vara väl lämpade för uppgiften. Samtidigt bedömer utredningen att anställningar i skyddat arbete hos idéburna organisationer inte skulle vara förenliga med uttalanden i tidigare förarbeten om skydd från konkurrens när det gäller att behålla arbetet. Enligt utredningens bedömning står alternativen därmed mellan att inte utvidga skyddat arbete till fler arbetsgivare eller att acceptera att en ny form av skyddat arbete hos idéburna arbetsgivare i praktiken kan komma att innebära en lägre grad av anställningstrygghet än övriga former av skyddat arbete.

Individens behov av skyddat arbete överväger

Trots att en ny form av skyddat arbete hos idéburna aktörer i viss mån skulle frångå tidigare uttalanden i tidigare förarbeten om skydd från konkurrens när det gäller att behålla arbetet bedömer utredningen att fördelarna med att göra en sådan förändring skulle vara betydande, medan nackdelarna skulle vara få.

Om förändringen inte görs bedömer utredningen att det kommer att finnas sämre förutsättningar att omhänderta vissa typer av individuella behov som inte kan tillgodoses i Samhalls verksamhet eller inom OSA. Det kommer i så fall sannolikt att vara en bestående situation att vissa individer kommer att ha sämre möjligheter att få del av ett skyddat arbete än andra. Det är inte bara till nackdel för de aktuella individerna, utan också ett problem utifrån ett likabehandlingsperspektiv. Som tidigare har nämnts bedöms det inte heller vara vare sig möjligt eller rimligt att i stället skala upp Samhalls verksamhet på ett sätt som gör att varje behov kan omhändertas. Det som behövs är mer småskalighet och flexibilitet.

Det bör poängteras att de individer som skulle komma i fråga för skyddat arbete hos idéburen organisation har bedömts inte kunna få något annat arbete eller få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. Alternativet till ett skyddat arbete hos idéburen organisation är för många därför att varaktigt stå utan arbete. Det innebär i sin tur att varaktigt stå utan möjlighet till annan försörjning än aktivitetsstöd alternativt, eller i kombination med, ekonomiskt bistånd.

För de aktuella individerna är det alltså sannolikt av väsentligt värde att få tillgång till ett skyddat arbete, även om det skyddade arbetet inte kan garanteras på lång sikt i samma utsträckning som exempelvis ett skyddat arbete hos Samhall. Om individen skulle bli uppsagd från det skyddade arbetet kommer han eller hon sannolikt fortsatt att tillhöra målgruppen för skyddat arbete, och därmed förhoppningsvis ha möjlighet att få ett sådant arbete hos en annan arbetsgivare. Att tvärtom låta bli att tillskapa fler former av skyddat arbete med argumentet att tillräcklig anställningstrygghet inte kan garanteras, hjälper inte dessa individer över huvud taget.

Även från ett samhällsperspektiv är det förenat med betydande fördelar att individen arbetar och bidrar både till sin egen försörjning och till samhället, jämfört med alternativet att individen permanent står utanför arbetsmarknaden.

Om en individ blir uppsagd från ett skyddat arbete hos en idéburen organisation kommer det visserligen att leda till att Arbetsförmedlingen behöver ägna tid och resurser åt att finna ett nytt skyddat arbete åt individen. Jämfört med dagens situation där dessa individer sannolikt står permanent utan arbete, och där Arbetsförmedlingen konstant behöver försöka placera individen inom befintliga former av skyddat arbete, bedöms det dock sammantaget inte innebära någon ökad administration utan snarare en minskad sådan.

Utredningen kan inte heller se att det finns någon risk för att ett minskat krav på att anställningen ska garanteras på lång sikt skulle riskera att spilla över på andra former av skyddat arbete. Att Samhall inte får säga upp de anställda på grund av arbetsbrist kan visserligen ändras om regeringen så önskar, men den möjligheten finns redan i dag.

Sammantaget bedömer utredningen därmed att fördelarna med att utvidga skyddat arbete till idéburna aktörer överväger nackdelarna. Utredningen bedömer därför att synen på skyddat arbete behöver vidgas i den meningen att garanterad långsiktig trygghet inte längre bör anses vara ett nödvändigt kriterium när det gäller en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer.

Utredningen bedömer inte att det finns skäl att göra några förändringar när det gäller det generella undantaget för skyddat arbete i LAS. Liksom andra former av skyddat arbete kommer skyddat arbete hos idéburen organisation att vara en arbetsmarknadspolitisk insats, vilket bl.a. innebär att individen fortsatt förväntas stå till arbetsmarknadens förfogande om möjligheter till arbete på den reguljära arbets-

marknaden skulle bli aktuella. För att idéburna arbetsgivare ska kunna erbjuda skyddat arbete med så långsiktiga förutsättningar som möjligt bedöms det också snarast vara en fördel att anställningen inte omfattas av LAS, eftersom det, av skäl som nyss har anförts, är troligt att arbetsgivaren annars skulle tveka att erbjuda varaktiga anställningar till den här målgruppen.

Alternativet är en annan form som omfattas av LAS

För att stärka den enskildes anställningstrygghet skulle ett alternativ kunna vara att insatsen omfattas av LAS. Det skulle i så fall kräva antingen en ändring av LAS, eller att den insats som tillhandahålls av arbetsgivare i den idéburna sektorn ges en annan benämning än skyddat arbete, varvid undantaget från LAS inte skulle gälla. Något som talar för det sistnämnda är att ett skyddat arbete hos idéburen organisation skulle skilja sig från andra former av skyddat arbete i de avseenden som här har redogjorts för. Det skulle kunna tala för att det befintliga undantaget för skyddat arbete i LAS inte bör tillämpas på en anställning hos en idéburen organisation.

Det väsentliga, enligt utredningens sätt att se på frågan, är inte om insatsen benämns skyddat arbete eller inte. Det väsentliga är att det kan tillskapas en kompletterande anpassad anställningsform hos idéburna arbetsgivare som kan likställas med skyddat arbete hos Samhall och OSA i fråga om vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att komma i fråga för insatsen, och som kan komplettera dessa insatser där det behövs.

Som tidigare har nämnts menar utredningen dock att det finns en risk för att det snarast skulle få negativa konsekvenser för individen om anställningen skulle omfattas av LAS. Detta eftersom det är troligt att arbetsgivaren då skulle tveka att erbjuda varaktiga anställningar till den här målgruppen. Resultatet skulle sannolikt bli både färre och kortare anställningar. Utredningens bedömning har därför varit att det sammantaget är mer lämpligt att benämna insatsen skyddat arbete.

Idéburna organisationer som registrerats enligt lagen om registrering av idéburna organisationer

Idéburna organisationer har en tradition av att samarbeta med Arbetsförmedlingen. I relation till en insats som riktas endast till idéburna organisationer kan det dock vara en praktisk utmaning för Arbetsförmedlingen att bedöma och kontrollera vilka organisationer som ska anses vara idéburna. Idéburna organisationer kan bedriva sin verksamhet i olika organisationsformer, men inte sällan bedrivs de i form av ideell förening eller stiftelse. I fråga om ideella föreningar finns det dock ingen registerförande myndighet. För stiftelser finns visserligen ett register som förs av länsstyrelsen men stiftelseformen i sig försvårar kontroller av exempelvis personer med väsentligt inflytande. Utredningen bedömer samtidigt att det är viktigt för insatsens effektivitet att Arbetsförmedlingen inte ska behöva göra alltför omfattande utredningar av vilka organisationer som ska anses vara idéburna.

Sedan 2023 finns Kammarkollegiets register över idéburna organisationer, vars syfte är just att synliggöra idéburna organisationer inom välfärden och särskilja dem från andra aktörer. Kammarkollegiet har i uppgift att hålla registret och bedriva tillsyn över registrerade idéburna organisationer. Genom att nyttja detta register som urvalsgrund skulle Arbetsförmedlingen slippa lägga sina utredningsresurser på att utreda om varje potentiell arbetsgivare kvalificerar för att räknas som idéburen.

Nackdelen från arbetsgivarens perspektiv är att registrering i Kammarkollegiets register är förenad med avgifter. Kammarkollegiet tar för närvarande ut en ansökningsavgift om 12 000 kronor och därefter en årlig tillsynsavgift om 1 600 kronor.⁴² För små idéburna organisationer innebär ansökningsavgiften en inte oansenlig kostnad. Utredningen bedömer likväl att avgiften kommer att vara värd att betala för den som vill kunna erbjuda skyddat arbete i mer än helt marginell omfattning.

Utredningens bedömning är därför att endast sådana idéburna organisationer som har registrerats hos Kammarkollegiet enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer bör omfattas av möjligheten att vara arbetsgivare för individer i skyddad anställning hos idéburen organisation.

⁴² *Frågor och svar om registret över idéburna organisationer*. Kammarkollegiets webbplats. <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/ideburna-organisationer/fragor-och-svar-om-registret-over-ideburna-organisationer>. 2024-12-17. Hämtad 2025-02-20.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer som är registrerade enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

9.12.3 Skyddat arbete hos idéburen organisation bör utformas i enlighet med GBER

Förslag: Arbetsförmedlingen får till en arbetsgivare lämna ekonomiskt bidrag för lönekostnader för att anställa personer i skyddat arbete hos idéburen organisation. Bidrag till lönekostnader lämnas med 75 procent av de bidragsgrundande lönekostnaderna.

Arbetsförmedlingen får lämna bidrag även för merkostnader vid skyddat arbete hos idéburen organisation. De bidragsgrundande merkostnaderna är lönekostnader för den tid då personal hos den idéburna organisationen stödjer personer som har anställts i skyddat arbete. Bidrag till merkostnader lämnas med 33 procent av de bidragsgrundande lönekostnaderna. Stödet ska vara anpassat till behoven hos den som anställs i skyddat arbete.

Bidraget för skyddat arbete hos idéburen organisation får beslutas för längst 2 år i taget.

Bidrag får endast lämnas i enlighet med kapitel I och artikel 33 och 34 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (GBER).

Bedömning: Dagens bestämmelse om vilka lönekostnader som är bidragsgrundande bör tillämpas även på skyddat arbete hos idéburen organisation.

Detsamma bör gälla för dagens bestämmelse om att endast den del av bruttolönen som vid heltidsarbete uppgår till som mest 20 000 kronor per månad och de avgifter och premier som är hänförliga till denna del ska läggas till grund för bidrag.

Skälen för förslaget och bedömningen

Genom att införa ytterligare en form av skyddat arbete skapas förutsättningar för ett mer varierat utbud av arbetsuppgifter än vad Samhall eller offentliga arbetsgivare kan erbjuda. Det utökar antalet verktyg som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att kunna möta målgruppens behov.

I förhållande till syftet med skyddat arbete och målgruppens behov kan det antas vara centralt för arbetsgivaren att tillräcklig kompensation utgår inte endast för individens lönekostnader utan också i tillräcklig grad för handledning. Detta i syfte att arbetsgivaren ska kunna erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten i den skyddade miljö och med det särskilda stöd och anpassning i arbetet som insatsen kräver. Som jämförelse bör den ersättning som arbetsgivaren erhåller vid skyddat arbete hos idéburen organisation därmed vara högre än vid exempelvis ett lönebidrag. Det är, enligt utredningen, betydande skillnad på en lönebidragsanställning, där arbetsgivaren kompenseras för nedsättningen i arbetsförmåga, och ett skyddat arbete, som snarare inrättas för att tillvarata individens behov.

För att idéburna organisationer ska ha intresse och förutsättningar att anställa individer som har ett långvarigt behov av skyddat arbete bör de ersättningsmässiga förutsättningarna för arbetsgivaren också vara tydliga och förutsägbara. Utredningens bedömning är att målgruppens behov är omfattande och innehåller krav på anpassning av såväl arbetsuppgifter som arbetsförhållanden på arbetsplatsen. I normalfallet bör det också kunna antas att dessa förutsättningar kommer att gälla under lång tid. För att en arbetsgivare ska ges förutsättningar att tillhandahålla skyddat arbete på dessa villkor är det därför troligt att det typiskt sett kommer att krävas en relativt hög subventionsgrad som är bestående över tid. Som jämförelse riktas det ofta kritik mot att lönebidragsnivån tenderar att sänkas under anställningens gång, vilket kan leda till att en liten idéburen organisation inte kan täcka sina kostnader och därför inte kan fortsätta ha individen anställd. En idéburen organisation som vill erbjuda skyddat arbete bör, enligt utredningens bedömning, kunna förutse vilken ersättning som kommer att ges och om ersättningen kan väntas förändras över tid.

Kostnader som ersätts enligt GBER

Ersättningen måste också vara förenlig med den inre marknaden för att inte utgöra olagligt statsstöd. Enligt den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen⁴³ (GBER) finns möjlighet att under vissa förutsättningar ersätta en arbetsgivare för att anställa personer med funktionsnedsättning. De ersättningsgrundande kostnaderna i detta sammanhang utgörs av lönekostnader under den period som arbetstagaren med funktionsnedsättning är anställd. GBER ger också möjlighet att ersätta arbetsgivaren för vissa merkostnader som uppstår till följd av att arbetsgivaren har anställt en person med funktionsnedsättning, däribland merkostnader som uppstår för att anställa personal enbart för den tid det tar att hjälpa arbetstagare med funktionsnedsättning. Utredningen bedömer att denna möjlighet rimmar väl med de behov som en arbetsgivare kan antas ha för att kunna anställa en individ i skyddat arbete.

Utredningen bedömer därför att Arbetsförmedlingen bör kunna lämna bidrag för lönekostnader för den som anställs i skyddat arbete hos idéburen organisation, liksom för merkostnader för personal som stödjer den som anställs.

Bidrag lämnas för lönekostnader och för merkostnader

De bidragsgrundande kostnaderna för att anställa personer i skyddat arbete hos idéburen organisation får enligt GBER ersättas med 75 procent. Mot bakgrund av de omfattande behov som målgruppen kan antas ha, och av arbetsgivarens behov av långsiktigt förutsägbara förutsättningar, menar utredningen att det lämpligaste är att alla anställningar i skyddat arbete hos idéburen organisation ska ersättas med 75 procent av lönekostnaderna. Anvisningsprocessen blir på så sätt också mer effektiv i den meningen att Arbetsförmedlingen inte behöver göra någon arbetsanalys av individens arbetsförmåga i förhållande till de arbetsuppgifter som individen ska utföra, vilket t.ex. krävs vid ett lönebidrag. Det bör därmed inte heller finnas något krav på att bidragets storlek ska minska genom omförhandling över tid.

⁴³ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I fråga om merkostnader är det enligt GBER möjligt för staten att ersätta dessa med upp till 100 procent. Det skulle alltså innebära att en arbetsgivare i princip skulle kunna anställa en stödperson för varje anställd i skyddat arbete. Även om de anställda kan antas ha ett omfattande stödbehov är dock utredningens bedömning att det skulle leda till kostnader för staten som är orimligt höga i förhållande till behovet. Om den som anställs har behov av en stödperson på heltid för att kunna utföra arbetet kan det också ifrågasättas om individen kan anses ha någon egen arbetsförmåga alls. Utredningen bedömer därför att det bör vara tillräckligt att ersätta dessa kostnader med 33 procent. Om en arbetsgivare anställer en person i skyddat arbete kan arbetsgivaren därför samtidigt ha en person anställd som ägnar en tredjedel av sin arbetstid åt att vara stödperson för den som är anställd i skyddat arbete och två tredjedelar av sin arbetstid åt andra arbetsuppgifter. Det innebär också att om arbetsgivaren i stället anställer tre personer i skyddat arbete kan stödpersonen ägna hela sin arbetstid åt att vara stödperson åt de tre personer som är anställda i skyddat arbete. Det skapar också ett incitament för mindre arbetsgivare att om möjligt erbjuda mer än en plats.

Någon särskild prövning av om den som anställs har behov av stödjande personal bedöms inte behöva göras. Detta eftersom det enligt förarbetena ligger i själva begreppet skyddat arbete att arbetsplatserna i görlig mån ska vara anpassade till målgruppens förutsättningar. Att individen har ett omfattande anpassningsbehov som innefattar behov av stödjande personal får därför anses ligga i Arbetsförmedlingens bedömning att skyddat arbete är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Utredningens avsikt är att stödpersonens uppgifter kan variera och ska vara anpassade till individens behov. Stödet kan exempelvis ges genom att stödpersonen förklarar information och instruktioner på arbetsplatsen, visar hur man tar sig till vissa utrymmen, demonstrerar hur olika arbetsmoment ska utföras och finns tillgänglig för frågor.

I fråga om vilka kostnader som ska kunna ligga till grund för bidrag har utredningen inte sett någon anledning till att dessa ska avvika från de bidragsgrundande kostnaderna i lönebidrag, dvs. bruttolön, socialavgifter och premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller likvärdiga försäkringar för den som anställs. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för arbetsgivare som vill anställa både inom skyddat arbete och med stöd av andra arbetsmarknadspolitiska in-

satser finns det enligt utredningen också ett egenvärde av att den typen av definitioner är likformiga i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Därmed bör också samma bidragsgrundande kostnader gälla både för bidraget för lönekostnader för den som anställs och bidraget för merkostnader, som avser lönekostnader för stödjande personal.

Utredningen har inte utrett om det finns skäl att förändra det befintliga taket för de bidragsgrundande kostnaderna som är generellt tillämpligt för lönebidrag och skyddat arbete, med undantag för skyddat arbete hos Samhall. Inom lönebidrag och OSA är det möjligt att ersätta kostnader upp till en bruttolön som vid heltidsarbete uppgår till som mest 20 000 kronor per månad. Även i detta fall bör det, utifrån arbetsgivarens perspektiv, finnas ett visst egenvärde av likformighet mellan olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen bedömer därför att denna bestämmelse bör tillämpas även på skyddat arbete hos idéburen organisation, och föreslår därför inga ändringar i det avseendet. Utredningen menar dock att det kan finnas skäl för regeringen att utreda om ersättningstaket är ändamålsenligt, bl.a. utifrån perspektivet att kunna tillskapa tillräckligt många platser i de arbetsmarknadspolitiska insatserna (se avsnitt 9.15.1).

För en arbetsgivare som anställer en individ i skyddat arbete hos idéburen organisation, där individen och den person som ger stöd till individen har löner som är i nivå med, eller överstiger, takbeloppet, kan staten därmed lämna bidrag med maximalt 29 800 kronor per månad. Det är ungefär 10 procent högre än vad som i praktiken utgör det maximala bidragsbeloppet vid lönebidrag (se avsnitt 11.6). Utredningen bedömer att detta är rimligt utifrån de större stödbehov som anställda i skyddat arbete har. Dessutom kan arbetsgivaren räkna med att bidragsnivån ligger fast under hela anvisningstiden, till skillnad från ett lönebidrag som ofta minskas i takt med att den anställde antas utveckla sin arbetsförmåga. Det bör vara till fördel för arbetsgivarens benägenhet att anställa.

För skyddat arbete hos idéburen organisation finns också skäl för att anvisningsperioden bör avse en avgränsad tid. Även om en anställning i skyddat arbete ska innebära ett skydd från konkurrens i fråga om att behålla arbetet kan förutsättningarna för en arbetsgivare som inte är en offentlig aktör att bedriva verksamhet förändras över tid (se avsnitt 9.12.2). Till skillnad från hos Samhall är det enligt utredningens bedömning därför inte rimligt att kräva att skyddat arbete

ska kunna erbjudas tills vidare, även om individen har ett långsiktigt behov. Samtidigt kan en tidsbegränsad anvisningsperiod också innebära en fördel för individen i den meningen att det då blir naturligt att Arbetsförmedlingen måste följa upp anställningen och att arbetsgivaren fortsatt tillhandahåller goda förutsättningar för skyddat arbete med åtminstone ett visst tidsintervall. Utredningen föreslår därför att beslut om ekonomisk ersättning får beslutas för längst två år i taget, vilket motsvarar den tidsperiod som gäller för beslut om OSA.

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

9.13.1 Arbetsförmedlingen bör utreda hur samverkan kan utvecklas

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utreda hur stödet genom samverkan skulle kunna utvecklas för arbetsökande som trots att de har bedömts ha förutsättningar för och behov av en anvisning till skyddat arbete hos Samhall inte har kunnat få en sådan. Utredningen bör innefatta frågan om hur det stöd som ges genom befintliga samverkanslösningar som bl.a. samordningsförbundens verksamhet (Finsam) och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommun kan utvecklas, eller om nya samverkanslösningar kan tillskapas, i syfte att fler i slutändan ska få sina behov tillgodosedda, t.ex. genom anställningar i OSA eller i skyddat arbete hos idéburna organisationer.

Arbetsförmedlingen bör inom ramen för uppdraget bl.a. samråda med Försäkringskassan samt företrädare för kommuner, regioner och idéburen sektor.

Skälen för bedömningen

Målgruppen för skyddat arbete är individer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Utredningens analys visar att det i dag förekommer att individer som har bedömts ingå i målgruppen för skyddat arbete hos Samhall

inte kan beredas plats i sådant arbete till följd av att tillgången är alltför begränsad i förhållande till de arbetssökandes behov, sett både till antal platser och till tillgängliga arbetsuppgifter (se avsnitt 4.4.2). Eftersom deltagandet i OSA vidare har minskat betydligt kan den insatsen i allt mindre grad i dag bedömas bidra till att omhänderta de samlade behoven av skyddat arbete hos de arbetssökande (se avsnitt 9.12.1). Det kan samtidigt även finnas andra skäl till att individens behov inte kan tillgodoses, t.ex. att individen vid sidan av arbetslösheten också har särskilda behov av medicinsk eller social karaktär som ligger utanför arbetsmarknadspolitikens område. Även om individen fortfarande i första hand har behov av arbete talar det för att Arbetsförmedlingen i denna situation ibland kan behöva söka lösningar i samverkan med andra aktörer i syfte att fler i slutändan ska få sina behov tillgodosedda, t.ex. genom anställningar i OSA eller skyddat arbete hos idéburna organisationer.

Utredningen kan konstatera att det inte har utvecklats särskilda former för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter till stöd för att omhänderta arbetssökandes behov i denna situation. Att tillgodose behoven hos de arbetssökande som är inskrivna som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen blir därmed ofta Arbetsförmedlingens ansvar att försöka lösa, även om behoven egentligen har sin grund i andra typer av problem. Utredningen bedömer t.ex. att samarbetet inom Finsam inte på ett systematiskt eller mer omfattande sätt i dag används för individer som med hjälp av samordnade insatser i denna situation skulle kunna förbättra sin arbetsförmåga och hitta andra vägar vidare. Det ska i detta sammanhang samtidigt framhållas att Finsamsamarbetet utgår från lokala behovsanalyser vilket också innebär att det finns betydande variationer i hur det utformas.⁴⁴ Det kan enligt utredningens bedömning också finnas potential att i högre grad inkludera idéburna organisationer i samverkan för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (se avsnitt 6.5.2).⁴⁵

Arbetsförmedlingen bör mot denna bakgrund ges i uppdrag att utreda hur stödet genom samverkan skulle kunna utvecklas för arbetssökande som trots att de har bedömts ha förutsättningar för och behov av en anvisning till skyddat arbete hos Samhall inte har kunnat

⁴⁴ Försäkringskassan (2024). *Rapport – Uppdrag att analysera behovet av förändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Återrapport 2024-12-02, s. 8.

⁴⁵ Arbetsförmedlingen. *Rapport. Förstudie. Nya samverkansstrukturer för hållbar arbetsmarknad*. Dnr Af-2024/0083 5202, s. 6–7.

få en sådan. Utredningen bör innefatta frågan om hur det stöd som ges genom befintliga samverkanslösningar som bl.a. samordningsförbundens verksamhet (Finsam) och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommun kan utvecklas, eller om nya samverkanslösningar kan tillskapas, i syfte att fler i slutändan ska få sina behov tillgodosedda, t.ex. genom anställningar i OSA eller i skyddat arbete hos idéburna organisationer. I genomförandet av uppdraget bör Arbetsförmedlingen samråda med övriga berörda parter, bl.a. Försäkringskassan samt företrädare för kommuner, regioner och idéburen sektor.

9.13.2 Det bör utredas hur behoven hos dem som inte klarar ett skyddat arbete kan omhändertas

Bedömning: Regeringen bör 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 och därför egentligen har behov som bättre tillgodoses av andra myndigheter, hur omfattande detta problem är och vad som kan göras åt det.

Skälen för bedömningen

För att ett skyddat arbete ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat behöver de individer som anvisas kunna tillgodogöra sig insatsen. Enligt utredningens bedömning finns det dock anledning att tro att det, bland dem som anvisas till en anställning hos Samhall, finns individer som saknar tillräcklig arbetsförmåga för en sådan anställning. Av utredningens analys framgår bl.a. att vissa anställda i skyddat arbete snabbt blir långtidssjukskrivna (se avsnitt 5.6.4). Att individer utan tillräcklig arbetsförmåga anvisas till en anställning hos Samhall är dock sannolikt också, enligt utredningens bedömning, ett tecken på att det bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen finns personer med funktionsnedsättning som myndigheten i praktiken saknar verktyg för att hjälpa, som saknar förmåga att klara ett skyddat arbete och som inte heller kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser. Att det förekommer att Arbetsförmedlingen uttömmar

myndighetens möjligheter att hjälpa en individ, och att det finns en bortre gräns för de insatser som det är rimligt att myndigheten vidtar i fall där insatserna inte leder till arbete, bekräftas bl.a. av ett avgörande från högsta förvaltningsdomstolen från 2019 (se avsnitt 4.4.2).⁴⁶

Utredningen menar att det är principiellt problematiskt att individer befinner sig i ett offentligt system där ansvarig myndighet saknar redskap att hjälpa dem. Det ger negativa konsekvenser för de enskilda individerna, som inte får tillgång till de insatser som de egentligen har behov av. Från ett samhällsperspektiv tas också betydande resurser i anspråk för stöd och insatser som inte har förutsättningar att ge resultat. Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns det t.ex. krav på att Arbetsförmedlingen under den arbetssökandes medverkan upprättar en individuell handlingsplan som ska förnyas senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades.⁴⁷ Det spelar i detta avseende ingen roll om individen i praktiken deltar i några insatser eller inte.

Det finns också en risk för att individer som inte kan tillgodo-göra sig skyddat arbete ändå anvisas till ett sådant, i brist på andra alternativ. Den enskilda individen är dock inte hjälpt av att anvisas till skyddat arbete hos Samhall om han eller hon inte kan utföra arbetsuppgifterna. Det medför också en risk för att resurser behöver tas i anspråk hos Samhall eller andra aktörer som tillhandahåller skyddat arbete, på ett sätt som riskerar att försämra kvaliteten i verksamheten för övriga anställda.

Att det finns personer med funktionsnedsättning med långa inskrivningstider som Arbetsförmedlingen i praktiken saknar verktyg för att hjälpa kräver enligt utredningens bedömning fortsatt uppmärksamhet hos både Arbetsförmedlingen och regeringen. För det första behöver Arbetsförmedlingen i enlighet med förslaget i avsnitt 9.10.2 fortsatt aktivt arbeta med regelefterlevnaden i anvisningsprocessen till Samhall så att det säkerställs att de personer som anvisas lever

⁴⁶ HFD 2019 ref. 28. Det aktuella rättsfallet rörde visserligen utskrivning från jobb- och utvecklingsgarantin och handlar inte om målgruppen för skyddat arbete. Utredningen bedömer dock att individer som är arbetslösa under lång tid i normalfallet får sina insatser inom ramen för just jobb- och utvecklingsgarantin, där det inte heller finns någon gräns för hur länge en individ får delta. Att domstolen ansåg att anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin kunde återkallas får därför, enligt utredningens bedömning, anses vara närmast liktydigt med att Arbetsförmedlingen hade uttömt de verktyg som myndigheten har till sitt förfogande.

⁴⁷ 5 a–6 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

upp till kriterierna för och kan tillgodogöra sig insatsen. För det andra bedömer utredningen att regeringen bör överväga att närmare utreda om vissa av de personer med funktionsnedsättning som är långtids-inskrivna hos Arbetsförmedlingen varaktigt saknar tillräcklig arbetsförmåga för att klara ett skyddat arbete och därför egentligen har behov som bättre tillgodoses av andra myndigheter, hur omfattande detta problem är och vad som kan göras åt det. Om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom kan personen t.ex. ha rätt till ersättning från Försäkringskassan som också har ett särskilt ansvar för samordning av rehabiliteringsinsatser även innefattande individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst.⁴⁸ För en del individer bland dem som inte har tillräcklig arbetsförmåga för ett skyddat arbete kan det sannolikt också i stället finnas behov av insatser som kommunerna står för, såsom t.ex. daglig verksamhet.

Utredningen kan i detta sammanhang bl.a. konstatera att riktningen för individerna i det s.k. förstärka samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i dag går från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen, och att några motsvarande systematiserade arbetssätt inte har utformats för den motsatta riktningen. Det innebär att det i dag saknas upparbetade arbetssätt för att genom samverkan underlätta övergången mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för individer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning saknar förmåga att klara ett skyddat arbete och som därför kan vara berättigad till ersättning från sjukförsäkringssystemet.

9.14 Finansiering

9.14.1 Ambitionerna för volymökningar i lönebidrag kan minskas

Bedömning: Platserna i den nya insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation kan finansieras genom att minska de medel som i dag finns avsatta för anställningar med lönebidrag.

⁴⁸ 30 kap. 8 § socialförsäkringsbalken (2010:110). Försäkringskassans webbplats, <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/ansokan-om-samordning-av-rehabiliteringsinsatser>, 2025-01-21. Hämtad 2025-02-10.

Skälen för bedömningen

Av utredningens direktiv följer att de förslag som lämnas ska vara finansierade.

Utredningen gör bedömningen att platserna i den nya insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation kan finansieras genom att minska de medel som i dag finns avsatta inom den anslagspost som finansierar särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, men som under lång tid inte har nyttjats. Utredningen bedömer att det tillgängliga utrymmet för att öka antalet lönebidragsanställningar kan minskas med ungefär 1 700–2 100 potentiella platser.⁴⁹ Det har under många år funnits medel avsatta för en ökning av antalet anställningar med lönebidrag, som inte har nyttjats. Utredningen har inte heller sett några uppenbara tecken på att detta är på väg att förändras, även om Arbetsförmedlingen i sina prognoser räknar med att nyttjandet ska öka (se avsnitt 6.4.6). Utredningen bedömer därför inte att det kommer att röra sig om någon minskning av antalet faktiska anställningar jämfört med i dag, och inte heller jämfört med det antal anställningar som realistiskt sett kan förväntas de närmaste åren, allt annat lika. Snarare kommer det fortfarande att finnas utrymme att öka antalet anställningar i lönebidrag jämfört med i dag, trots att en del av de tillgängliga medlen föreslås omprioriteras för skyddat arbete hos idéburna organisationer.

9.15 Frågor för fortsatt utredning

9.15.1 Taket i lönebidragen

Utredningen föreslår som redovisas i avsnitt 9.11.3 att Arbetsförmedlingen ska ges i uppdrag att närmare utreda hur ett ökat deltagande i arbetsplatsförlagda insatser kan främjas i syfte att fler ska få möjlighet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden innan skyddat arbete blir aktuellt. Mot bakgrund av att deltagandet i lönebidragsanställningar har minskat betydligt ska bl.a. dessa anställningar särskilt analyseras inom ramen för det uppdraget. Utredningen bedömer att insatsen i dag används i en så pass begränsad omfattning att det

⁴⁹ Intervallet beror på att styckkostnaderna för olika typer av lönebidrag skiljer sig åt. Se Arbetsförmedlingen (2024). *Prognos för utbetalningar 2024–2027*. Återrapport 2024-10-21, s. 52.

inte kan bedömas motsvara de faktiska behoven av den. Detta innebär enligt utredningens bedömning bl.a. en risk för att efterfrågan på platser i skyddat arbete hos Samhall i stället ökar.

Enligt utredningens bedömning finns det flera tänkbara orsaker till att lönebidragsanställningarna har minskat, bl.a. att det finns utvecklingsbehov i Arbetsförmedlingens arbetssätt, vilket utgör motiv för utredningens förslag om ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen. En annan aspekt handlar om arbetsgivarnas kännedom och kunskaper om insatsen. Regeringen har också gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att genomföra särskilda informationsinsatser för att öka kännedomen och kunskapen hos arbetsgivare om de särskilda insatser för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som finns tillgängliga i samband med och under en anställning. Detta bl.a. i syfte att öka antalet anställningar med lönebidrag.⁵⁰

Därutöver bedömer utredningen att taket för lönebidragen kan ha betydelse för deltagandet, vilket också är något som har lyfts fram vid utredningens möten med företrädare för funktionsrättsrörelsen respektive Arbetsförmedlingen. I dag gäller att endast den del av bruttolönen som vid heltidsarbete uppgår till som mest 20 000 kronor per månad och de avgifter och premier som är hänförliga till denna del läggs till grund för lönebidraget till arbetsgivaren. Det innebär att arbetsgivare som anställer arbetssökande med löner som överstiger 20 000 kronor per månad inte kan få full kostnadstäckning för de anpassningar de behöver göra i det aktuella arbetet med anledning av den anställdes särskilda förutsättningar och behov. Som referens kan t.ex. nämnas att lägsta kollektivavtalade månadslönen för städare i det s.k. serviceentreprenadavtalet mellan Fastighetsanställdas förbund och Almega Tjänsteförbunden i dag är 26 979 kronor för en heltidstjänst.⁵¹ Det fasta taket om 20 000 kronor per månad innebär också att den ekonomiska kompensationen för arbetssökande med kompetens inom yrken med relativt sett höga löner blir andelsmässigt relativt liten.

Utredningen bedömer att incitamenten för arbetsgivarna att anställa med lönebidrag sannolikt minskar betydligt när de inte kan få full kostnadskompensation för de anpassningar som de behöver göra

⁵⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.

⁵¹ *Lokalvårdare lön 2024: Hur mycket tjänar en städare?* Fastighetsfolkets webbplats. <https://fastighetsfolket.se/2021/11/24/sa-hog-lon-ska-du-ha-som-stadare/>. 2024-08-16. Hämtad 2025-02-15.

i anställningen. Utredningen ser mot denna bakgrund att det finns skäl för regeringen att närmare utreda vilken betydelse som taket för lönebidraget har för volymutvecklingen inom lönebidragsanställningarna. Utredningen bör också innefatta frågan om vilka effekter en eventuell höjning skulle kunna få för målgruppens jobbchanser, för arbetsmarknadens funktionssätt och för samhället i stort. Det är t.ex. uppenbart att en höjning av taket skulle vara förenad med betydande kostnader för staten. Men om det samtidigt skulle visa sig att en sådan höjning skulle medföra en väsentlig ökning av antalet lönebidrag, som riktar sig till en grupp som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden och annars har begränsade jobbchanser, skulle det samtidigt ha potential att medföra väsentliga offentligfinansiella fördelar i form av ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bl.a. arbetsmarknadspolitiska insatser och i olika ersättningssystem. Det bör i sammanhanget påpekas att den senaste höjningen av lönebidragstaket genomfördes 2017, vilket mot bakgrund av kostnadsutvecklingen i samhället, bl.a. avseende löner, också kan motivera en översyn av lämplig nivå för bidraget.

10 Ikraftträdande och genomförande

10.1 Författningsförslagen

Förslag: Förordningsändringarna träder i kraft den 1 juli 2026.
--

Skälen för förslaget

De författningsförslag som utredningen lämnar avser förslaget om borttagande av målgruppsbegränsningar inom skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) och förslaget om en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer. Förslagen är angelägna till följd av målgruppens behov av kompletterande former av skyddat arbete (se avsnitt 9.12). Utredningens bedömning är därför att förslagen bör genomföras så snart som möjligt.

Författningsförslagen berör endast reglering i förordning. Förslag som avser förordningsändringar kan som utgångspunkt genomföras relativt snabbt och är i sig inte beroende av riksdagens godkännande. De författningsförändringar som föreslås har dock konsekvenser för statens budget (se avsnitt 11.4). Finansieringen av dessa beslut förutsätter därmed beslut av riksdagen. Utredningens bedömning är därför att sådana förslag bör lämnas i budgetpropositionen för 2026. Det innebär i så fall att författningsförslagen tidigast skulle kunna träda i kraft i januari 2026, förutsatt att riksdagen beslutar i enlighet med de förslag som lämnas i budgetpropositionen.

Därtill kommer att förslagen kan väntas kräva viss tid för förberedelser hos Arbetsförmedlingen (se avsnitt 11.3). De mest tidskrävande förberedelserna är sannolikt Arbetsförmedlingens utveckling av nya handläggningsrutiner, inklusive systemstöd, för den nya formen av

skyddat arbete hos idéburna organisationer. I syfte att säkerställa tillräcklig tid för dessa förberedelser, och för att idéburna organisationer ska hinna registrera sig i Kammarkollegiets register, föreslår utredningen att författningsförslagen i stället ska träda i kraft den 1 juli 2026.

10.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre bestämmelser i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning ska gälla för beslut som är fattade före den 1 juli 2026.

Skälen för förslaget

Målgruppen för OSA regleras i 40 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dagens målgrupp beskrivs i avsnitt 9.12.1. Utredningen lämnar förslag som innebär att begränsningen av målgruppen till personer som har vissa specifika funktionsnedsättningar tas bort. Förslaget innebär att OSA kan beviljas för vissa målgrupper som tidigare inte har kunnat komma i fråga för insatsen. Förändringen är endast avsedd att innebära en utvidgning i förhållande till hur målgruppen i dag är formulerad. Övergångsbestämmelsen säkerställer likväl att beslut om OSA som fattas före ikraftträdandet ska gälla enligt äldre bestämmelser.

Den förordningsreglering som i övrigt föreslås avser i huvudsak den nya formen av skyddat arbete hos idéburen organisation (se avsnitt 9.12.2–9.12.3). Denna insats är ny, varför övergångsbestämmelser inte behöver tillämpas.

10.3 Förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning

Förslag: Årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning införs fr.o.m. 2027.

Skälen för förslaget

Förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning är angeläget för att säkerställa en verksamhet med bibehållen kvalitet, där Samhall kan skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda. Ju längre tid som går innan förslaget genomförs, desto mer riskerar kvaliteten i verksamheten att hinna utarmas genom de årliga krav på effektivisering som beskrivs i avsnitt 9.8.2. Om regeringen önskar bevara kvaliteten i verksamheten men dröjer med att genomföra detta förslag riskerar det enligt utredningens bedömning att i stället aktualisera behovet av ytterligare diskretionära medelstillskott.

Ett genomförande av förslaget kräver riksdagsbeslut. Utredningens bedömning är därför att förslag behöver lämnas i regeringens årliga budgetproposition. Förslaget kan därför tidigast genomföras fr.o.m. 2026.

Utredningen bedömer dock samtidigt att antalet lönetimmar i skyddat arbete hos Samhall kan minskas något, och att en sådan minskning bör genomföras genom ett minskat antal nyanställningar under 2026 (se avsnitt 9.4). Antalet nyanställningar i skyddat arbete kan därmed väntas minska med ungefär två tredjedelar under 2026, jämfört med det genomsnittliga antalet nyanställningar i skyddat arbete hos Samhall under åren 2022–2023. Neddragningen kan tillfälligtvis väntas få vissa negativa konsekvenser inom Samhalls verksamhet under 2026, vilket beskrivs närmare i avsnitt 11.2. Generellt kan därför år 2026 väntas bli ett övergångsår där Samhall ställer om till de nya förutsättningar som kan väntas gälla från 2027, när volymneddragningen är genomförd.

Även styrningen mot nya övergångs- och uppdragsmål, som bättre speglar Samhalls uppdrag, kan väntas finnas på plats först från 2027.

Ett övergripande syfte med en årlig uppräknings kan enligt utredningens bedömning sägas vara att skapa förutsättningar för en verk-

samhet som blir bestående över tid. De nya förutsättningarna för Samhalls verksamhet kan dock i väsentliga delar väntas finnas på plats först från 2027, medan de förutsättningar som gäller inom verksamheten under 2026 kan väntas vara övergående till sin natur. Utredningen föreslår därför att förslaget om årlig uppräknings av merkostnadsersättningen genomförs först fr.o.m. 2027.

10.4 Förslaget om förändrad målnivå för lönetimmar

Bedömning: Ändringar i Samhalls ägaranvisning som avser förändrad målnivå för lönetimmar bör beslutas av bolagsstämman och genom regleringsbrev.

Skälen för bedömningen

Utredningen menar att det inom Samhalls verksamhet är motiverat att i viss mån omprioritera resurser från kvantitet till kvalitet. Utredningen föreslår därför att antalet lönetimmar i skyddat arbete hos Samhall ska minskas (se avsnitt 9.4). Förändringen föreslås genomföras genom en minskning av antalet nyanställningar under 2026. Befintliga anställda påverkas inte.

Förändringen bedöms kunna genomföras genom ändringar i Samhalls ägaranvisning, efter förslag från regeringen. Ändringar krävs även i regleringsbrev avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Förslaget förutsätter att Samhall och Arbetsförmedlingen i samverkan genomför lämpliga förberedelser. Det handlar inte minst om att organisationerna gemensamt behöver hitta en modell för vilka anvisningar som ska prioriteras under 2026.

10.5 Förslaget om en förstärkt introduktionsperiod inom skyddat arbete hos Samhall

Bedömning: Ändringar i Samhalls ägaranvisning som avser den förstärkta introduktionsperioden bör beslutas av bolagsstämman under våren 2026.

Skälen för bedömningen

Utredningen bedömer att det bör införas en förstärkt introduktionsperiod som avser de första 24 månaderna av en anställning i skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 9.5).

Förändringen bedöms kunna genomföras genom ändringar i Samhalls ägaranvisning. Ändringarna behöver beslutas av bolagsstämman, efter förslag från regeringen. Detta bedöms kunna ske under våren 2026, med konsekvensen att förändringarna kan börja tillämpas ungefär fr.o.m. halvårsskiftet 2026.

Förändringen avser nyanställda fr.o.m. förslagens ikraftträdande, utom de anställda med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning. Förslaget påverkar därmed inte de individer som är anställda i skyddat arbete hos Samhall i dag eller som anställs före förslagens ikraftträdande.

Förslaget förutsätter att Samhall och Arbetsförmedlingen i samverkan genomför lämpliga förberedelser. Exempelvis bedöms Samhall behöva förse Arbetsförmedlingen med viss information om vilket utvecklingsinnehåll som kommer att erbjudas, eftersom detta kan ha betydelse för i vilken mån en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad i det individuella fallet.

Inledningsvis väntas endast ett begränsat antal personer ta del av den förstärkta introduktionsperioden, till följd av att volymminskningen hos Samhall föreslås genomföras genom en minskning av nyanställningarna under 2026. Full volym i den förstärkta introduktionsperioden kan väntas uppnås först i slutet av 2029 (se avsnitt 11.1).

Även därefter kommer det dock enligt utredningens beräkningar att ta minst ett tiotal år innan de individer som genomgår eller har genomgått en förstärkt introduktionsperiod enligt de nya reglerna utgör ens en majoritet av de anställda i skyddat arbete hos Samhall. Det beror på att förslaget om en förstärkt introduktionsperiod endast avser nyanställda, samtidigt som anställningstiderna inom skyddat arbete är långa. Sammantaget innebär det att de individer som är anställda i skyddat arbete redan i dag, eller som hinner anställas innan införandet av den förstärkta introduktionsperioden, fortsatt kan väntas vara i majoritet bland de anställda under lång tid framöver.

11 Konsekvenser

Utredningen har haft i 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 ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar.

11.1 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

11.1.1 Något färre anställda hos Samhall kan bidra till meningsfullt och utvecklande arbete för fler

Utredningen lämnar flera olika förslag som kan förväntas bidra till att fler personer som är anställda hos Samhall kommer att få del av ett skyddat arbete som verkligen är meningsfullt och utvecklande, och att denna kvalitetsförstärkning i betydligt högre grad än i dag kan väntas bestå över tid. Utredningens förslag kan också förväntas bidra till att individer med större och mer komplexa stödbehov kan anvisas till ett arbete hos Samhall. Utredningens förslag innebär också en viss minskning av antalet anställda i syfte att möjliggöra en omprioritering för att de som är anställda hos Samhall ska få ett mer meningsfullt och utvecklande arbete.

Viss minskning av antalet anställda hos Samhall

Utredningen föreslår att det antal lönetimmar som Samhall ska producera inom skyddat arbete minskas något. När hela minskningen är genomförd väntas ungefär 1 000 personer färre arbeta i skyddat arbete hos Samhall jämfört med antalet anställda vid 2024 års utgång. Det motsvarar en minskning med ungefär 5 procent.

Utredningens bedömning är att minskningen kan och bör genomföras genom en minskning av antalet nyanställningar i skyddat arbete med ungefär 1 000 personer under 2026. Det innebär en minskning av antalet nyanställningar med ungefär två tredjedelar under 2026, jämfört med det genomsnittliga antalet nyanställningar i skyddat arbete hos Samhall under åren 2022–2023.

Eftersom minskningen bedöms kunna göras genom ett minskat antal nyanställningar berörs inte de individer som sedan tidigare har ett skyddat arbete hos Samhall. Däremot innebär förändringen att antalet arbetslösa som anvisas till skyddat arbete hos Samhall tillfälligt kommer att vara väsentligt lägre under 2026 jämfört med de närmast föregående respektive efterföljande åren.

Minskningsbedömningen uppvägas av att det tillkommer ett motsvarande antal nya platser i den nya formen av skyddat arbete hos idéburen organisation (se avsnitt 11.1.2). Det sammantagna antalet personer som kan anvisas till skyddat arbete bedöms därför vara oförändrat. Det är emellertid inte givet att de nya platserna i skyddat arbete hos idéburen organisation kommer att uppstå på samma orter där Samhall annars skulle ha anställt. Sannolikt uppstår också en viss ledtid innan Arbetsförmedlingen kan anvisa till platserna i skyddat arbete hos idéburen organisation (se avsnitt 11.3.3).

Ett bättre stöd till de anställda hos Samhall

Syftet med att i viss mån minska antalet anställda hos Samhall är att frigöra medel som kan omprioriteras för att de individer som kommer att arbeta inom Samhall framöver ska få ett bättre stöd. Det handlar framför allt om att skapa förutsättningar för en förstärkning av kvalitetshöjande faktorer som chefstäthet och utbud av arbetsuppgifter. Exakt vilka kvalitetsförstärkningar som bör göras bör enligt utredningens bedömning lämnas till Samhall att avgöra, utifrån en bedömning av vad som har bäst förutsättningar att möta de anställdas behov

av meningsfulla och utvecklande arbeten (se vidare avsnitt 11.2.3). Genom förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning skapas också väsentligt större långsiktighet i fråga om Samhalls ekonomiska förutsättningar. Det kan väntas möjliggöra för bolaget att skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda, samt gynna bolagets möjligheter att göra kvalitetshöjande investeringar. I förlängningen kan fler anställda väntas få del av ett arbete som verkligen är både meningsfullt och utvecklande, jämfört med i dag. Förändringen kan också, åtminstone på sikt, väntas skapas bättre förutsättningar för att individer med mer varierande behov ska kunna anvisas till en anställning hos Samhall, även om en anvisning alltså behöver bygga på att individen kan tillgodogöra sig insatsen.

Större utrymme för nyanställda att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar

Även andra förslag väntas bidra till att förbättra förutsättningarna för att arbetet hos Samhall ska vara meningsfullt och utvecklande för de anställda.

Det handlar till att börja med om förslaget om en förstärkt introduktionsperiod. Denna förändring gäller alla individer som nyanställs i skyddat arbete hos Samhall fr.o.m. förslagets ikraftträdande, utom de anställda med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning (se avsnitt 9.5). Förändringen påverkar däremot inte de individer som är anställda i skyddat arbete hos Samhall i dag eller som anställs före förslagets ikraftträdande.

Genom förändringen skapas större utrymme inom ramen för anställningen för att de individer som nyanställs i skyddat arbete hos Samhall ska kunna utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Under de inledande 24 månaderna av en anställning i skyddat arbete hos Samhall ska individen erbjudas s.k. utvecklingstid, som uppgår till 25 procent av den anvisade tiden. Inom ramen för utvecklingstiden kan de anställda förväntas få del av utbildning eller andra meningsfulla och utvecklande aktiviteter. Vilket innehåll som kan erbjudas utvecklas närmare i avsnitt 9.5.2. Till sitt innehåll väntas utvecklingsinsatserna inte vara väsensskilda från de utvecklingsinsatser som Samhall kan erbjuda i dag. Däremot kan utvecklingstiden väntas skapa bättre förutsättningar för individens fortsatta

utveckling, genom lägre förväntan på produktivitet initialt, större utrymme för utvecklingsinsatser och bättre möjligheter att prova och tillgodogöra sig olika typer av arbetsuppgifter.

Eftersom arbetstagarens arbetstid under de inledande 24 månaderna därmed begränsas till 75 procent av individens arbetsutbud följer det också av utredningens förslag att lönen under denna period ska vara 75 procent av den ordinarie lönen enligt kollektivavtal. Det innebär att individens bruttolön under den förstärkta introduktionsperioden blir 25 procent lägre i absoluta tal än vad den annars skulle ha varit. Utredningen menar att det får vägas mot den möjlighet till en förstärkt introduktion i arbetet och ökade möjligheter till varaktig etablering på arbetsmarknaden som förslaget om en förstärkt introduktionsperiod är tänkt att innebära. Lönenivån i absoluta tal kommer också fortsatt att vara avsevärt högre än den ersättningsnivå som det kan antas att de aktuella individerna har haft innan de anvisades till skyddat arbete, inom aktivitetsstödet alternativt, eller i kombination med, ekonomiskt bistånd.

Det kan förväntas att en förstärkt introduktionsperiod har förutsättningar att gynna de anställdas fortsatta utvecklingsförutsättningar även på sikt, oavsett om de går vidare till annat arbete eller arbetar kvar hos Samhall. Om Samhall bygger upp ett mer systematiskt arbete med introduktion och utvecklingsinsatser för nyanställda i hela organisationen kommer det därutöver också, enligt utredningens bedömning, att vara till nytta även för de individer som är anställda hos Samhall redan i dag.

Inledningsvis väntas endast ett begränsat antal personer ta del av den förstärkta introduktionsperioden, till följd av att volymminskningen hos Samhall föreslås genomföras genom en minskning av nyanställningarna under 2026. Beräknat i helårseffekter beräknas antalet deltagare i den förstärkta introduktionsperioden i genomsnitt att uppgå till ungefär 300 personer 2026, 1 000 personer 2027 och 2 400 personer 2028. Full volym, 3 000 personer, väntas uppnås först i slutet av 2029.

Även därefter kommer det dock enligt utredningens beräkningar att ta minst ett tiotal år innan de individer som genomgår eller har genomgått en förstärkt introduktionsperiod enligt den nya modellen utgör ens en majoritet av de anställda i skyddat arbete hos Samhall. Det beror på att förslaget om en förstärkt introduktionsperiod endast avser nyanställda, samtidigt som anställningstiderna inom skyddat

arbete är långa. Sammantaget innebär det att de individer som är anställda i skyddat arbete redan i dag, eller som hinner anställas före den 1 juli 2026, fortsatt kan väntas vara i majoritet bland de anställda i skyddat arbete under lång tid år framöver.

Kvalitetshöjningar som består över tid

Av avgörande betydelse för att de kvalitetsförstärkningar i Samhalls stöd till de anställda som följer av övriga förslag ska bestå över tid är också förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning. Nuvarande ordning medför att resursförstärkningar från regeringen eller särskilda satsningar från Samhalls sida inte har förutsättningar att bestå över tid, eftersom den finansiella styrningen innebär att Samhall kontinuerligt behöver leta efter möjliga besparingar. Om de förslag som avser kvalitetsförstärkningar inte följs av kontinuerliga och förutsägbara ekonomiska tillskott så kommer de sannolikt att gå om intet inom ett par år, eftersom Samhalls ekonomiska utrymme för kvalitetsförstärkningar kommer att ätas upp av fortsatt stigande lönekostnader. Därefter kan i så fall också den kontinuerliga kvalitetsförsämringen inom verksamheten väntas fortsätta.

Samtaget bedömer utredningen att de förslag som utredningen lämnar kommer att leda till att fler personer som är anställda hos Samhall kommer att få del av ett arbete som verkligen är meningsfullt och utvecklande, trots att det totala antalet anställda minskar något.

11.1.2 Fler typer av behov kan tillgodoses inom skyddat arbete

Utredningen lämnar också flera förslag som kan väntas få som konsekvens att det sammantagna utbudet av skyddat arbete blir mer flexibelt och varierat, och att detta kan tillgodose fler olika typer av individuella anpassningsbehov.

Till att börja med bör en förstärkt introduktionsperiod inom skyddat arbete hos Samhall kunna bidra till att individer med större och mer komplexa stödbehov ska kunna anvisas till ett arbete hos bolaget. Konkret bör det framför allt handla om att sänka de initiala förväntningarna på produktivitet och skapa förutsättningar för att

de anvisade ska ges de utvecklingsinsatser och det stöd som de behöver.

Till följd av förslaget om en ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation och förslaget om att ta bort målgruppsbegränsningarna inom skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) väntas det sammantagna utbudet av skyddat arbete också kunna möta fler olika typer av individuella behov. Individer med specifika behov som inte ryms inom det basutbud av skyddat arbete som Samhall har ekonomiska möjligheter att erbjuda på många orter väntas därmed få större möjligheter till skyddat arbete jämfört med i dag. Förändringen väntas därmed bidra till ökad likabehandling inom målgruppen i fråga om vilka möjligheter som i praktiken finns till skyddat arbete.

Utredningen bedömer att medel för skyddat arbete hos idéburen organisation inledningsvis bör avsättas för en omfattning som motsvarar den minskning av volymerna i skyddat arbete hos Samhall som utredningen föreslår, dvs. 1 000 helårsplatser per år. Det totala antalet tillgängliga platser i skyddat arbete, jämfört med i dag, kan därmed antas vara oförändrat, trots förslaget om en viss minskning av antalet platser hos Samhall. Arbetsförmedlingen bedöms kunna anvisa 500 personer till skyddat arbete hos idéburen organisation under andra halvåret 2026 och ytterligare 500 personer under året därpå (se avsnitt 11.3.3).

Eftersom anvisningar både till skyddat arbete hos idéburen organisation och till OSA bygger på en arbetsmarknadspolitisk bedömning kommer tillgången på platser i dessa insatser framöver att styras av bl.a. hur mycket medel som riksdagen och regeringen bedömer bör avsättas för insatserna. Att medlen är begränsade innebär dock också att eventuella ökade ambitionsnivåer från Arbetsförmedlingen i fråga om antalet anställda inom OSA kan innebära ett minskat utrymme för anställningar i lönebidrag, som finansieras från samma anslagspost, med mindre än att riksdag och regering skjuter till ytterligare medel.

11.1.3 Fler varaktiga övergångar från Samhall på sikt

Förslagen kan också väntas påverka övergångarna från Samhall i positiv riktning.

För det första kan den förstärkta introduktionsperioden väntas ha en viss positiv effekt på antalet övergångar på kort sikt. Även om antalet personer som årligen deltar i den förstärkta introduktionsperioden är begränsat, och även om det kan antas att de flesta kommer att behöva en anställning inom Samhall under överskådlig tid, finns det enligt utredningens bedömning också individer som relativt snabbt kan utveckla sin arbetsförmåga, förutsatt att Samhall erbjuder en fast förankring på arbetsmarknaden och en förstärkt introduktionsperiod. Samtidigt kan individens egna drivkrafter för en övergång väntas öka under den förstärkta introduktionsperioden i skyddat arbete. De ökade drivkrafterna för individen väntas uppstå till följd av att en lägre lönenivå i absoluta tal ökar sannolikheten för att övergång till en annan arbetsgivare ska medföra en löneökning. Det kan sammantaget väntas leda till en viss ökning av antalet övergångar till den reguljära arbetsmarknaden under de första 24 månaderna av en anställning i skyddat arbete.

Vidare kan förslagen på sikt också väntas bidra till en viss ökad sannolikhet för att övergångarna från Samhall till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden ska bli varaktiga. Detta av flera skäl. För det första kan de olika kvalitetshöjande förslagen sammantaget väntas bidra till att göra arbetet inom Samhall mer utvecklande för individen och därmed bidra till att skapa bättre förutsättningar för en varaktig etablering på arbetsmarknaden. För det andra kan förslaget om förändrat övergångsmål väntas ge Samhall incitament att i övergångsarbetet eftersträva fler varaktiga övergångar. För det tredje kan förslaget om årlig uppräknings av medlen för merkostnadsersättning väntas minska Samhalls behov av att konstant effektivisera verksamheten, och därmed minska bolagets incitament att försöka behålla högproduktiva anställda.

Trots att flera föreslagna förändringar pekar i samma riktning kan effekten på antalet övergångar som blir varaktiga ändå väntas vara begränsad och uppstå främst på längre sikt. Det är härvid värt att påminna om att målgruppen för skyddat arbete är personer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte har bedömts kunna få något annat arbete och vars behov

inte kan tillgodoses genom andra insatser. De flesta av dem kommer sannolikt även fortsatt att ha behov av den trygga anställning som Samhall erbjuder. Utredningens bedömning är att den sammantagna kvalitetshöjningen främst kan väntas förbättra förutsättningarna för att arbetet på Samhall verkligen ska bli meningsfullt och utvecklande, vilket först i nästa steg kan lägga grunden för fler varaktiga övergångar.

Enligt tidigare förarbeten måste målet med Samhalls verksamhet likväl vara att åtminstone på lång sikt förstärka de anställdas möjligheter att ta steget över till annat arbete.¹ De anställda som har eller kan upparbeta tillräcklig arbetsförmåga för en varaktig övergång kan också, enligt utredningens bedömning, väntas få bestående fördelar, jämfört med att arbeta kvar varaktigt inom Samhall. Ett reguljärt arbete kan väntas ge bl.a. ökad egenmakt, förbättrade utvecklingsmöjligheter på arbetsmarknaden och på sikt möjligheter till en bättre inkomstutveckling, med de fördelar som detta i övrigt medför i form av förhöjd livskvalitet i olika avseenden.

11.1.4 Utrymmet för att öka antalet anställningar i lönebidrag minskar

Utredningen gör bedömningen att platserna i den nya insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation kan finansieras genom att nyttja medel som redan i dag finns avsatta inom den anslagspost som finansierar andra särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga än Samhall (se avsnitt 9.14). Den föreslagna omprioriteringen innebär därför att det tillgängliga utrymmet för att öka antalet lönebidragsanställningar, minskar med ungefär 1 700–2 100 potentiella platser.² Det har under många år funnits medel avsatta för en ökning av antalet lönebidragsanställningar, som inte har nyttjats. Utredningen har inte heller sett några uppenbara tecken på att detta är på väg att förändras. Utredningen bedömer därför inte att det kommer att röra sig om någon minskning av antalet faktiska anställningar jämfört med i dag, och inte heller jämfört med det antal anställningar som realistiskt sett kan förväntas de närmaste åren, allt annat lika. Snarare kommer det

¹ Prop. 1977/78:30, s. 79.

² Intervallat beror på att styckkostnaderna för olika typer av lönebidrag skiljer sig åt. Se Arbetsförmedlingen (2024). *Prognos för utbetalningar 2024–2027*. Återrapport 2024-10-21, s. 52.

fortfarande att finnas utrymme för att öka antalet anställningar i lönebidrag jämfört med i dag, trots att en del av de tillgängliga medlen föreslås omprioriteras för skyddat arbete hos idéburen organisation.

11.2 Konsekvenser för Samhall Aktiebolag

Utredningen lämnar flera förslag som syftar till ökad och bibehållen kvalitet i Samhalls verksamhet. Generellt gäller att förslagen och deras förmodade konsekvenser baseras på ett antagande om att Samhall som utgångspunkt har en ekonomi i balans. Om förslagen genomförs i ett läge där Samhalls ekonomi visar underskott riskerar de avsedda kvalitetsförstärkningarna att helt eller delvis utebli, eftersom en del av det frigjorda ekonomiska utrymmet då sannolikt kommer att behöva användas för att täcka underskotten.

11.2.1 En styrning som hänger ihop

Det har tidigare beskrivits hur det i dag finns en strukturell obalans i Samhalls ekonomiska förutsättningar, som består i att statens krav på att Samhall ska skapa meningsfulla och utvecklande arbeten med viss omfattning inte hänger ihop med de förutsättningar för verksamheten som den finansiella styrningen ger (se avsnitt 9.8.2). Den finansiella styrningen skapar incitament för Samhall som i vissa delar står i direkt strid med det uppdrag som bolaget har att utföra och bidrar till att andra delar av den övriga styrningen blir mindre relevant.

Med utredningens förslag kan denna grundläggande motsättning mellan de olika delarna av styrningen väntas minska väsentligt. Detta till följd av förslaget om årlig uppräknings av medlen för Samhalls merkostnadsersättning.

Tydligare målbild och prioriteringar

Förändringen väntas bidra till att tydliggöra samhällsuppdraget och därmed vilken målbild och vilka prioriteringar som Samhall förväntas eftersträva. Utöver att minska det kontinuerliga trycket på kraftigt ökad produktivitet och besparingar, som urholkar kvaliteten i bolagets samhällsuppdrag, kan t.ex. incitamenten att försöka anställa och

behålla högproduktiva anställda också väntas minska. Samhalls båda ekonomiska mål, som i dag knappast kan antas ha någon styrverkan alls, kan också väntas få den vägledande betydelse för verksamheten som sannolikt avsågs när de infördes.

Vidare har de föreslagna uppdragsmålen också, enligt utredningens bedömning, en starkare koppling till uppgiften att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten än dagens uppdragsmål, och kan därför väntas bidra till att tydliggöra hur samhällsuppdraget ska tolkas. Det gäller även de nya övergångsmålen, som kan väntas skapa starkare incitament för Samhall att prioritera långsiktig individuell utveckling och varaktiga övergångar, jämfört med dagens mål.

Sammantaget bedömer utredningen att förändringarna kommer att medföra en tydligare förväntansbild på Samhall, och därmed i nästa steg förbättrade förutsättningar för Samhalls egna prioriteringar, interna styrning och resultatuppföljning. En tydligare förväntansbild som rimmar med den faktiska verksamheten kan också förväntas bidra till att över tid stärka Samhalls legitimitet i samhället, vilket på lång sikt torde innebära bl.a. förbättrade affärsmässiga förutsättningar för bolaget.

Om uppräkningsmodellen av anslagsmedlen genomförs genom modellen för pris- och löneomräkning (PLO) kan det samtidigt antas att det på sikt ändå kommer att behövas vissa ytterligare medelstillskott för att upprätthålla en jämn kvalitet, eftersom denna uppräkningsmodell innebär en viss förväntan på effektivisering, om än avsevärt mindre än det effektiviseringskrav som Samhall i praktiken möter i dag (se avsnitt 9.8.2).

Väsentligt förbättrade förutsättningar för långsiktig planering och investeringar

En större långsiktighet i fråga om de ekonomiska förutsättningarna och en tydligare målbild kan väntas innebära väsentligt förbättrade förutsättningar för Samhall att planera och investera långsiktigt för att säkerställa bästa möjliga kvalitet i verksamheten. Det har tidigare beskrivits hur styrelsen och bolagsledningen i nuläget har incitament att hela tiden eftersträva kraftiga intäktsökningar och potentiellt kvalitetshämmande kostnadsminskningar framför investeringar i stödet till de anställda, samtidigt som investeringar som gynnar verksamhetens kvalitet i olika avseenden är förknippade med stora risker.

Genom förslaget om årlig uppräknings av merkostnadsersättningen väntas styrelsen och bolagsledningen kunna ändra fokus till att i stället planera och investera långsiktigt med fokus på verksamhetens kvalitet. Planering och beslut kommer på ett helt annat sätt än i dag att kunna utgå från långsiktiga ambitioner och förändringar i omvärlden, vilket kan väntas gynna Samhalls möjligheter att anpassa verksamheten efter såväl sammansättningen av anställda som affärsmässiga realiteter.

Bolaget väntas också kunna nyttja tilldelade medel fullt ut på ett sätt som gynnar verksamheten, i stället för att bygga upp en buffert i syfte att klara återkommande förluster under perioder då merkostnadsersättningen inte höjs. För att säkerställa detta har Samhall också sedan tidigare upparbetat en betydande kassa som, med en högre grad av långsiktighet i statens finansiering, väntas kunna nyttjas för betydande investeringar. För att sådana investeringar ska ha förutsättningar att bidra till största möjliga nytta för medarbetarna behöver inriktningen övervägas noga. Till följd av att Samhall tidigare har haft begränsade möjligheter att göra sådana investeringar kan Samhall väntas behöva genomföra ett visst utvecklingsarbete i syfte att bygga upp kompetens och lämpliga strategier på detta område.

Uppräkningen av merkostnadsersättningen föreslås införas fr.o.m. år 2027. Verksamheten kan fram till dess väntas befinna sig i en omställningsfas, i och med den volymminskning under 2026 som beskrivs i avsnitt 11.2.3.

11.2.2 Möjlighet att anställa individer med större och mer komplexa stödbehov

Utredningen lämnar sammantaget flera förslag som syftar till att i olika avseenden öka kvaliteten i Samhalls verksamhet, såväl på kort som längre sikt. Det har tidigare beskrivits att det kan väntas möjliggöra för bolaget att skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda. En konsekvens av detta är att Samhall ska kunna anställa individer med större och mer komplexa stödbehov än vad som är möjligt i dag, även om en grundförutsättning fortsatt kommer att vara att individen har tillräcklig arbetsförmåga för att kunna tillgodogöra sig en anställning hos Samhall. Detta är en grundläggande förändring för en organisation som länge har präglats av behovet av att åstadkomma produktivitetsoökningar och minskade kostnader. För att en sådan föränd-

ring ska ske även i praktiken bedöms Samhall behöva bedriva ett långsiktigt arbete i fråga om att i vissa avseenden förändra arbets-sätt och organisationskultur.

11.2.3 Utrymme för ökad kvalitet skapas genom något färre anställda

I syfte att frigöra medel som kan omprioriteras för ett bättre stöd till de anställda föreslår utredningen att det antal lönetimmar som Samhall ska producera inom skyddat arbete minskas med 789 000 för 2026 och med 1 579 000 per år fr.o.m. 2027, jämfört med målnivån för 2025. Minskningen bedöms kunna genomföras genom ett minskat antal nyanställningar under 2026. Utredningens beräkningar tyder på att antalet nyanställningar under 2026 behöver minskas med ungefär 1 000 personer.

Det minskade antalet anställda innebär för Samhalls del en minskning av personalkostnaderna för anställda i skyddat arbete med uppskattningsvis 175 miljoner kronor (mnkr) 2026, och därefter ungefär 350 mnkr årligen fr.o.m. 2027. Därtill kommer att även bolagets overheadkostnader på sikt kan väntas minska med upp till 120 mnkr per år.

Förändringen är avsedd att skapa förutsättningar för en förstärkning av kvalitetshöjande faktorer som chefstäthet och utbud av arbetsuppgifter. Exakt vilka kvalitetsförstärkningar som bör göras bör enligt utredningens bedömning lämnas till Samhall att avgöra, utifrån en bedömning av vad som har bäst förutsättningar att möta de anställdas behov av meningsfulla och utvecklande arbeten. Genom utredningens förslag till förändrade mål kan Samhall väntas få incitament till att utveckla stödet i form av mer chefstid per medarbetare och ett större utbud av arbetsuppgifter lokalt, men också i form av högre kvalitet i arbetet med övergångar.

Det kan dock väntas uppstå vissa ledtider innan det frigjorda utrymmet kan nyttjas fullt ut till kvalitetsförstärkningar i verksamheten. Samhall ska fortfarande finnas där behoven finns och förväntas leverera på ingångna kundavtal, som kan sträcka sig över flera år. Att antalet anställda i skyddat arbete på en viss ort minskar med ett visst antal procent behöver därför inte nödvändigtvis innebära att det på kort sikt går att minska indirekta kostnader, t.ex. kostnader för chefsstöd, lokaler och fordon, i samma utsträckning.

På kort sikt, och på vissa orter, kan volymminskningen också innebära en risk för att Samhall utan full ersättningsrekrytering får ansträngda marginaler i fråga om att fullfölja sina affärsmässiga åtaganden enligt vissa ingångna kundavtal (se avsnitt 9.4). En minskning av antalet nyanställningar under 2026 med ungefär 1 000 personer innebär en minskning med ungefär två tredjedelar, jämfört med det genomsnittliga antalet nyanställningar i skyddat arbete hos Samhall under åren 2022–2023. Därmed kommer det sannolikt fortfarande att vara möjligt för Arbetsförmedlingen att anvisa vissa individer till anställning i skyddat arbete hos Samhall under 2026, om än färre än vanligt.

Förslaget förutsätter att Samhall och Arbetsförmedlingen i samverkan genomför lämpliga förberedelser. Det handlar inte minst om att organisationerna gemensamt behöver hitta en modell för vilka anvisningar som ska prioriteras under 2026.

Minskningen av antalet anställda i skyddat arbete innebär inte endast en påverkan på Samhalls kostnader utan kan också väntas innebära minskade nettointäkter från Samhalls kunder. På sikt kan bortfallet av nettointäkter antas uppgå till närmare 5 procent, vilket motsvarar den procentuella minskningen av antalet anställda i skyddat arbete. Full effekt av denna intäktsminskning kan dock väntas inträda först efter ett antal år. Detta eftersom minskningen av antalet anställda genomförs genom en minskning av antalet nyanställningar. Liksom på andra arbetsplatser kan nyanställda hos Samhall antas ha en lägre produktivitet än genomsnittet bland de anställda.

11.2.4 En förstärkt introduktionsperiod införs i skyddat arbete

Utredningen föreslår att det införs en förstärkt introduktionsperiod som avser de första 24 månaderna av en anställning i skyddat arbete hos Samhall. Under den förstärkta introduktionsperioden föreslås 25 procent av den anvisade tiden bestå av utvecklingstid. Samhall kommer under denna tid att förväntas tillhandahålla meningsfulla och utvecklande aktiviteter. Aktiviteterna under utvecklingstiden bör ha en koppling till det arbete som utförs i Samhalls verksamhet. Utvecklingsinnehållet beskrivs närmare i avsnitt 9.5.2.

Under den tid då anställningen innehåller utvecklingstid är avsikten att Samhall endast ska betala lön för den del av individens arbetsutbud

som utgör arbetstid. Det innebär att lönen för individer som deltar i den förstärkta introduktionsperioden ska vara 75 procent av den ordinarie kollektivavtalsenliga lönen. De medel som frigörs är avsedda att användas av Samhall för att höja kvaliteten för de aktuella individerna, dels i fråga om att erbjuda ett utvecklingsinnehåll, dels i den meningen att de ska kompensera Samhall för ett visst bortfall av intäkter som följer av att den tid som de aktuella individerna antas ägna åt arbete begränsas. Även i detta fall kan dock intäktsbortfallet väntas vara begränsat eftersom nyanställda hos Samhall, liksom på andra arbetsplatser, kan antas ha en lägre produktivitet än genomsnittet bland de anställda.

Införandet av en förstärkt introduktionsperiod förutsätter att Samhall och Arbetsförmedlingen i samverkan genomför lämpliga förberedelser. Exempelvis bedöms Samhall behöva förse Arbetsförmedlingen med viss information om vilket utvecklingsinnehåll som kommer att erbjudas, eftersom detta kan ha betydelse för i vilken mån en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad i det individuella fallet. Organisationerna bedöms också behöva genomföra vissa informationsinsatser, såväl internt som externt.

Som tidigare har beskrivits kan antalet individer som tar del av den förstärkta introduktionsperioden inledningsvis väntas vara begränsat, till följd av det begränsade antalet nyanställningar i skyddat arbete under 2026 (se avsnitt 11.2.3).

11.3 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

11.3.1 Bättre möjligheter att anvisa till Samhall utifrån individens behov

Hur väl Samhalls verksamhet fungerar har stor betydelse även för Arbetsförmedlingen. Med utredningens förslag om en årlig uppräkning av Samhalls merkostnadsersättning antas de inneboende motsättningarna mellan de olika delarna av statens styrning av Samhall väntas minska väsentligt. Det kan väntas gynna kvaliteten i verksamheten i olika avseenden, både på kort och längre sikt, och trycket på affärsmässig expansion kan väntas minska (se avsnitt 11.2). Detta kan väntas leda till förbättrade förutsättningar även för Arbetsförmedlingens arbete med såväl anvisningar till anställningar hos Samhall som samverkan med bolaget. Skillnaderna i uppfattningar om vilka

individer som kan anvisas ett skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 7.6.5) kan väntas minska. Förändringen kan också, åtminstone på sikt, väntas skapas bättre förutsättningar för att anvisa individer med mer varierande behov till en anställning hos Samhall, även om en anvisning alltså behöver bygga på att individen kan tillgodogöra sig insatsen.

Även utredningens förslag om en förstärkt introduktionsperiod inom ramen för skyddat arbete hos Samhall kan förväntas bidra till att Arbetsförmedlingen kan anvisa individer med större och mer komplexa stödbehov till en anställning hos Samhall. Detta eftersom insatsen i viss mån får ett förändrat innehåll i form av utvecklingstid, som kan innebära att Arbetsförmedlingen i vissa fall kan komma att göra andra bedömningar av insatsens lämplighet för en enskild individ.

Förändringen väntas inte medföra några förändringar i fråga om den handläggningsinsats som krävs i samband med besluten. Där-
emot förutsätter förslaget att Arbetsförmedlingen i samverkan med Samhall genomför vissa förberedelser (se avsnitt 11.2.4). Arbetsförmedlingen kan också behöva informera om förändringen såväl internt som externt samt göra vissa uppdateringar av handläggarstöd m.m.

11.3.2 Färre anvisningsbeslut om skyddat arbete hos Samhall, framför allt under 2026

Utredningen föreslår att det antal lönetimmar inom skyddat arbete hos Samhall minskas, och därmed också antalet anställda (se avsnitt 11.1.1 och 11.2.3). Utredningens bedömning är att minskningen kan och bör genomföras genom en minskning av antalet nyanställningar hos Samhall, med ungefär 1 000 personer under 2026. För Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar under 2026 innebär det en förväntad minskning med 1 000 anvisningsbeslut, jämfört med 2025. Denna förändring förutsätter att Arbetsförmedlingen och Samhall i samverkan genomför lämpliga förberedelser (se avsnitt 11.2.3).

Vidare väntas antalet anvisningsbeslut som behövs för att fylla platserna i skyddat arbete hos Samhall fr.o.m. 2027 bli ungefär 5 procent lägre per år, jämfört med 2025.

Den minskning av det sammantagna utbudet av platser i skyddat arbete som detta innebär väntas kunna kompenseras av nya platser i den föreslagna insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation. Det sammantagna antalet platser i skyddat arbete som myndigheten kan tillsätta kan därmed förväntas vara oförändrat. Det är emellertid inte givet att de nya platserna i skyddat arbete hos idéburen organisation kommer att uppstå på de orter där Samhall annars skulle ha anställt. Sannolikt uppstår också en viss ledtid innan Arbetsförmedlingen kan anvisa till platserna i skyddat arbete hos idéburen organisation, vilket beskrivs i det följande.

11.3.3 Ny beslutstyp om skyddat arbete hos idéburen organisation

Den nya formen av skyddat arbete hos idéburen organisation innebär att det tillkommer en ny typ av anvisningsbeslut hos Arbetsförmedlingen. Det kan väntas kräva utveckling av handlägningsrutiner, inklusive systemstöd.

Den handläggning som kommer att krävas inför beslut om skyddat arbete hos idéburen organisation kommer inte att vara väsensskild från den handläggning som annars skulle ha krävts för att anvisa samma individer till skyddat arbete hos Samhall. Detta bl.a. eftersom de målgruppskriterier som ska vara uppfyllda i båda fallen är desamma. Arbetsförmedlingen kommer även vid skyddat arbete hos idéburen organisation att behöva bedöma om insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad, vilket i praktiken innefattar aspekter som att anställningen är lämplig för individen och att han eller hon kan tillgodogöra sig insatsen utifrån de förutsättningar som finns på den aktuella arbetsplatsen. Till skillnad från vid ett beslut om lönebidrag kommer myndigheten däremot inte att behöva bedöma och besluta om hur pass stor individens nedsättning av arbetsförmågan är i relation till de aktuella arbetsuppgifterna, eftersom detta saknar betydelse för ersättningsnivån (se avsnitt 9.12.3). Eftersom det föreslås ställas krav på att den idéburna organisationen är registrerad enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburen organisation kommer handläggaren inte heller att behöva utreda om arbetsgivaren uppfyller kriterierna för att anses vara en idéburen organisation.

Till skillnad från besluten om skyddat arbete hos Samhall föreslås dock beslut om skyddat arbete hos idéburen organisation vara tids-

begränsade till två år. Det innebär att Arbetsförmedlingen kommer att behöva fatta nya beslut med jämna mellanrum, även under perioder då det totala antalet individer som tar del av insatsen inte ökar.

Om en individ blir uppsagd från ett skyddat arbete hos en idéburen organisation kommer det att leda till att Arbetsförmedlingen behöver ägna tid och resurser åt att finna ett nytt skyddat arbete åt individen. Jämfört med dagens situation där dessa individer sannolikt står permanent utan arbete, och där Arbetsförmedlingen konstant behöver försöka placera individen inom befintliga former av skyddat arbete, bedöms det dock sammantaget inte innebära någon ökad administration utan snarare en minskad sådan.

Bestämmelserna om skyddat arbete hos idéburen organisation föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Arbetsförmedlingen bedöms kunna anvisa 500 individer till skyddat arbete hos idéburen organisation under andra halvåret 2026 och ytterligare 500 individer under 2027. Detta med beaktande av den anvisningstakt som skulle ha gällt för de beslut om skyddat arbete hos Samhall som i frånvaro av volymneddragning skulle ha fattats under 2026. Det kan också väntas ta viss tid för idéburna organisationer att hinna registrera sig i Kammarkollegiets register.

Förändringen kan väntas kräva vissa förberedelser hos Arbetsförmedlingen i form av utveckling av nya handlägningsrutiner, inklusive systemstöd, samt interna och externa informationsinsatser.

11.3.4 Vissa förändringar bedöms rymmas inom ramen för löpande verksamhet

Förslaget om utvidgad målgrupp för OSA innebär att Arbetsförmedlingen behöver förändra sina interna rutiner och handläggarstöd för den aktuella insatsen samt informera internt om förändringen. Den föreslagna förändringen bedöms dock inte medföra någon nämnvärd förändring av hur beslut om anvisningar till OSA handläggs, och bör därför enligt utredningens bedömning kunna klaras av inom ramen för myndighetens löpande verksamhet.

Detsamma gäller för de olika uppdrag om bl.a. uppföljning och utveckling av verksamheten som utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt Arbetsförmedlingen att genomföra.

11.4 Konsekvenser för statens budget

Utredningen lämnar flera olika förslag som har konsekvenser för statens budget. I flera fall föreslås omprioritering av medel från ett syfte till ett annat.

Som tidigare har nämnts syftar flera av förslagen till ökad och bibehållen kvalitet i Samhalls verksamhet. Generellt gäller att förslagen och deras förmodade konsekvenser baseras på ett antagande om att Samhall som utgångspunkt har en ekonomi i balans. Om förslagen genomförs i ett läge där Samhalls ekonomi visar underskott riskerar de avsedda kvalitetsförstärkningarna att helt eller delvis utebli, eftersom en del av det frigjorda ekonomiska utrymmet då sannolikt kommer att behöva användas för att täcka underskotten.

11.4.1 Något färre anställda möjliggör omprioritering för ökad kvalitet

Förslaget om att antalet lönetimmar i skyddat arbete hos Samhall minskas med ungefär 5 procent väntas medföra att det frigörs medel inom anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. Merkostnadsersättningen kan antas vara avsedd att täcka såväl en del av Samhalls lönekostnader som en del av Samhalls overheadkostnader. I den del som avser overheadkostnader antas kostnadsminskningen ske med två års eftersläpning, av skäl som beskrivs i avsnitt 11.2.3. Sammantaget kan det förväntas att medel frigörs med 125 mnkr 2026, 250 mnkr 2027, 293 mnkr 2028 och därefter 336 mnkr per år fr.o.m. 2029. Förslaget om ett minskat antal anställda är avsett att bidra till ökad kvalitet i verksamheten (se avsnitt 11.2.3).

På kort sikt leder volymminskningen inom Samhall till att kostnaderna inom jobb- och utvecklingsgarantin ökar, eftersom färre av deltagarna i garantin kan anvisas till skyddat arbete hos Samhall. I praktiken antas dock motsvarande antal individer i stället kunna anvisas till skyddat arbete hos idéburen organisation, om än med viss eftersläpning (se avsnitt 11.3.3). De ökade kostnaderna inom jobb- och utvecklingsgarantin antas därmed, fr.o.m. 2028, uppvägas fullt ut av motsvarande besparing som följer av införandet av skyddat arbete hos idéburen organisation (se avsnitt 11.4.5).

Däruöver väntas det uppstå en besparing på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag till följd av att det krävs färre beslut om skyddat

arbete hos Samhall. Besparingen väntas uppgå till 3 mnkr 2026, när myndigheten fattar 1 000 färre beslut än normalt. Att antalet anställda inom skyddat arbete hos Samhall minskar varaktigt innebär också att det årliga behovet av beslut minskar något fr.o.m. 2027, jämfört med 2025. Den besparing som uppstår till följd av detta bedöms dock vara försumbar.

11.4.2 Den förstärkta introduktionsperioden möjliggör ökad kvalitet för nyanställda

Vidare lämnar utredningen förslag om en förstärkt introduktionsperiod under de första 24 månaderna av en anställning i skyddat arbete hos Samhall. Detta förslag har flera olika typer av budgetära konsekvenser.

Genom konstruktionen att 75 procent av arbetsutbudet består av arbete och 25 procent av utvecklingstid antas lönekostnaderna för de aktuella individerna bli 25 procent lägre än vad de annars skulle ha varit. Förändringen antas börja tillämpas för nyanställda i skyddat arbete hos Samhall fr.o.m. juli 2026. På sikt bedömer utredningen att antalet deltagare i den förstärkta introduktionsperioden stadigt kommer att uppgå till ungefär 3 000 personer. Förslaget kan då väntas innebära minskade lönekostnader hos Samhall med 252 mnkr per år. Detta utrymme väntas i huvudsak kunna omprioriteras för ökad kvalitet för de anställda. Medlen kommer dock att frigöras endast gradvis, i takt med att nya individer påbörjar skyddat arbete. Till följd av den föreslagna volymminskningen i skyddat arbete kan inflödet också väntas vara mycket begränsat under 2026.

Förslaget kan vidare antas leda till en viss ökning av antalet anställda som övergår från den förstärkta introduktionsperioden till anställning på den reguljära arbetsmarknaden (se avsnitt 11.4.2). Det medför i så fall att något fler kan anställas i skyddat arbete hos Samhall, vilket i sin tur medför en viss besparing till följd av färre deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin. Vid ett schablonmässigt antagande om att övergångssannolikheten under de två första åren i skyddat arbete hos Samhall ökar med 10 procent följer att bolaget får ett utökat rekryteringsbehov med cirka 12 personer per år. Efter som varje individ kan antas arbeta kvar inom Samhall några år kan det antas leda till att antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin på sikt minskar med cirka 40 personer per år. Det medför i så fall

en besparing i jobb- och utvecklingsgarantin med på sikt upp till 5 mnkr per år. Den mest påtagliga positiva effekten för de offentliga finanserna uppstår dock om övergången blir varaktig. Övergripande offentligfinansiella effekter av varaktiga övergångar beskrivs i avsnitt 11.4.3. Sannolikheten för att en övergång från skyddat arbete blir varaktig uppskattas i dagsläget vara ungefär 50 procent (se avsnitt 5.10).

11.4.3 Omprioritering för ökad kvalitet i verksamheten

Huvuddelen av de medel som frigörs genom förslagen om volymminskning respektive förstärkt introduktionsperiod väntas kunna omprioriteras för ökad kvalitet i verksamheten. Det sammantagna utrymmet för omprioritering för högre kvalitet antas uppgå till 140 mnkr 2026, 220 mnkr 2027 och 265 mnkr per år fr.o.m. 2028.

Exakt vilka kvalitetsförstärkningar som bör göras bör enligt utredningens bedömning lämnas till Samhall att avgöra. Att utrymmet är tilltagande över flera år är delvis en följd av att antalet deltagare i den förstärkta introduktionsperioden ökar endast gradvis, vilket medföra att det utrymme som kan, och behöver, omprioriteras från löner till ökad kvalitet ökar. Att utrymmet ökar under loppet av några år bedöms också vara ändamålsenligt utifrån perspektivet att det kan ta tid att t.ex. genomföra en förtätning bland chefer på ett ändamålsenligt sätt eller att tillskapa ett bredare utbud av arbetsuppgifter på fler orter.

Kvalitetshöjningen kan på sikt också väntas bidra till en viss ökad sannolikhet för att övergångarna från Samhall till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden ska bli varaktiga. Förändringen väntas vara begränsad och uppstå först på lång sikt (se avsnitt 11.1.3). I detta avseende har utredningen därför inte kunnat lämna några mer exakta beräkningar. Generellt uppskattas dock varje övergång som blir varaktig att leda till en ökning av den offentliga sektorns skatteintäkter, ibland under många år. Ett varaktigt arbete på den reguljära arbetsmarknaden kan också väntas ge andra bestående fördelar för individen i form av t.ex. ett ökat välmående, som sammantaget kan väntas minska risken för kostnader i andra offentliga system, t.ex. hälso- och sjukvård. Netto torde varje övergång som blir varaktig därmed vara posi-

tiv för de offentliga finanserna, även om det skulle innebära att individen under en kortare eller längre tid behöver lönebidrag.

11.4.4 Årlig uppräknings av anslagsmedlen för merkostnadsersättning fr.o.m. 2027

Förslaget om årlig uppräknings av de anslagsmedel som avser merkostnadsersättning till Samhallföreslås träda i kraft fr.o.m. 2027.

De budgetära konsekvenserna är beroende av vilken modell för uppräknings som väljs (se avsnitt 9.8.2). Vid antagande om att uppräknings genomförs med PLO antas kostnaderna för merkostnadsersättning till Samhall öka med 1,5 procent per år fr.o.m. 2027. Detta beräknat på de genomsnittliga omräkningstalen under de senaste tio åren (2016–2025) och 2023 års sammansättning av kostnader hos Samhall.

Förslaget är avsett att skapa stabila ekonomiska förutsättningar och därmed bibehållen kvalitet i Samhalls verksamhet över tid, i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 9.8.2. Förslaget kan ses som ett sätt att permanenta de övriga kvalitetsförstärkningar som utredningen föreslår. Om dessa kvalitetsförstärkningar inte följs av kontinuerliga och förutsägbara ekonomiska tillskott kommer även dessa sannolikt att gå om intet inom ett par år, eftersom Samhalls ekonomiska utrymme för kvalitetsförstärkningar kommer att ätas upp av fortsatt stigande lönekostnader. Därefter kan i så fall också den kontinuerliga kvalitetsförsämringen inom verksamheten väntas fortsätta.

Om uppräknings av anslagsmedlen genomförs genom PLO-modellen kan det samtidigt antas att det på sikt ändå kommer att behövas vissa ytterligare medelstillskott för att upprätthålla en jämn kvalitet, eftersom denna uppräkningsmodell innebär en viss förväntan på effektivisering, om än avsevärt mindre än det effektiviseringskrav som Samhall i dag i praktiken möter (se avsnitt 9.8.2).

11.4.5 Ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation

Förslaget om en ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation medför flera budgetära konsekvenser.

För det första lämnas bidrag för lönekostnader och merkostnader i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 9.12.3. Eftersom

anvisningarna bygger på en arbetsmarknadspolitisk bedömning kommer tillgången på platser att styras av bl.a. hur mycket medel som riksdagen och regeringen bedömer bör avsättas för insatserna. Den anvisningstakt som beskrivs i avsnitt 11.3.3 innebär en förväntad volym på 250 helårsplatser 2026, 750 helårsplatser under 2027 och 1 000 helårsplatser per år fr.o.m. 2028. Kostnaden beräknas till 89 mnkr 2026, 267 mnkr 2027 och 356 mnkr per år därefter.

I teorin leder förändringen också till en besparing inom jobb- och utvecklingsgarantin, eftersom de individer som anställs antas befinna sig i jobb- och utvecklingsgarantin i dag. Utredningen lämnar dock samtidigt förslag som innebär en minskning av antalet platser i skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 11.4.1). Förutsatt att båda dessa förslag genomförs kan antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin på sikt antas vara oförändrat.

Att det tillkommer en ny insats kan vidare väntas ge upphov till ökade förvaltningskostnader inom Arbetsförmedlingen. Till att börja med tillkommer kostnader för utveckling av handläggningsrutiner, inklusive systemstöd. Dessa kostnader kan väntas uppstå under förberedelserna för, och i samband med, att den nya insatsen införs. Kostnaden beräknas till 20 mnkr 2026. Vidare tillkommer kostnader för Arbetsförmedlingens löpande handläggning av 500 beslut per år. Kostnaden för detta beräknas uppgå till 3 mnkr per år.

Sammantaget väntas förslaget om skyddat arbete hos idéburen organisation därmed leda till ökade kostnader för staten med 75 mnkr 2026, 160 mnkr 2027 och därefter 213 mnkr per år fr.o.m. 2028.

11.4.6 Förändrad volymbana för lönebidrag

Utredningen gör bedömningen att platserna i den nya insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation kan finansieras genom att minska de medel som i dag finns avsatta inom den anslagspost som finansierar särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, men som under lång tid inte har nyttjats, i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 11.1.4.

Eftersom finansieringen till viss del avser kostnader som uppstår på andra anslag krävs att vissa medel omfördelas från anslaget till andra anslag som Arbetsförmedlingen disponerar.

Förslaget innebär att statens finansiella sparande minskar jämfört med i dag, däremot inte jämfört med de beräknade volymer som ligger till grund för dagens anslagsnivå.

11.4.7 Sammantagna budgetära konsekvenser

De budgetära konsekvenserna sammanfattas i tabell 11.1. Utredningens förslag väntas sammantaget vara budgetneutrala 2027 och därefter leda till en besparing med 2 mnkr 2027 respektive 1 mnkr 2028.

Tabell 11.1 Översikt av konsekvenser för statens budget, per förslag

Nettokostnad för respektive förslag (mnkr)

Förslag	2026	2027	2028	Perm.
Färre anställda i skyddat arbete hos Samhall	-55	-105	-147	-190
därav minskade lönekostnader m.m.	-125	-250	-293	-336
därav jobb- och utvecklingsgarantin	73	146	146	146
därav Arbetsförmedlingen förvaltning	-3	0	0	0
Förstärkt introduktionsperiod	-12	-89	-209	-257
därav minskade lönekostnader Samhall	-12	-86	-200	-252
därav jobb- och utvecklingsgarantin	0	0	0	-5
Sammantagen omprioritering för ökad kvalitet	140	220	265	265
Årlig uppräknings av merkostnadsersättningen	0	114	227	index
Skyddat arbete hos idéburen organisation	75	161	213	213
därav bidrag till arbetsgivare	89	267	356	356
därav jobb- och utvecklingsgarantin	-36	-109	-146	-146
därav Arbetsförmedlingen förvaltning	23	3	3	3
Förändrad volymbana för lönebidrag	-148	-306	-359	-359
Summa	0	-2	-1	index

Anm.: Siffrorna är avrundade, vilket kan påverka summeringen.

Om det uppstår fortsatta finansieringsbehov efter 2028 bedömer utredningen att det är mer ändamålsenligt att göra fortsatta volymminskningar hos Samhall än att göra nya effektiviseringar som riskerar att på nytt försämra verksamhetens kvalitet. Som tidigare har nämnts bedömer utredningen att Samhalls mervärde och legitimitet utmanas om kvaliteten i verksamheten blir alltför låg.

De budgetära konsekvenserna per anslag beskrivs i tabell 11.2.

Tabell 11.2 Översikt av konsekvenser för statens budget, per anslag

Nettopåverkan på respektive anslag (mnkr)

Förslag	2026	2027	2028	Perm.
U014 anslag 1:1 Arbetsförmedlingens Förvaltningskostnader	19	2	2	2
U014 anslag 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	31	31	0	-4
U014 anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	5	5	0	-1
U014 anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.	-55	-41	-3	index
därav ap.1 Lönebidrag m.m.	-58	-38	-2	-2
därav ap.3 Bidrag till Samhall AB	3	-2	-1	index
Summa	0	-2	-1	index

Anm.: Siffrorna är avrundade, vilket kan påverka summeringen.

11.5 Konsekvenser utifrån ett statsstödsperspektiv

Med utredningens förslag kommer Samhall fortsatt att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt förordningen (2018:528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen föreslår inga förändringar i fråga om hur Samhall ska ersättas. Utredningens bedömning är därför att de förslag som utredningen lämnar avseende Samhall är förenliga med kommissionens beslut den 6 december 2017 och den 6 april 2018 i ärende SA.38469 (se avsnitt 8.2).

Den föreslagna årliga uppräknings av medlen för merkostnadsersättning bedöms inte medföra någon risk för att Samhall överkompenseras. För det första kommer det enligt utredningens beräkningar fortfarande att finnas ett visst utrymme kvar för staten att kompensera Samhall utan att bolaget blir överkompenserat enligt den beräkningsmodell som framgår av förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Om förslaget genomförs genom PLO innebär detta att uppräkningsen görs med visst produktivitetsavdrag. Eftersom omräkningen därmed inte fullt ut kompenserar för pris- och löneutvecklingen i ekonomin kan medlen för merkostnadsersättning till Samhall antas öka långsammare än de kostnader hos andra arbetsgivare som ersättningsutrymmet jämförs med. Risken för att den årliga uppräkningsen över tid skulle medföra en ersättningsnivå som

överstiger Samhalls merkostnader bedöms därför vara låg. Skulle detta ändå inträffa är det ändå säkerställt att överkompensation undviks, genom Kammarkollegiets årliga kontroll av överkompensation (se avsnitt 8.3.2). Kammarkollegiet kommer i en sådan situation att återkräva den överskjutande delen.

Förslaget om skyddat arbete hos idéburen organisation är utformat utifrån de förutsättningar som finns i GBER. Utredningen bedömer därför att även det stödet är förenligt med den inre marknaden. Stödet behöver inte notifieras men stödet bör anmälas till kommissionen senast sex månader efter ikraftträdande.

Utredningens övriga förslag påverkar inte tillämpningen av statsstödsreglerna.

11.6 Konsekvenser för arbetsgivare inom den idéburna sektorn

I och med förslaget om en ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation skapas möjlighet att tillhandahålla skyddat arbete för organisationer som är registrerade enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. Arbetsgivare inom den idéburna sektorn har möjlighet att registrera sig, oavsett associationsform. Registrering är dock förenad med avgifter. Kammarkollegiet tar för närvarande ut en ansökningsavgift om 12 000 kronor och därefter en tillsynsavgift om 1 600 kronor per år. För små idéburna organisationer innebär ansökningsavgiften en inte oansenlig kostnad. Utredningen bedömer likväl att avgiften kommer att vara värd att betala för den som vill kunna erbjuda skyddat arbete i mer än helt marginal omfattning.

För organisationer som är registrerade skapas i och med förslaget en möjlighet till ersättning för att tillhandahålla skyddat arbete. Utredningen bedömer att det kommer att finnas ett betydande intresse hos den idéburna sektorn för att kunna erbjuda skyddat arbete, under förutsättning att arbetsgivaren har möjlighet att täcka sina kostnader.

För anställningar i skyddat arbete hos idéburen organisation föreslås det lämnas bidrag för lönekostnader för den som anställs, liksom för merkostnader för den tid då personal hos den idéburna organi-

sationen stödjer den som anställs i skyddat arbete. Förslagets utformning beskrivs närmare i avsnitt 9.12.3.

För en arbetsgivare som anställer en individ i skyddat arbete hos idéburen organisation, som har en lön som är i nivå med, eller överstiger, takbeloppet, kan staten därmed lämna bidrag med maximalt 29 800 kronor per månad. Det kan jämföras med en lönebidragsanställning, där bidraget i praktiken nästan aldrig överstiger 80 procent av de bidragsgrundande kostnaderna. I praktiken uppgår den sammantagna ersättningsnivån vid en lönebidragsanställning, inklusive utvecklingsbidrag eller bidrag för personligt biträde, till maximalt cirka 27 000 kronor. Bidragsnivån för den arbetsgivare inom den idéburna sektorn som vill erbjuda skyddat arbete blir därmed ungefär 10 procent högre, vilket utredningen bedömer rimligt utifrån de större stödbehov som anställda i skyddat arbete har. Dessutom kan arbetsgivaren räkna med att bidragsnivån ligger fast under hela anvisningstiden, till skillnad från ett lönebidrag som ofta minskas i takt med att den anställde antas utveckla sin arbetsförmåga. Det bör vara till fördel för arbetsgivarens benägenhet att anställa.

Även om det finns ett intresse hos idéburna organisationer för att erbjuda skyddat arbete bygger detta samtidigt helt på frivillighet. Staten kan därmed inte med säkerhet räkna med något specifikt antal anställda i denna insats eller att anställningarna ska uppstå med någon särskild geografisk fördelning. Eftersom anvisningar bygger på en arbetsmarknadspolitisk bedömning kommer utbudet av platser också att styras av bl.a. hur mycket medel som riksdagen och regeringen bedömer bör avsättas för insatserna. Utredningen bedömer att medel för skyddat arbete hos idéburen organisation inledningsvis bör avsättas för en omfattning som på sikt motsvarar de minskade volymerna i skyddat arbete hos Samhall (se avsnitt 11.3.3 och 11.4.5).

11.7 Konsekvenser för andra företag

Utredningens förslag om att minska platserna hos Samhall något bör, åtminstone på sikt, resultera i att Samhalls marknadsandelar inom vissa av de branscher där bolaget är verksamt också minskar något. Det bör möjliggöra för vissa andra företag som är verksamma inom samma branscher som Samhall att i någon mån öka sina marknads-

andelar. I kapitel 3.2 beskrivs hur Samhalls verksamhet är fördelad på olika branscher. Utredningen har inte kunnat bedöma exakt vilka branscher som berörs, eftersom detta beror på val som Samhall gör.

Samtidigt bedömer utredningen att medel bör avsättas för ett motsvarande antal platser i skyddat arbete hos idéburen organisation. Utredningens bedömning är dock inte att skyddat arbete hos idéburen organisation kommer att bedrivas genom produktion av efterfrågade varor och tjänster i samma utsträckning som skyddat arbete hos Samhall.

11.8 Konsekvenser för kommunerna

Utredningens förslag om att målgruppsbegränsningar för OSA tas bort innebär att fler grupper av arbetssökande som lever upp till kriterierna för, och har behov av, skyddat arbete kan komma i fråga för insatsen. Det innebär enligt utredningens bedömning förbättrade möjligheter för kommunerna att kunna anställa personer som har behov av skyddat arbete och som tillhör målgruppen, och att dessa individer på lämpligt sätt kan bidra till den kommunala verksamheten. Genom att arbetssökande med ekonomiskt bistånd från kommun övergår till OSA bidrar staten också med en betydande del av den anställdes lön, vilket bör kunna innebära att kommunens kostnader för stöd till dessa individer sammantaget minskar, samtidigt som kommunens skatteintäkter ökar. Att anställa med OSA är frivilligt för kommunerna, och innebär därmed inga tvingande kostnader för kommunerna.

11.9 Andra samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms inte innebära några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

11.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Fler män än kvinnor är anvisade till anställning hos Samhall. Vid slutet av 2023 hade Samhall 22 600 anställda med funktionsnedsättning, varav 43 procent var kvinnor och 57 procent män. Under perio-

den 2013–2023 har betydligt fler män än kvinnor anvisats varje år. I genomsnitt stod kvinnor för 40 procent och män för 60 procent av de årliga anvisningarna till skyddat arbete, och kvinnor för 36 procent och män för 64 procent till lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) hos Samhall (se kapitel 4). Andelen kvinnliga anställda som lämnar bolaget för ett reguljärt arbete har minskat, från 35 procent 2014 till 30 procent 2023. Enligt uppgifter från Samhall är en anledning till detta att arbetsgivare i mansdominerade branscher, ofta i privat sektor, rekryterar från Samhall i större omfattning än arbetsgivare i kvinnodominerade branscher (se avsnitt 5.10.2).

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar på flera sätt stödjer arbetet för ökad jämställdhet. Utredningens förslag ska möjliggöra för bolaget att skifta fokus från att generera tillräckliga intäkter till att också skapa tillräcklig kvalitet för de anställda. Exakt vilka kvalitetsförstärkningar som bör göras bör enligt utredningens bedömning lämnas till Samhall att avgöra (se avsnitt 11.2.3). Genom utredningens förslag till förändrade mål kan Samhall dock väntas få incitament till att utveckla stödet i form av bl.a. chefstäthet och ett större utbud av arbetsuppgifter lokalt, men också i form av högre kvalitet i arbetet med övergångar. Genom ökad kvalitet, bl.a. genom ökad chefstäthet och ett mer diversifierat utbud av arbetsuppgifter, kan personer med fler typer av anpassningsbehov väntas kunna anställas hos Samhall.

På motsvarande sätt kommer förslagen om att avskaffa målgruppsbegränsningar för OSA, och att införa en ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation, att skapa förutsättningar för en ökad bredd i fråga om möjliga arbetsuppgifter för arbetssökande med behov av skyddat arbete. Detta bör enligt utredningens bedömning sammantaget skapa förutsättningar för ett mer diversifierat utbud av skyddat arbete som möter fler typer av behov. I förlängningen bör därmed också en mer diversifierad grupp av arbetssökande kunna anvisas till skyddat arbete, jämfört med dagens mansdominerade sammansättning.

11.11 Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Utredningen konstaterar att Samhall utgör en viktig aktör för att fånga upp behov av skyddat arbete hos utrikes födda arbetssökande. Under perioden 2013–2023 ökade andelen anvisningar av utomeuro-

peiskt födda arbetssökande från 17 till 40 procent, vilket sannolikt är ett resultat av det stora antalet skyddsbehövande som sökte asyl i Sverige i mitten av 2010-talet. Generellt har arbetslösa som är födda utanför Europa i genomsnitt svagare jobbchanser än arbetslösa som är födda i Sverige eller övriga Europa, vilket kan påverka gruppens förutsättningar att i stället komma i fråga för anställningar på den reguljära arbetsmarknaden t.ex. med lönebidrag.

På motsvarande sätt som i fråga om jämställdhet (se avsnitt 11.10) bedömer utredningen att förslagen för ökad kvalitet i Samhalls verksamhet kommer att stärka förutsättningarna för arbetet med integration. Ett mer diversifierat utbud av arbetsuppgifter inom skyddat arbete innebär att fler individer kan komma i fråga för skyddat arbete, vilket torde förbättra förutsättningarna för utrikes födda arbetssökande med behov av skyddat arbete att kunna få tillgång till ett lämpligt sådant skyddat arbete. Ökad kvalitet i övergångsarbetet bör också kunna leda till att fler utrikes födda anställda varaktigt kan övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

11.12 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Utredningen bedömer att förslagen stödjer Sveriges genomförande av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska enligt konventionen skydda och främja förverkligande av rätten till arbete genom att vidta ändamålsenliga åtgärder för att bl.a. främja möjligheter till anställning för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden och hjälp med att finna, erhålla, bibehålla och återgå till en anställning (se avsnitt 2.2.1). Genom de förslag som syftar till ökad och bibehållen kvalitet i skyddat arbete hos Samhall kan fler personer som är anställda hos Samhall väntas få del av ett skyddat arbete som verkligen är meningsfullt och utvecklande. Genom ökad kvalitet, bl.a. genom ökad chefstäthet och ett mer diversifierat utbud av arbetsuppgifter, och genom de förslag som syftar till ökad tillgång till fler former av skyddat arbete, kan också personer med fler typer av anpassningsbehov väntas kunna anställas i skyddat arbete.

Förslagen bedöms därutöver inte medföra några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden, och därmed inte heller för

de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, i andra avseenden än de som beskrivs i avsnittet 11.5 ovan om konsekvenser utifrån ett stadsstödsperspektiv.

11.13 Konsekvenser för fusk, felaktiga utbetalningar och brottslighet

Det förslag som utredningen lämnar som medför nya eller förändrade utbetalningar är förslaget om en ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation. Idéburna organisationer har dock redan i dag möjlighet att erbjuda t.ex. anställningar med lönebidrag på samma sätt som andra arbetsgivare. Förslaget innebär således inte att några ytterligare aktörer kan erhålla ersättning från Arbetsförmedlingen utöver vad som gäller redan i dag.

Med det sagt kommer skyddat arbete hos idéburen organisation att behöva omfattas av Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar på samma sätt som övriga lönestöd till arbetsgivare. Myndigheten kommer bl.a. behöva följa upp att det skyddade arbetet bedrivs i enlighet med fattat beslut om det och inför en möjlig ny ersättningsperiod göra en ny prövning om den anställde lever upp till kriterierna för insatsen. Arbetsförmedlingen arbetar i dag också aktivt med att minska felaktiga utbetalningar av lönestöd till arbetsgivare, och flera åtgärder har vidtagits i det syftet under de senaste åren.³

För den föreslagna formen av skyddat arbete hos idéburen organisation gäller dessutom att endast sådana organisationer som är registrerade hos Kammarkollegiet kan komma i fråga för ersättning (se avsnitt 9.12.2). För Kammarkollegiets register för idéburna organisationer gäller att myndigheten har till uppgift att bedriva tillsyn över de registrerade organisationerna. Kammarkollegiets uppdrag består bl.a. av att ta emot anmälningar om ändringar och bedöma om förutsättningarna att ingå i registret fortfarande är uppfyllda, granska att organisationer inte bryter mot lagens begränsningar om värdeöverföring och vid misstanke om brott anmäla det till Polis-

³ Arbetsförmedlingen (2023). *Rätt från början. Återrapportering av uppdrag 3.1 i regleringsbrevet för 2023*. Återrapport 2023-10-03, s. 41.

myndigheten.⁴ Kammarkollegiets tillsynsansvar innebär således att de arbetsgivare som vill erbjuda skyddat arbete omfattas av ytterligare kontroll jämfört med arbetsgivare som vill erbjuda andra insatser, vilket torde innebära att risken för felaktiga utbetalningar minskar.

I övrigt bedömer utredningen inte att förslagen medför några särskilda konsekvenser för fusk, felaktiga utbetalningar eller brottslighet.

11.14 Konsekvenser om förslagen inte genomförs

Om utredningens förslag inte genomförs kan det förväntas att kvaliteten inom Samhalls verksamhet fortsatt kommer att vara otillräcklig, vilket medför att många anställda fortsatt inte får tillgång till ett arbete som verkligen är meningsfullt och utvecklande. Det kan också väntas fortsätta hämma de anställdas möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Om förslagen inte genomförs uppstår i det korta perspektivet sannolikt ändå ett behov av att se över delar av statens styrning av Samhall. Utredningen har tidigare konstaterat att de olika delarna av statens styrning inte hänger ihop. Utöver det grundläggande problemet att den finansiella styrningen inte är förenlig med kravet på ett visst antal lönetimmar, urholkar den också annan styrning, t.ex. Samhalls ekonomiska mål (se avsnitt 9.8.2). Om dessa motsättningar inte kan lösas på det sätt som utredningen föreslår kvarstår ett behov av att lösa dem genom andra typer av förändringar av styrningen.

Det sammantagna utbudet av skyddat arbete kommer också även fortsättningsvis att vara starkt beroende av Samhall. På kort sikt innebär det bl.a. att många av de individer som har behov av skyddat arbete fortsatt inte kommer att kunna få en sådan anställning, varken hos Samhall eller någon annan aktör.

Över tid kan den kontinuerliga kvalitetsförsämringen inom Samhalls verksamhet väntas fortsätta, i takt med att Samhall behöver fortsätta effektivisera verksamheten för att kompensera för de årliga kostnadsökningarna. På sikt kommer det att utmana mervärdet för staten av att alls bedriva verksamheten.

Den fråga som då kommer att behöva ställas är vad samhället i stället ska göra för de över 20 000 personer med funktionsnedsätt-

⁴ Registrering av ideburna organisationer. Kammarkollegiets webbplats.
<https://www.kammarkollegiet.se/om-oss/kammarkollegiets-uppgifter/registrering-av-ideburna-organisationer>. Hämtad 2025-01-21.

ning som i dag är anställda i skyddat arbete hos Samhall och som har bedömts inte kunna få något annat arbete, liksom för de ytterligare minst 10 000 individer som kan antas ingå i målgruppen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga

15 §

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag till en arbetsgivare för lönekostnader vid *insatserna lönebidrag och skyddat arbete*, om *insatserna* ges hos en annan arbetsgivare än Samhall Aktiebolag.

Vid insatsen skyddat arbete hos idéburen organisation får Arbetsförmedlingen även lämna bidrag för merkostnader.

I förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse finns bestämmelser om ekonomiskt stöd för insatserna lönebidrag och skyddat arbete när de ges hos Samhall Aktiebolag.

Paragrafen anger under vilka omständigheter Arbetsförmedlingen får lämna bidrag vid lönebidrag och skyddat arbete.

Av *första stycket* framgår att Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för insatserna lönebidrag och skyddat arbete om de insatserna ges hos annan arbetsgivare än Samhall. Detta medför ingen ändring i förhållande till nuvarande reglering annat än att det införs en ny form av skyddat arbete hos idéburen organisation.

Av *andra stycket* framgår att Arbetsförmedlingen även får lämna bidrag för merkostnader för skyddat arbete hos idéburen organisation. Stycket är nytt och beskriver att även merkostnader får ersättas vid skyddat arbete hos idéburen organisation. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.3.

Av *tredje stycket* framgår att statlig ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse regleras i en annan förordning. Stycket

innebär ingen förändring och bestämmelserna är oförändrade i förhållande till nuvarande reglering i 15 § andra stycket.

19 §

Storleken på de bidrag för lönekostnader som lämnas ska fastställas med hänsyn dels till graden av nedsättning i arbetsförmåga i förhållande till den aktuella anställningen, dels till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Bidragen får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmåga.

Bidrag för skyddat arbete hos idéburen organisation lämnas dock med 75 procent av den idéburna organisationens bidragsgrundande lönekostnader och 33 procent av den idéburna organisationens bidragsgrundande merkostnader.

Paragrafen beskriver hur storleken på bidrag för lönekostnader ska fastställas.

Av första stycket framgår att bidrag för lönekostnader ska fastställas i förhållande till graden av nedsättning av arbetsförmågan i förhållande till den aktuella anställningen och arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad. Stycket innehåller inte någon ändring och motsvaras av nuvarande reglering i 19 §.

Av andra stycket framgår att regleringen i första stycket inte gäller för skyddat arbete hos idéburen organisation. Storleken på bidrag för lönekostnader och merkostnader vid skyddat arbete hos idéburen organisation är i stället en viss fast procentsats av de bidragsgrundande lönekostnaderna respektive merkostnaderna. Andra stycket är därför ett undantag från det första stycket. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.3.

20 §

De bidragsgrundande lönekostnaderna är

1. kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön,
2. avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, och
3. premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller likvärdiga försäkringar.

De bidragsgrundande merkostnaderna vid skyddat arbete hos idéburen organisation är lönekostnader för den tid då personal hos den idéburna organisationen stödjer personer som har anställts i skyddat arbete. Stödet till den anställda ska vara anpassat till den anställdes behov.

Paragrafen anger vilka lönekostnader som är bidragsgrundande.

Av *första stycket* framgår vilka kostnader som är bidragsgrundande. Första stycket innehåller inga förändringar i sak och motsvarar nuvarande reglering i 20 §.

Av *andra stycket* framgår att de bidragsgrundande merkostnaderna vid skyddat arbete hos idéburen organisation avser lönekostnader som uppstår hos den idéburna organisationen. De bidragsgrundande merkostnaderna utgörs av lönekostnader för den tid då personal hos den idéburna organisationen stödjer den som anställts i skyddat arbete. Merkostnader i form av lönekostnader hos den idéburna organisationen ska vara bidragsgrundande på samma sätt som i första stycket. Det framgår också att det stöd som den anställde får ska vara anpassat till den anställdes behov. Övervägande behandlas i avsnitt 9.12.3.

38 §

Skyddat arbete finns i följande former:

- skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag,
- skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, och
- *skyddat arbete hos idéburen organisation.*

Paragrafen beskriver vilka former av skyddat arbete som finns. Ändringen utgörs av att skyddat arbete hos idéburen organisation har lagts till i *tredje strecksatsen*. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.2 och 9.12.3.

40 §

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare för en person som

1. *uppfyller förutsättningarna för skyddat arbete enligt 37 §, eller*
2. *är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Bidraget får inte lämnas om arbetet bedrivs inom en konkurrensutsatt verksamhet eller sektor.

Paragrafen beskriver att Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare för vissa målgrupper.

Av *första stycket första punkten* framgår att ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare får lämnas för en person som uppfyller villkoren i 37 §. Det innebär att skyddat arbete får lämnas för den vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Av *första stycket andra punkten* framgår att skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare också kan lämnas för den som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Bestämmelsen motsvaras av nuvarande reglering i 40 § första stycket punkten 3. Den föreslagna ändringen innebär att den nuvarande regleringen av målgruppen tas bort förutom den som gäller lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.1.

Av *andra stycket* framgår att bidrag inte får lämnas om arbetet bedrivs inom en konkurrensutsatt verksamhet. Stycket innehåller inga förändringar i förhållande till nuvarande reglering i 40 §.

Skyddat arbete hos idéburen organisation

42 a §

Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos idéburen organisation om organisationen är registrerad enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

Ekonomisk ersättning för skyddat arbete hos idéburen organisation får endast lämnas i enlighet med de villkor som anges i kapitel I och artikel 33 och 34 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Arbetsförmedlingen ska för Sveriges del utföra de uppgifter som framgår i kapitel I artikel 9.1 i kommissionens förordning. Stödet får endast beviljas om företaget samtycker till offentliggörande enligt artikel 9.1 c enligt samma förordning.

Paragrafen är ny och reglerar under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag.

Av *första stycket* framgår att ekonomiskt bidrag för skyddat arbete hos idéburen organisation endast får lämnas om organisationen är registrerad enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organi-

sationer. Det innebär att den idéburna organisationen behöver visa att den är registrerad på föreskrivet sätt innan Arbetsförmedlingen lämnar ekonomisk ersättning. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.2.

Av *andra stycket* framgår att ekonomisk ersättning till idéburen organisation meddelas med stöd av kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (GBER). Det innebär att om utformningen av skyddat arbete till idéburen organisation ändras måste ändringarna stämma överens med de villkor och förutsättningar som anges i GBER. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.3.

Av *tredje stycket* framgår att Arbetsförmedlingen måste säkerställa de transparenskrav som finns i GBER och rapportera och offentliggöra beslutat stöd i enlighet med bestämmelser i GBER. Även en mellanrubrik närmast före paragrafen införs.

42 b §

Bidraget för skyddat arbete hos idéburen organisation får beslutas för längst 2 år i taget.

Paragrafen är ny och beskriver hur länge ett beslut gäller och när det måste förnyas. Motsvarande bestämmelse finns för skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare i nuvarande reglering i 41 §. Överväganden behandlas i avsnitt 9.12.3.

42 c §

Skyddat arbete hos idéburen organisation får endast kombineras med bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen och bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning.

Paragrafen är ny och beskriver hur skyddat arbete hos idéburen organisation får kombineras med andra bidrag i förordningen. Motsvarande bestämmelse finns för skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare i nuvarande reglering i 42 §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Äldre bestämmelser gäller för bidrag som är beslutade före ikraftträdandet.

Punkten 1 föreskriver att förordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026. Punkten behandlas i avsnitt 10.1

Enligt *punkten 2* gäller fortfarande de äldre bestämmelserna för bidrag som är beslutade före ikraftträdandet. Punkten behandlas i avsnitt 10.2.

Referenser

- Anställningsstöd*. Arbetsförmedlingens webbplats.
<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/anstallningsstod>.
Hämtad 2025-02-20.
- Ansökan om samordning av rehabiliteringsinsatser*.
Försäkringskassans webbplats.
<https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/ansokan-om-samordning-av-rehabiliteringsinsatser>. 2025-01-21. Hämtad 2025-02-10.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024). *Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – rehabiliteringssamverkan och möten för omställning*.
- Arbetsförmedlingen (2018). *Från min kund till kundens ärenden – Arbetet fram till oktober 2018*.
- Arbetsförmedlingen (2021). *Fenomenet Förnyelseresan. Formandet, genomförandet och resultatet av ett genomgripande förändringsarbete*.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Bristande kunskaper i svenska och förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Återrapport 2022-02-15.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*. Återrapport 2022-02-28.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Uppdrag om anvisningar till skyddat arbete hos Samhall*. Återrapport 2022-02-28.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Förbättrad uppföljning av skolsamverkan för unga med funktionsnedsättning. Förslag på utveckling av Arbetsförmedlingens uppföljning*.

- Arbetsförmedlingen (2023). *Kvalitet i beslut om skyddat arbete hos Samhall samt utveckling av uppdraget*. Återrapport 2023-06-15.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Rätt från början. Återrapportering av uppdrag 3.1 i regleringsbrevet för 2023*. Återrapport 2023-10-03.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Skyddat arbete hos Samhall*. Internrevisionsrapport 2022:06.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. Återrapport 2023-02-09.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. Återrapport 2023-05-24.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Förstudie. Nya samverkansstrukturer för hållbar arbetsmarknad*.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Identifiering och bedömning av arbetsökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Återrapport 2024-10-01.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Kartläggning av kompletterande bedömning. Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbets sättet*.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Prognos för utbetalningar 2024–2027*. Återrapport 2024-10-21.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten*. Återrapport 2024-03-15.
- Arbetsförmedlingens handläggargrupp AFHS 1/2014. *Lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall Aktiebolag*, version 12.0.
- Arbetsförmedlingens handläggargrupp AFHS 24/2011. *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, version 9.0.
- Arbetsförmedlingens handläggargrupp AFHS 62/2011. *Skyddat arbete hos Samhall Aktiebolag*, version 7.0.
- Arbetsförmedlingens handläggargrupp AFHS 70/2011. *Sjukfrånvaro i program*, version 9.0.
- Bet. 2019/20:AU4 *Arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkringen*.

- Bet. 2021/22:AU4. *Samhall*.
- Dir. 2023:65. *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.
- Dir. 2024:4. *Översyn av Samhall Aktiebolags uppdrag, verksamhet och förutsättningar*.
- Dir. 2024:20. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (KN 2023:03)*.
- Egebark, J., Ornstein, P. och Rödin, M. (2023). Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter. *Ekonomisk debatt*, nr 5 2023, årgång 51.
- Ekonomistyrningsverket (2018). *Översyn av omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen (PLO)*. ESV 2018:55.
- Europeiska kommissionen (2011). *Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Beslut 2012/21/EU.
- Europeiska kommissionen (2017). *Statligt stöd SA.38469 (2017/E) – Sverige. Skyddad sysselsättning i Sverige*. Beslut 2017-12-06.
- Fremia m.fl. (2023). *Överenskommelse om lön och allmänna villkor för perioden 2023-10-01–2025-09-30 avseende anställda med Lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) i Samhall*. Förhandlingsprotokoll.
- Fremia m.fl. (2024). *Kollektivavtal Samhall 2023–2025*.
- Frågor och svar om registret över idéburna organisationer*. Kammarkollegiets webbplats. <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/ideburna-organisationer/fragor-och-svar-om-registret-over-ideburna-organisationer>. 2024-12-17. Hämtad 2025-02-20.
- Försäkringskassan (2023). *Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2022*. Återrapport 2023-04-04.

- Försäkringskassan (2023). *Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2022 om arbetsförmåga i anpassade och skyddade arbeten*. Återrapport 2023-02-28.
- Försäkringskassan (2024). *Försäkringskassans årsredovisning 2023*.
- Försäkringskassan (2024). *Rapport – Uppdrag att analysera behovet av förändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Återrapport 2024-12-02.
- Försäkringskassan (2024). *Redovisning av målgrupper och insatser som finansieras av samordningsförbund 2023*. Återrapport 2024-04-02.
- Har du en funktionsnedsättning?* Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2023-12-05-har-du-en-funktionsnedsattning>. 2023-12-05. Hämtad 2024-11-08.
- Hitta ditt samordningsförbund!* Finsam, webbplats. <https://www.finsam.se/samordningsforbund>. Hämtad 2025-02-20.
- IAF (2024). *Kontrollfunktionen i en tid av förändring på Arbetsförmedlingen*. Rapport 2024:5.
- ISF (2023). *Samordnat stöd gör skillnad. En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*. Rapport 2023:2.
- ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning. En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden*. Rapport 2024:12.
- Konkurrensverket (2003). *Misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – städtjänster; beslut om avskrivning*. Dnr 628/221. Beslut 2023-06-26.
- Lokalvårdare lön 2024: Hur mycket tjänar en städare?* Fastighetsfolkets webbplats. <https://fastighetsfolket.se/2021/11/24/sa-hog-lon-ska-du-ha-som-stadare/>. 2024-08-16. Hämtad 2025-02-15.
- Lönestrukturst statistik*. Medlingsinstitutets webbplats. <https://www.mi.se/lonestatistik/lonestrukturststatistik/>. Hämtad 2025-02-20.

- Nya rutiner påverkar anordnare av arbetsträning.* Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/nyheter/nyhetsarkiv/2023-05-29-nya-rutiner-paverkar-anordnare-av-arbetstraning>. 2023-05-29. Hämtad 2024-06-07.
- Prop. 1977/78:30 *om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m.m.*
- Prop. 1984/85:45 *om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*
- Prop. 1991/92:91 *om ombildning av Samhall till aktiebolag, m.m.*
- Prop. 1992/93:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.*
- Prop. 1993/94:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*
- Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Regeringskansliet (2025). *Statens ägarpolicy 2025.*
- Registrering av idéburna organisationer.* Kammarkollegiets webbplats. <https://www.kammarkollegiet.se/om-oss/kammarkollegiets-uppgifter/registrering-av-ideburna-organisationer>. Hämtad 2025-01-21.
- Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.
- Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.
- Revell Ford, S. och Rasiwala, S. (2023). Nu ska vi skapa bättre arbetsmiljö för alla som jobbar på Samhall. *Arbetet* 2023-03-09.
- Riksrevisionen (2008). *Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna.* RiR 2008:28.
- Riksrevisionen (2022). *Räkna med mindre.* RiR 2022:2.
- Riksrevisionen (2023). *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring.* RiR 2023:14.

- Riksrevisionsverket (1999). *Samhall en effektiv åtgärd?* RRV 1999:18.
Rskr. 2019/20:128.
Rskr. 2021/22:10.
Samhall (2013). *Års- och hållbarhetsredovisning 2012*.
Samhall (2024). *Samhall inrättar Expertcentrum – för en mer inkluderande arbetsmarknad*. Pressmeddelande 2024-05-07.
Samhall (2024). *Samhalls årsredovisning 2023*.
Samhall (2024). *Övergångar från Samhall 2023. Återrapport* 2024-04-28.
Samstart ökar möjligheterna för unga med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens webbplats. <https://arbetsformedlingen.se/for-kommuner/samstart>. Hämtad 2024-09-24.
SCB (2024). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2023*.
Skr. 2022/23:140. *2023 års redogörelse för företag med statligt ägande*.
Skr. 2023/24:51. *Riksrevisionens rapport om Samhalls samhällsupdrag*.
Skr. 2023/24:140. *2024 års redogörelse för företag med statligt ägande*.
SKR (2023). *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1*.
SKR m.fl. (2024). *Överenskommelse om Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA. Förhandlingsprotokoll* 2024-03-28.
SOU 2003:56. *Inte bara Samhall*.
SOU 2012:31. *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*.
SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*.
Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2019*.
Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB*. Statskontoret 2017:7.
Statskontoret (2025). *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*. Statskontoret 2025:2.

SÖ 2008:26. *Sveriges internationella överenskommelser. Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag. Antagen vid bolagsstämma den 22 april 2021.

Ägaranvisning för Samhall Aktiebolag. Antagen vid bolagsstämma den 29 november 2023.

Kommittédirektiv 2024:4

Översyn av Samhall Aktiebolags uppdrag, verksamhet och förutsättningar

Beslut vid regeringssammanträde den 11 januari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av Samhalls uppdrag, verksamhet och förutsättningar. Syftet med översynen är att säkerställa att verksamheten når rätt individer och utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga Samhalls målgrupp i fråga om storlek och sammansättning och analysera målgruppens stödbehov,
- analysera om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen,
- analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning,
- analysera om det finns behov av ytterligare stödinsatser för individen före, vid sidan av, eller som en del av en anställning hos Samhall, och om idéburna aktörer kan spela en större roll i detta avseende,
- analysera om transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas,

- vid behov lämna förslag till förändringar av statens samlade styrning av Samhalls verksamhet, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2025.

Samhalls uppdrag

Samhall Aktiebolag är ett av staten helägt bolag som i sin nuvarande form bildades 1992 (prop. 1991/92:91 om ombildning av Samhall till aktiebolag, m.m.). Samhall har ett s.k. samhällsuppdrag som innebär att bolagets uppgift är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga där behoven finns. Samhalls verksamhet ska enligt ägaranvisningen anpassas till de förutsättningar som personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor, varvid ska iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.

Statens samlade styrning av Samhalls verksamhet innefattar bl.a. bolagsordning och ägaranvisning, de författningar och beslut som styr anvisningar till anställning hos Samhall och den finansiella styrning som sker i form av den s.k. merkostnadsersättningen från staten.

I Samhalls ägaranvisning fastställer regeringen ett antal mål för Samhall. Bland dessa ingår att bolaget årligen ska erbjuda ett visst antal lönetimmar inom ramen för skyddat arbete respektive lönebidrag för utveckling. Samhall har också mål för bl.a. hur stor andel av de personer med funktionsnedsättning som anställs som ska tillhöra vissa prioriterade grupper, samt hur många av de anställda som årligen ska övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

För uppdraget erhåller Samhall statlig ersättning. Villkoren för den statliga ersättningen framgår av förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Där framgår att ersättningen för uppdraget inte får överstiga de merkostnader Samhall har jämfört med om verksamheten skulle ha bedrivits utan krav på att anställa personal med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt vilka kostnader som är att betrakta som merkostnader. Förordningen tillkom bl.a. mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt kommissionens beslut den

6 december 2017 och den 6 april 2018 i ärende SA.38469. Syftet med regelverket är att säkerställa att Samhall inte får mer ersättning än vad som krävs för att täcka nettokostnaderna för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av den allmännyttiga tjänsten, inklusive en rimlig vinst.

Det är Arbetsförmedlingen som anvisar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga till anställning hos Samhall. Av förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga framgår att Arbetsförmedlingen får besluta om skyddat arbete hos Samhall för en person vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Syftet med en översyn

Samhall fyller en viktig funktion på arbetsmarknaden genom att möjliggöra en meningsfull, utvecklande och trygg anställning för personer med funktionsnedsättning som inte kan få det hos andra arbetsgivare eller genom andra insatser. Sedan Samhall ombildades till aktiebolag har det dock skett förändringar i fråga om såväl bolagets verksamhet och förutsättningar som målgruppens behov och sammansättning. Flera granskningar har också visat på brister. Bland annat menar Riksrevisionen i sin granskningsrapport Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14) att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Både Statskontoret och Riksrevisionen har också pekat på brister vad gäller processerna för urval och matchning av individer inför anställning hos Samhall (Statskontorets rapport En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB [2017:7] och RiR 2023:14).

Översynen syftar till att säkerställa att verksamheten dels når rätt individer, dels utformas på ett sätt som ger dessa individer bästa möjliga stöd. Det är endast om båda dessa förutsättningar är uppfyllda som Samhall fyller ett mervärde i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är också endast då som det är motiverat för Samhall att som statligt bolag konkurrera med det privata näringslivet.

Uppdraget att kartlägga Samhalls målgrupp och analysera målgruppens stödbehov

Ett grundläggande syfte med att inrätta Samhall var att verksamheten skulle rikta sig till personer som inte kan få en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Som tidigare har nämnts är målgruppen för skyddat arbete hos Samhall därför personer vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Det bör gälla även i fortsättningen.

Under de drygt 30 år som har gått sedan Samhall ombildades till aktiebolag har det skett förändringar i fråga om målgruppens sammansättning och behov. När det gäller de individer som anvisas till en anställning hos Samhall har såväl Statskontoret (2017:7) som Riksrevisionen (RiR 2023:14) visat att förekomsten av olika typer av funktionsnedsättningar har förändrats. Exempelvis har rörelsenedsättningar blivit mindre vanliga bland de personer som anvisas, medan bl.a. kognitiva funktionsnedsättningar i stället har blivit vanligare. Enligt Riksrevisionen finns också flera indikationer på att de som anvisas till Samhall i dag kräver mer stöd än tidigare. Som exempel på detta pekar Riksrevisionen på att den andel av de anvisade som tillhör s.k. prioriterade grupper är betydligt högre än vad ägaranvisningen anger, att många som anvisas till Samhall har svaga kunskaper i svenska och att det inom organisationen finns ökade problem med hot och våld.

Den typ av förändringar som Statskontoret och Riksrevisionen visar på skulle kunna bero på att sammansättningen av personer med funktionsnedsättning som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen har förändrats, eller att deras förutsättningar och stödbehov har förändrats, men det skulle också kunna bero på t.ex. ett förändrat urval till anställningar hos Samhall. Beroende på vad som är orsaken till förändringarna kan detta i sin tur ha betydelse för om, och i så fall hur, styrningen av Samhall behöver förändras.

Det är också möjligt att det bland övriga inskrivna hos Arbetsförmedlingen finns personer med funktionsnedsättning som inte kan få annat arbete än en anställning hos Samhall. Exempelvis visade Arbetsförmedlingen i en rapport i februari 2023 att personer med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland personer med mycket långa arbetslöshetstider. Bland individer som sammantaget hade varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar

och etableringsprogrammet i mer än åtta år hade över 40 procent en funktionsnedsättning (A2023/00275).

Utredaren ska därför

- kartlägga målgruppens storlek och sammansättning och analysera dess stödbehov.

Uppdraget att analysera Samhalls verksamhet och den samlade styrningen

De arbetstillfällen som Samhall skapar för de personer som anvisas till anställning hos bolaget ska vara meningsfulla och utvecklande. Av den proposition som låg till grund för den nuvarande ordningen följer att meningsfullt arbete innebär att Samhall ska producera varor och tjänster som efterfrågas på en allmän marknad. Enligt propositionen ska arbetet därmed inte bestå av terapibetonade sysslor eller arbetsuppgifter som huvudsakligen syftar till rehabilitering eller arbetsträning. Med utvecklande arbete avses bl.a. att arbetsmiljö, arbetsorganisation och arbetsförhållandena i övrigt ska svara mot arbetstagarnas behov av anpassade förhållanden och i vissa fall särskilt stöd i arbetet. Bland annat poängterades vikten av ett differentierat utbud av arbetsuppgifter, både utifrån arbetstagarnas skilda förutsättningar och utifrån möjligheten att erbjuda utveckling i arbetet (prop. 1991/92:91 s. 26–27).

Samhalls verksamhet har över tid genomgått stora förändringar. En påtaglig förändring är att tyngdpunkten i verksamheten har förflyttats från industriproduktion i bolagets egna verkstäder till att i dag domineras av tjänsteproduktion, till stor del i kundernas lokaler. Samhall är i dag bl.a. en betydande aktör inom lokalvård. Bolaget säljer även tjänster inom t.ex. tvätt- och textilservice, fastighetstjänster och servicetjänster inom kontor, butiker och omsorg. Därutöver har bolaget de senaste åren investerat en del i industriproduktion, men denna står numera för en mindre del av såväl omsättning som personalkostnader.

Ett ökat inslag av tjänsteproduktion sågs i samband med bolagiseringen som något positivt och eftersträvänsvärt, jämfört med den dåvarande dominansen av industriproduktion. Ett ökat inslag av tjänsteproduktion förutsågs kunna bidra till ökad variation av arbetsuppgifter inom bolaget, utifrån målgruppens varierande behov och förutsätt-

ningar. Ett ökat inslag av tjänsteproduktion ansågs även öka möjligheterna att sprida arbetstillfällena inom landet, eftersom tjänsteproduktion som regel inte kräver lika omfattande investeringar i lokaler, maskiner och annan utrustning, jämfört med varuproduktion (prop. 1991/92:91 s. 27–28).

Tjänsteproduktionen har över tid gått från att vara ett önskvärt komplement till att bli den dominerande verksamheten. Enligt Statskontoret (2017:7) kan förändringen till stor del förklaras av dels en generell utveckling av svensk ekonomi, där industriproduktionen har blivit mer utsatt för låglönekonkurrens och tjänstesektorn har ökat i ekonomisk betydelse, dels att bolaget har behövt uppnå ekonomisk tillväxt för att uppnå regeringens ekonomiska mål och täcka årliga ökningar av lönekostnader. Enligt Statskontoret har förändringarna påverkat vilka som anvisas till anställning inom Samhall. Statskontoret menar bl.a. att Samhall har vuxit inom branscher där de krav som ställs på medarbetarna är relativt höga och likformiga, medan industriproduktion med relativt stora möjligheter att anpassa arbetsuppgifterna har lagts ner. Statskontoret påpekar också att Samhall har vuxit särskilt mycket inom lokalvård där kraven är relativt höga på exempelvis fysisk rörlighet och social kompetens. Även Riksrevisionen (RiR 2023:14) bedömer att Samhall indirekt har fått inflytande över anvisningarna genom att bolaget har koncentrerat sina arbetstillfällen till vissa branscher. Riksrevisionen menar att kraven på arbetsuppgifterna innebär att Arbetsförmedlingen inte alltid kan anvisa de individer som myndigheten bedömer är i störst behov av insatsen.

Riksrevisionen riktar i sin granskningsrapport (RiR 2023:14) kritik mot de prioriteringar som har gjorts inom verksamheten över tid, och som har lett fram till den verksamhet som Samhall i dag bedriver. Riksrevisionen menar att såväl regeringens styrning som Samhalls styrning och organisation i alltför hög grad har prioriterat affärsmässig utveckling framför utveckling av de anställdas arbetsförmåga. Riksrevisionen bedömer bl.a. att staten som ägare inte har gett Samhall stabila finansiella förutsättningar och att Samhall därigenom har tvingats till kostnadsbesparingar som har begränsat möjligheten för Samhall att leva upp till samhällsuppdragets alla delar, framför allt möjligheterna att utveckla och stödja de anställda genom arbete.

Riksrevisionen beskriver också att såväl chefstäthet som stöd- och specialistfunktioner har minskat mycket kraftigt över tid. Enligt Riksrevisionen har det totala antalet tjänstemän som är anställda hos

Samhall minskat från 5 500 på 1980-talet till 1 400 i dag, med ungefär lika många anställda i skyddat arbete. Riksrevisionens övergripande slutsats är att Samhall inte uppfyller hela sitt samhällsuppdrag. Granskningen visar att Samhall har skapat meningsfulla arbetsstillfällen, i betydelsen att de har varit efterfrågade på en marknad, men brister i att ge utvecklande arbeten till sina anställda. Enligt Riksrevisionen har Samhall inte organiserat sin verksamhet på ett sådant sätt att de arbeten som erbjuds kan sägas vara utvecklande eller möta de anställdas behov. Samhall har enligt Riksrevisionen inte lyckats skapa tillräcklig bredd i utbudet av arbetsuppgifter för att säkerställa skälig anpassning efter de anställdas behov. Riksrevisionen menar att Samhalls personalledande chefer har för stora personalgrupper, för många kunduppdrag och bolaget har heller inte arbetat systematiskt med att följa upp de anställdas utveckling. Samhall anser för sin del, i ett yttrande över Riksrevisionens rapport, att Riksrevisionen kraftigt har förenklat Samhalls möjlighet att själv styra över bolagets affärsutbud på en konkurrensutsatt marknad. Samhall menar bl.a. att marknadsförutsättningar och kostnadsbild sätter gränser för vilken bredd av arbetsuppgifter som kan uppnås i olika geografier (A2023/01091).

Sammantaget kan det konstateras att det över tid har skett stora förändringar i den verksamhet som Samhall bedriver jämfört med hur verksamheten såg ut när bolaget bildades. Dessa förändringar kan ha påverkat Samhalls möjligheter att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten. Samtidigt är det ofrånkomligt att Samhall som producent av efterfrågade varor och tjänster behöver följa den allmänna utvecklingen på marknaden. Det är en förutsättning för att bolaget alls ska kunna erbjuda sysselsättning för målgruppen. Ytterligare en faktor som skulle kunna ha betydelse för Samhalls möjligheter att skapa sådana arbeten framöver är t.ex. Konkurrensverkets bedömning från 2023 att det är viktigt att Samhall vidtar kraftfulla åtgärder för att motverka att pris-sättningen begränsar konkurrensen (Konkurrensverkets beslut i ärende 628/2021).

I ljuset av verksamhetens möjligheter att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten och de externa faktorer som verksamheten behöver förhålla sig till behöver Samhalls uppdrag och statens samlade styrning ses över för att säkerställa att bolaget får dels långsiktiga förutsättningar att bedriva en verksamhet som tillgodoser målgruppens behov, dels vägledning i de långsiktiga vägval som verksamheten ställs inför.

Utredaren ska därför

- analysera om Samhalls verksamhet erbjuder meningsfulla och utvecklande arbeten för målgruppen samt bolagets förutsättningar att erbjuda sådana arbeten framöver,
- analysera om statens samlade styrning är ändamålsenlig, med utgångspunkten att Samhall även i fortsättningen ska vara ett statligt bolag vars uppdrag ska innefatta produktion av efterfrågade varor och tjänster,
- vid behov föreslå förändringar av den samlade styrningen, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera om urvalet och matchningen inför anställning hos Samhall kan förbättras

För att upprätthålla Samhalls mervärde är det viktigt att anställningarna förbehålls rätt individer, och att det i första hand är individens behov som är styrande för anställningen. För att detta ska vara möjligt krävs att urval och matchning inför anställningar hos Samhall fungerar väl.

Urval, anvisning och anställning

Processen från urval fram till dess att en anställning hos Samhall kommer till stånd sker i samspel mellan Arbetsförmedlingen och Samhall. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att bedöma om förutsättningarna för anställning hos Samhall är uppfyllda i det individuella fallet. Det är också Arbetsförmedlingen som anvisar individen till en anställning hos Samhall. Samhall ansvarar exempelvis för information till individen om vad en anställning hos Samhall innebär. I processen ingår även trepartssamtal mellan Arbetsförmedlingen, Samhall och individen.

En grundläggande förutsättning för anställning hos Samhall är att individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. För att komma i fråga för skyddat arbete ska Arbetsförmedlingen därutöver ha gjort bedömningen att individen inte kan få något annat arbete och inte heller kan få sina behov tillgodosedda genom någon annan insats, samt att alla andra relevanta insatser ska ha prö-

vats. Det är enligt regelverket centralt att samtliga dessa förutsättningar är uppfyllda i det individuella fallet innan en anvisning kan bli aktuell. Därutöver ska enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev också minst 50 procent av de individer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall tillhöra vissa prioriterade grupper, som Arbetsförmedlingen och Samhall gemensamt har definierat. För att en anvisning till skyddat arbete ska få göras krävs enligt förordning också bl.a. att arbetet är lämpligt utformat efter personens behov och kan bidra till att den anställda utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga.

Anvisningarna har tidigare delvis följt lokala rutiner och arbets sätt. Det har varit svårt för Arbetsförmedlingen att löpande följa upp att kriterierna har varit uppfyllda i det individuella fallet och därmed också svårt att följa upp om individen verkligen har tillhört målgruppen. Arbetsförmedlingen har under det senaste året infört en mer enhetlig, systematiserad och uppföljningsbar handlägningsprocess för anvisningar till Samhall (A2023/00926).

Riksrevisionen (RiR 2023:14) konstaterar samtidigt att Arbetsförmedlingen som myndighet på senare år har genomgått andra stora förändringar i sitt arbetssätt och sin organisation. Riksrevisionen pekar bl.a. på att arbetsmarknadspolitiska insatser i högre utsträckning utförs av andra aktörer än Arbetsförmedlingen, att Arbetsförmedlingen har infört ett nytt digitalt ärendebaserat arbetssätt och att de arbets sökandes kontakter med myndigheten främst sker genom digitala kanaler med olika handläggare beroende på vilket ärende den arbets sökande har. I fråga om anvisningar till Samhall bedömer Riksrevisionen att flera av de steg som ingår i Arbetsförmedlingens anvisningsprocess har brister och att de senaste årens stora förändringar i myndighetens arbetssätt är en väsentlig orsak till bristerna. Bland annat pekar Riksrevisionen på att det tar lång tid att identifiera arbets sökande som har en funktionsnedsättning och att Arbetsförmedlingen har svårt att hitta kandidater när en ledig plats uppstår hos Samhall.

Samtidigt har både Statskontoret och Riksrevisionen, som tidigare har beskrivits, pekat på att Samhalls vägval i olika avseenden har påverkat vilka som anvisas. Statskontoret (2017:7) beskriver också att Samhall förmedlar tydliga anställningskrav i dialogen med Arbetsförmedlingen, att det i dialogen mellan Samhall och Arbetsförmedlingen ofta skapas en samsyn om vem som bör anvisas, och att detta inte återspeglas i de styr- och stöddokument som beskriver hur processen inför en anvisning ska gå till.

I en rapport från 2023 redovisar Arbetsförmedlingen en uppföljning av anvisningar till Samhall under perioden fr.o.m. november 2022 t.o.m. januari 2023. Två tredjedelar av de anvisningar som skedde under denna period ledde till anställning, medan en tredjedel inte gjorde det (A2023/00926). Enligt rapporten kan uteblivna anställningar i vissa fall kopplas till vilka arbetsuppgifter som finns hos Samhall, vilket har beskrivits ovan. Andra orsaker till att anställningar inte kom till stånd var t.ex. att arbetssökande inte befanns vara redo eller att den arbetssökande tackade nej. Det skulle kunna tyda på att processen från urval till anställning sammantaget skulle kunna fungera mer effektivt.

Utredaren ska därför

- analysera de processer hos Arbetsförmedlingen och Samhall som leder fram till urval, anvisning och anställning,
- vid behov föreslå hur processerna kan bli mer ändamålsenliga, och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Effektiva insatser för att rusta individen

Ett annat sätt att förbättra matchningen mellan individens behov och de arbetsuppgifter som Samhall har förutsättningar att erbjuda skulle kunna vara att stärka individens förmåga eller kompetens inför, eller parallellt med, en eventuell anställning hos Samhall. På så vis ökar även sannolikheten att en individ så småningom ska kunna gå vidare från Samhall till en annan arbetsgivare.

Individer som blir aktuella för anställning hos Samhall har i normalfallet varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen under en längre tid. Inom arbetsmarknadspolitiken finns ett brett utbud av insatser som är avsedda att på olika sätt förbättra individens förutsättningar att få ett arbete. Bland dessa insatser återfinns dels sådana insatser som kan beviljas alla arbetslösa, såsom arbetsmarknadsutbildning, praktik, subventionerade anställningar, reguljär utbildning och rehabiliterande insatser, dels särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning, däribland bidrag till hjälpmedel, särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) och olika typer av lönebidrag. Anvisning till en insats görs i normalfallet utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning, som bl.a. utgår från myndighetens bedömning av individens be-

hov. Innan en individ kan bli aktuell för en anställning med skyddat arbete hos Samhall ska Arbetsförmedlingen i princip ha prövat alla andra möjliga insatser och konstaterat att individen inte kan få sina behov tillgodosedda genom någon annan insats.

Den uppföljning av anvisningar till Samhall som Arbetsförmedlingen har publicerat (A2023/00926) visar likväl att en vanlig orsak till att anställning inte kommer till stånd är att individen inte är redo att anställas. Enligt Riksrevisionen (RiR 2023:14) bedömer 71 procent av Samhalls chefer i första linjen att de personer som Arbetsförmedlingen anvisar har för låg arbetsförmåga i förhållande till vad arbetet på Samhall kräver. Enligt Riksrevisionen finns också tydliga indikationer på att många som anvisas har svaga kunskaper i svenska. Det kan alltså finnas förbättringspotential när det gäller i vilken utsträckning befintliga insatser används effektivt och är utformade för att rusta individen för en anställning hos Samhall. Medinsatser avses här såväl förmåge- som kompetenshöjande insatser. Det behöver inte endast vara en fråga om vilka insatser som erbjuds utan kan också handla om hur insatserna erbjuds och av vilka aktörer.

Det är t.ex. tänkbart att idéburna aktörer skulle kunna spela en större roll i fråga om att rusta individen för en anställning hos Samhall. Idéburna aktörer har länge fyllt en viktig roll inom arbetsmarknadspolitiken, särskilt i fråga om att ge stöd till arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Vidare skulle det kunna vara ändamålsenligt för vissa individer att ta del av utvecklande insatser när han eller hon redan har påbörjat en anställning hos Samhall.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för att rusta individen före, vid sidan av eller som en del av en anställning hos Samhall, i syfte att förbättra förutsättningarna för ett meningsfullt och utvecklande arbete hos Samhall,
- analysera om idéburna aktörer kan spela en större roll i fråga om att rusta individen för ett arbete hos Samhall,
- vid behov lämna förslag på hur sådana ytterligare insatser bäst kan tillhandahållas och organiseras, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över hur transparensen för och kontrollen av den statliga merkostnadsersättningen kan öka

Samhall får ekonomisk ersättning, s.k. merkostnadsersättning. I den uppgift som Samhall får ersättning för ingår att erbjuda arbeten på de platser i landet där behoven finns och att anpassa verksamheten till de förutsättningar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har (3 § förordningen om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse).

Till skillnad från den individbaserade ersättning som ges vid t.ex. ett lönebidrag bygger merkostnadsersättningen inte på att individen anställs för att utföra en specifik arbetsuppgift på en viss arbetsplats. Samhall ger i stället möjligheter till, och ansvarar för, att skapa en meningsfull och utvecklande arbetssituation utifrån varje individs förutsättningar. Det kan t.ex. innebära en möjlighet att prova på olika arbetsuppgifter och även att arbetsuppgifterna förändras över tid, i takt med att individens arbetsförmåga utvecklas.

Att merkostnadsersättningen inte är knuten till varje individ innebär dock samtidigt att kopplingen mellan ersättningen och arbetsförmågan hos varje enskild anställd blir svagare jämfört med t.ex. en anställning hos en annan arbetsgivare med lönebidrag. Detta innebär i sin tur utmaningar i fråga om transparens och kontroll när det gäller användningen av statliga medel. För offentligt finansierad verksamhet bör det som utgångspunkt vara lätt att verifiera hur medlen används, samtidigt som sekretessen för bolags affärshemligheter behöver upprätthållas.

Utredaren ska därför

- analysera hur transparensen för och kontrollen av hur Samhall använder den statliga merkostnadsersättningen kan utvecklas, inbegripet att överväga för- och nackdelar med en mer individbaserad ersättningsmodell,
- vid behov lämna sådana förslag, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt beskriva konsekvenserna av eventuella förslag för de individer som i dag är anställda hos Samhall. Eventuella förslag om förändringar i den samlade styrningen behöver beakta konsekven-

serna för de befintliga anställda i skyddat arbete. Utöver bedömningen att dessa individer inte kan få något annat arbete och inte heller sina behov tillgodosedda genom andra insatser har många anställda också ett stort behov av stabila förutsättningar. Eventuella förslag om förändringar behöver därför ha ett långsiktigt perspektiv och kunna genomföras utan att dagens anställda i skyddat arbete påverkas negativt på ett orimligt sätt.

Utredaren ska också särskilt beskriva hur förslagen ska genomföras och förslagens beräknade tid för genomförande.

Om förslagen innebär ökade utgifter inom ett utgiftsområde ska utredaren lämna förslag på utgiftsminskningar inom samma område samt redogöra för vilka konsekvenser utgiftsökningarna respektive utgiftsminskningarna ger upphov till.

Utredaren ska också särskilt beskriva förslagens konsekvenser utifrån ett statsstödsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Förslagen som utredaren lämnar ska antingen vara förenliga med kommissionens beslut den 6 december 2017 och den 6 april 2018 i ärende SA.38469 eller på annat sätt förenliga med EU-rätten. Om utredarens förslag baseras på besluten från kommissionen ska redovisningen även innefatta en sådan bedömning av behovet av ett fortsatt uppdrag till Samhall efter 2028 som avses i 4 § förordningen om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Förslagen ska också vara förenliga med Sveriges övriga internationella åtaganden.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från Samhall och de myndigheter och andra aktörer som berörs av frågorna, däribland organisationer inom funktionshinderrörelsen.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Beräkning av presumtiv målgrupp

Utredningen har i kapitel 4 redovisat sammansättningen hos en presumtiv målgrupp för skyddat arbete, utöver de individer som i dag är anställda. I denna bilaga beskrivs hur urvalet till den presumtiva målgruppen har gjorts. Det förs också en diskussion om möjliga felkällor.

Statistiska urvalsgrunder

Den verkliga målgruppen för skyddat arbete hos Samhall är inte statistiskt observerbar. Detta av flera skäl. För det första går det inte att i statistiken utläsa individens arbetsförmåga. Alla anvisningar till Arbetsförmedlingens särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga bygger på att myndigheten gör bedömningen att individen har en sådan funktionsnedsättning. Arbetsförmåga är emellertid ett relativt begrepp som beror på den specifika arbetssituationen (se avsnitt 6.4.6). Bland de individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och har en funktionsnedsättning finns en mycket stor spännvidd mellan å ena sidan individer vars funktionsnedsättning sällan eller aldrig påverkar arbetsförmågan, å andra sidan individer som har kraftigt nedsatt arbetsförmåga i många arbetssituationer.

För det andra bygger den slutliga bedömningen av om individen är aktuell för en anställning i skyddat arbete hos Samhall på en bedömning av att individens arbetsförmåga är så nedsatt att individen inte kan få något annat arbete och inte kan få sina behov tillgodosedda genom någon annan insats. Denna bedömning görs dock först i samband med att individen faktiskt anvisas till skyddat arbete. Huruvida individen kan få något annat arbete är dessutom också ett rela-

tivt begrepp som beror på utbudet av alternativa arbetstillfällen, och som därför inte heller kan observeras.

Utredningen har därför med hjälp av statistik från Arbetsförmedlingen tagit fram ett räkneexempel som omfattar en teoretisk målgrupp. Den presumtiva målgruppen består av personer som uppfyller samtliga dessa kriterier:

- är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande
- har en eller flera funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga
- har haft minst en funktionshinderkod registrerad hos Arbetsförmedlingen under minst två år
- har varit inskrivna i minst fyra år hos Arbetsförmedlingen sedan de senast skrev in sig som arbetslösa
- har någon gång tagit del av både särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) och lönebidrag, som är de särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som enligt förordning ska prövas sist innan en anvisning till skyddat arbete hos Samhall kan bli aktuell
- är arbetslösa eller i programinsatser som inte innebär arbete.¹

Dessa kriterier är avsedda att i möjligaste mån återspegla att det ska röra sig om individer vars utmaningar Arbetsförmedlingen har haft tid att utreda och bedöma, och där Arbetsförmedlingen redan har prövat de insatser som ska prövas sist innan en anvisning till skyddat arbete enligt förordning kan bli aktuell.

I december 2023 omfattade denna presumtiva målgrupp ungefär 9 900 personer.

¹ Arbetsförmedlingens sökandekategorier 20–31, 33–51 samt 58 och 78 har uteslutits. Det innefattar bl.a. ombytessökande, deltidsarbetslösa, timanställda och tillfälligt arbetande, men också deltagare i introduktionsjobb, nystartsjobb, lönebidrag, skyddat arbete och vissa andra nu avskaffade subventionerade anställningsformer samt individer som har stöd till start av näringsverksamhet.

Möjliga felkällor

Utredningen bedömer att detta räkneexempel, om något, underskattar den verkliga målgruppens storlek, dvs. den verkliga målgruppen är sannolikt större. Detta av flera skäl.

För det första finns i realiteten inget krav på långa inskrivningstider hos Arbetsförmedlingen för att en individ ska kunna anvisas till Samhall. Individer vars utmaningar är tydliga och går snabbt att utreda, eller som har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen tidigare, torde relativt snabbt kunna komma i fråga för anvisning till skyddat arbete hos Samhall om han eller hon bedöms tillhöra den författningsenliga målgruppen. Som framgår av kapitel 4 har en betydande del av de individer som faktiskt har anvisats till Samhall också haft relativt korta anvisningstider. Likväl skulle det inte vara lämpligt att inkludera även individer med kortare inskrivningstider i räkneexemplet, eftersom det sannolikt skulle fånga många individer som faktiskt har goda chanser att få ett annat arbete och därför inte tillhör målgruppen för skyddat arbete.

För det andra finns på motsvarande sätt inget krav på att individen faktiskt ska ha genomgått alla andra insatser innan anvisning till Samhall, utan Arbetsförmedlingens tolkning är att det räcker med en samlad bedömning. Som framgår av kapitel 4 är det i praktiken också vanligare att de individer som anvisas till Samhall varken har genomgått SIUS eller lönebidrag än att individerna faktiskt har tagit del av båda insatserna. På liknande sätt som har redovisats ovan bedömer utredningen dock att räkneexemplet behöver utgå från att individen har tagit del av dessa insatser, eftersom det annars skulle fånga många individer vars möjligheter att bli hjälpta genom andra insatser än Samhall ännu inte är uttömda.

För det tredje är det inte självklart korrekt att utesluta alla individer som vid mätillfället hade programinsatser som innebär arbete. Att individen har ett beslut om t.ex. introduktionsjobb eller lönebidrag behöver inte nödvändigtvis innebära att individen kommer att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden. Samtidigt utgör vissa lönestöd en viktig språngbräda till ett osubventionerat arbete, medan andra lönestöd har mer varaktiga karaktär men likväl möjliggör arbete på den reguljära arbetsmarknaden snarare än hos Samhall. Därför bedömer utredningen att det är mer korrekt att utesluta indi-

vider som arbetar ur exemplen, även om det sannolikt bidrar till ytterligare en viss underskattning av målgruppens storlek.

Visserligen skulle det faktum att vi inte kan observera arbetsförmåga och Arbetsförmedlingens bedömning av huruvida individen kan få ett arbete kunna tala för att vi i stället överskattar målgruppen. Utredningen bedömer dock att det torde vara få personer med funktionsnedsättning som både har mer än fyra års inskrivningstid och som har genomgått både SIUS och lönebidrag utan att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden, som alltså har goda chanser att få ett sådant arbete. Som vi har sett i kapitel 4 har de individer som faktiskt anvisas till skyddat arbete hos Samhall inte nödvändigtvis varken långa inskrivningstider eller har genomgått alla insatser som ska prövas innan, och underlaget har ändå bedömts vara tillräckligt för att kunna göra bedömningen att de inte kan få något annat arbete och inte heller kan få sina behov tillgodosedda genom andra insatser.

Enkätundersökning

I denna bilaga redovisas genomförandet av och resultaten från utredningens enkätundersökning riktad till arbetsförmedlare som är involverade i uppdraget att anvisa till skyddat arbete alternativt, eller i kombination med, uppdraget att anvisa till lönebidrag för utveckling i anställning (LFU) hos Samhall.

Syfte och genomförande

Utredningens enkätundersökning genomfördes under våren 2024 med stöd av Arbetsförmedlingen. Syftet med enkätundersökningen var att få en bild av arbetsförmedlares uppfattningar i frågor av betydelse för utredningens uppdrag. Det innebär att frågor bl.a. ställdes om Arbetsförmedlingens insatser som föregår en anvisning till en anställning hos Samhall, om Arbetsförmedlingens utvecklingsbehov generellt, om anvisningsprocessen inför en anställning hos Samhall, om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall samt om Samhalls arbete.

Frågorna besvarades genom att respondenterna fick fylla i ett av flera möjliga svarsalternativ. För vissa frågor hade respondenten möjlighet att komplettera vissa svarsalternativ med öppna fritextsvar. Resultaten från enkätundersökningen har, tillsammans med övrig inhämtad empiri (se avsnitt 2.3), utgjort underlag för utredningens iakttagelser och analyser.

Arbetsförmedlingen bidrog inledningsvis i arbetet med enkätundersökningen med information om tidigare genomförda enkätundersökningar om anvisningar till anställning hos Samhall, och med synpunkter på hur enkätfrågorna kunde formuleras för att göra det tydligt för arbetsförmedlarna vad som avses. Arbetsförmedlingen stod sedan under perioden 16 maj till 11 juni för det

praktiska arbetet med att administrera enkätundersökningen. Myn-
digheten skickade ut enkätfrågorna digitalt till berörda arbetsför-
medlare via kontaktpersoner inom Arbetsförmedlingens regionala
organisation, sammanställde svaren och skickade slutligen över dem
till utredningen.

Arbetsförmedlingen uppskattade att 97 arbetsförmedlare var invol-
verade i uppdragen att anvisa till anställningar hos Samhall. Av dessa
besvarade 73 arbetsförmedlare enkäten vilket innebär att svarsfre-
kvensen uppgick till 75 procent.

I det följande redovisas svaren från arbetsförmedlarna. Resultaten
presenteras i tabeller för respektive fråga. Redovisningen innefattar
inte öppna fritextsvar. I de fall som respondenterna har lämnat fritext-
svar, och där utredningen har bedömt att fritextsvaren är relevanta
för utredningens iakttagelser, redovisas dessa i anslutning till redo-
visningen av svaren på respektive utredningsfråga i kapitel 5, 6 och 7.

Redovisning av antalet respondenter fördelade på region och insats

I detta avsnitt redovisas fördelningen av respondenter utifrån vilken
region de tillhör samt för vilken eller vilka anvisningsprocesser som
de är involverade i.

Tabell 1 Respondenternas regiontillhörighet

Inom vilken region arbetar du?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Mitt	13	18
Nord	15	21
Stockholm-Gotland	7	10
Syd	23	32
Väst	9	12
Öst	6	8
Totalt	73	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 2 Respondenternas involvering i anvisningsprocesserna till Samhall
I vilken eller vilka delar är du involverad i processen
för anvisningar till Samhall AB?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Skyddat arbete hos Samhall	5	7
LFU hos Samhall	15	21
Skyddat arbete och LFU hos Samhall	52	71
Svar saknas	1	1
Totalt	73	100

Källa: Egen enkätundersökning.

**Redovisning av frågor om arbetet med och insatser
som kan föregå skyddat arbete hos Samhall**

I detta avsnitt redovisas svaren på enkätundersökningens frågor som specifikt handlar om skyddat arbete hos Samhall. Dessa frågor besvarades av 58 arbetsförmedlare som var involverade i processen för anvisningar till skyddat arbete.

Tabell 3 Huruvida anvisade uppfyller kriterierna för insatsen
Anser du att de individer som Arbetsförmedlingen anvisar
till skyddat arbete hos Samhall uppfyller kriterierna
för en anställning i skyddat arbete hos Samhall?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, alltid	29	50
Ja, i hög grad	22	38
Ja, i viss grad	5	9
Nej	1	2
Vet inte/kan inte svara	1	2
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 4 Information från Samhall inför urval

Upplever du att du får tillräcklig information från Samhall om arbetet för att kunna göra en sökning av ett urval arbetssökande?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja	42	72
Nej	11	19
Vet inte/kan inte svara	5	9
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 5 Information från Samhall för att förbereda arbetssökande

Upplever du att informationen som erhålls från Samhall är tillräcklig för att kunna förbereda arbetssökande för ett arbete hos Samhall?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja	47	81
Nej	7	12
Vet inte/kan inte svara	4	7
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 6 Huruvida anvisades behov kan tillgodoses genom andra insatser

Förekommer det att personer som anvisas till skyddat arbete hos Samhall skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom andra insatser?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, i stor utsträckning	0	0
Ja, i ganska stor utsträckning	5	9
Ja, i liten utsträckning	30	52
Nej, det förekommer inte	17	29
Vet inte/kan inte svara	6	10
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 7 Lokal samverkan skyddat arbete

Anser du att den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall avseende skyddat arbete vid Samhall fungerar väl?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Den fungerar utmärkt	19	33
Den fungerar ganska bra	27	47
Den fungerar ganska dåligt	8	14
Den fungerar inte alls	1	2
Vet inte/kan inte svara	3	5
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 8 Målgruppen för skyddat arbete

Anser du att tillgången på platser i skyddat arbete vid Samhall motsvarar antalet individer i målgruppen för skyddat arbete vid Samhall?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja	9	16
Nej, målgruppen är lite mindre	3	5
Nej, målgruppen är lite större	11	19
Nej, målgruppen är mycket mindre	3	5
Nej, målgruppen är mycket större	29	50
Vet inte/kan inte svara	3	5
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 9 Behov av insatser före en skyddad anställning hos Samhall

Anser du att det finns behov av mer anpassade eller ytterligare stödinsatser för individen före en skyddad anställning hos Samhall utöver det utbud av insatser som finns tillgängligt i dag?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, i stor utsträckning	16	28
Ja, i ganska stor utsträckning	10	17
Ja, i liten utsträckning	10	17
Nej, det finns inte	12	21
Vet inte/kan inte svara	10	17
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 10 **Idéburna aktörers roll**

Anser du att idéburna aktörer skulle kunna spela en större roll i fråga om att rusta individen för en anställning i skyddat arbete hos Samhall?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, i stor utsträckning	6	10
Ja, i ganska stor utsträckning	7	12
Ja, i liten utsträckning	11	19
Nej	19	33
Vet inte/kan inte svara	15	26
Totalt	58	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Redovisning av frågor om arbetet med LFU hos Samhall

I detta avsnitt redovisas svaren på frågorna i undersökningen som specifikt handlar om LFU hos Samhall. Frågorna besvarades av 68 arbetsförmedlare som var involverade i processen för anvisningar till LFU.

Tabell 11 **Huruvida de anvisade har ett tydligt behov av insatsen**

Anser du att de personer som erhåller lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall har ett tydligt behov av insatsen?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, alltid	55	81
Ja, i hög grad	10	15
Ja, i viss grad	2	3
Nej	0	0
Vet inte/kan inte svara	1	1
Totalt	68	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 12 Lokal samverkan LFU

Anser du att den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Samhall avseende lönebidrag för utveckling i anställning fungerar väl?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Den fungerar utmärkt	27	40
Den fungerar ganska bra	31	46
Den fungerar ganska dåligt	6	9
Den fungerar inte alls	2	3
Vet inte/kan inte svara	2	3
Totalt	68	100

Källa: Egen enkätundersökning.

**Redovisning av frågor om Arbetsförmedlingens
generella utvecklingsbehov**

I detta avsnitt redovisas svaren på de frågor som ställdes till de 73 svarande arbetsförmedlarna om Arbetsförmedlingen generella utvecklingsbehov i olika avseenden i arbetet med personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

**Tabell 13 Utvecklingsbehov i arbetet med arbetssökande
med funktionsnedsättning generellt (procent)**

I vilken utsträckning bedömer du att det finns utvecklingsbehov på följande områden med avseende på myndighetens arbete med arbetssökande med funktionsnedsättning generellt?

	Ja, i stor utsträckning	Ja, i ganska stor utsträckning	Ja, i liten utsträckning	Nej	Vet inte/kan inte svara
Identifiering av funktionsnedsättning	27	40	21	10	3
Bedömning av behov av insatser för personer med funktionsnedsättning	23	44	22	8	3
Planering av insatser för personer med funktionsnedsättning	23	51	19	7	0
Samordning och genomförande av insatser för personer med funktionsnedsättning	30	44	21	4	1

	Ja, i stor utsträckning	Ja, i ganska stor utsträckning	Ja, i liten utsträckning	Nej	Vet inte/kan inte svara
Utbud av insatser för personer med funktionsnedsättning	51	36	8	3	1
Ackvirering av arbetsplatsförlagda insatser för personer med funktionsnedsättning	49	42	5	3	0
Bedömning av arbetsförutsättningar för personer med funktionsnedsättning	33	44	15	5	3
Samarbete med kommun för personer med funktionsnedsättning	46	36	7	1	10
Samarbete med FK för personer med funktionsnedsättning	37	23	14	1	25

Källa: Egen enkätundersökning.

Redovisning av frågor om Samhalls arbete

I detta avsnitt redovisas svaren på de frågor som ställdes till arbetsförmedlarna om Samhalls arbete med utveckling av medarbetarna samt med övergångar till andra arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden.

Tabell 14 Samhalls utvecklande arbete

Riksrevisionen gjorde nyligen bedömningen att arbete på Samhall inte är tillräckligt utvecklande för de anställda. Håller du med om den bedömningen?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, i stor utsträckning	20	27
Ja, i viss utsträckning	32	44
Nej	13	18
Vet inte/kan inte svara	8	11
Totalt	73	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Tabell 15 Samhalls arbete med övergångar

Anser du att övergångarna från Samhall till reguljära arbetsmarknaden generellt sker till arbeten som är lämpliga för de anställda?

Svarsalternativ	Antal	Andel (%)
Ja, i stor utsträckning	32	44
Ja, i viss utsträckning	20	27
Nej	13	18
Vet inte/kan inte svara	8	11
Totalt	73	100

Källa: Egen enkätundersökning.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]
- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]