

Återrappport

Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen
Författare: Analysavdelningen
Datum: 2023-02-09
Diarienummer: Af-2022/0114 1951

Förord

Denna återrapport avser uppdraget till Arbetsförmedlingen att analysera vilka behov långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden har och vid behov föreslå åtgärder för att öka övergången till arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingen ska särskilt analysera vilka stöd som bäst kan ges i samverkan med andra relevanta aktörer, såsom kommuner eller idéburna aktörer.

Arbetsförmedlingen ska, så långt det är möjligt, utgå från evidensbaserade modeller och beprövad erfarenhet. I analysen ska ett jämställdhetsperspektiv beaktas. Arbetsförmedlingen ska också beakta den roll som etableringsjobb kan spela i bekämpandet av långtidsarbetslösheten. I genomförandet av uppdraget ska Arbetsförmedlingen även beakta uppdraget om att minska långtidsarbetslösheten (A2022/00330).

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Föredragande har varit kvalificerad handläggare Pernilla Andersson Joona, analysavdelningen. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen av ärendet är analysdirektör Eva Samakovlis. Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar, generaldirektör

Pernilla Andersson Joona, Kvalificerad handläggare

Sammanfattning

Långtidsarbetslösheten är en utmaning som spänner över flera politikområden

Nära hälften av alla arbetslösa har idag varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i mer än 12 månader och definieras därmed som långtidsarbetslösa. Under perioden från finanskrisen 2008 till 2010 mer än fördubblades antalet, från 57 000 till 132 000, och som en konsekvens av coronapandemin uppnådde långtidsarbetslösheten rekordhöga nivåer under 2021. Därefter har gruppen minskat till en lägre nivå än innan pandemin. Minskningen omfattar dock inte gruppen med längst inskrivningstider.

Sammansättningen bland de arbetslösa har ändrats och allt fler av de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen står långt ifrån arbetsmarknaden och bedöms tillhöra gruppen med svag konkurrensförmåga.¹ I slutet av 2022 bedömdes närmare 75 procent av inskrivna arbetslösa tillhöra gruppen, jämfört med omkring 50 procent år 2010. Några förklaringar till utvecklingen är ökningen av antalet utomeuropeiskt födda som kom som flykting- och anhöriginvandrare till Sverige i samband med flyktingkrisen hösten 2015, samt politikförändringen 2010 som innebar en övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen för personer som tidigare stod utanför arbetskraften.

Det har också skett stora förändringar inom myndigheten. Budgetneddragningarna i budgetpropositionen för 2019 ledde till omfattande personalneddragningar och kontorsnedläggningar vilket har påverkat myndighetens sätt att arbeta. Under pandemin skedde en omställning av verksamheten för att möjliggöra hanteringen av den dramatiskt ökade gruppen nyinskrivna, vars möjligheter att snabbt kunna ta del av ekonomiska individstöd behövde säkras. Genom reformeringen har Arbetsförmedlingen delvis fått ett annat uppdrag där arbetet kopplat till leverantörer av rustande och matchande insatser tagit alltmer tid och resurser i anspråk. Det har påverkat Arbetsförmedlingens arbete med att stötta och hjälpa arbetssökande. Även det aktiva arbetsgivararbetet som Arbetsförmedlingen tidigare har bedrivit har påverkats. Således har vi haft en period med uppbyggnad av det reformerade systemet parallellt med det ordinarie arbetet. Denna övergångstid har varit resurskrävande.

Arbetet med att minska långtidsarbetslösheten behöver bedrivas inom många olika politikområden och tillsammans med flera olika aktörer. Arbetsförmedlingen har en central roll i arbetet med att förhindra och bryta långtidsarbetslöshet men kommer inte att klara utmaningen på egen hand med verktygen inom den statliga arbetsmarknadspolitik. Även kommuner, Försäkringskassan, aktörer inom idéburen sektor, och inte minst arbetsgivare inom privat sektor, spelar en viktig roll för att personer som varit utan arbete under lång tid ska kunna få ett arbete. Andra

¹ De grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en svag konkurrensförmåga är personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, saknar gymnasieutbildning, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt arbetslösa som är 55 år eller äldre.

faktorer som också har en stor inverkan på efterfrågan på arbetskraft är det allmänna konjunkturläget och kostnaderna för att anställa.

Inom gruppen långtidsarbetslösa finns stora variationer i arbetslöshetstid och det finns också arbetslösa som varit inskrivna under mycket lång tid. I denna återrapport analyserar och redovisar Arbetsförmedlingen behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Det finns ingen vedertagen definition av denna grupp. Inom ramen för uppdraget definieras målgruppen som arbetslösa som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i november 2022 och som totalt sett varit inskrivna i något av ramprogrammen (etableringen, jobbgarantin för ungdomar, och jobb- och utvecklingsgarantin) under fem år eller mer.²

En heterogen målgrupp vars egenskaper varierar med inskrivningstid

Målgruppen omfattar knappt 32 000 arbetssökande, vilket motsvarar omkring 27 procent av alla som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i november 2022. Av dessa har närmare 8 900 personer deltagit i ett ramprogram under totalt åtta år eller mer. Analysen visar att det är en heterogen grupp vars egenskaper varierar med tiden i ramprogram. Arbetssökande med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga är tydligt överrepresenterade i målgruppen, och andelen är högre ju längre tiden i ramprogram är. Bland arbetssökande med en totaltid i ramprogram på åtta år eller mer har drygt 40 procent en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Det finns även en tydlig överrepresentation av arbetssökande 55 år och äldre i målgruppen och andelen ökar med tid i ramprogram. Andelen utomeuropeiskt födda är lägre bland de med mycket långa tider i ramprogram. Det kan till viss del förklaras av det stora antalet flykting- och anhöriginvandrare som kom under hösten 2015 och ännu inte har hunnit vara inskrivna i ett ramprogram under så lång tid.

Det finns tydliga skillnader mellan inrikes och utomeuropeiskt födda i målgruppen. Andelen med högst förgymnasial utbildning är högre bland utomeuropeiskt födda och andelen med funktionsnedsättning är högre bland inrikes födda. Det är dock möjligt att det finns en underregistrering av funktionsnedsättning bland utomeuropeiskt födda vilket påverkar jämförelsen. Mönstret är det samma för kvinnor och män. Bilden stämmer väl överens med den som presenterades i budgetunderlaget för 2019–2021.

Vanligast med matchningsinsatser i egen regi och hos fristående aktörer

För att arbetsmarknadspolitiken ska ge så stor effekt som möjligt är det viktigt att ta tillvara kunskapen kring vilka typer av insatser som fungerar för långtidsarbetslösa.

² I Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2019 – 2021 användes en snarlik definition av målgruppen. Där definieras målgruppen som arbetslösa som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex år. Den definitionen innebar dock att hänsyn inte togs till om en person lämnat jobb- och utvecklingsgarantin för en kortare eller längre period under tiden däremellan.

Forskningen pekar på att arbetsmarknadsnära insatser såsom praktik, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar har en positiv effekt på övergången till arbete. Effekterna av dessa insatser har visats sig vara större för arbetssökande som varit utan arbetet under en längre tid.³ Det finns även studier som för olika grupper av arbetslösa, exempelvis nyanlända och arbetssökande med en funktionsnedsättning, finner en positiv effekt av förstärkta förmedlingsinsatser.

En analys av vilka insatser målgruppen har tagit del av under tiden i jobb- och utvecklingsgarantin visar att bland de mer arbetsmarknadsnära insatserna är praktik den vanligaste. Omkring 47 procent av männen och 43 procent av kvinnorna har tagit del av praktik. Andelarna som haft en arbetsmarknadsutbildning eller någon form av arbete är lägre. De vanligaste insatserna totalt sett är olika former av matchningsinsatser, både utförda i Arbetsförmedlingens egen regi och av fristående aktörer genom tjänsterna stöd och matchning och rusta och matcha. Arbetssökande med funktionsnedsättning tar del av dessa insatser i mindre utsträckning, och tar i högre utsträckning del av insatser som riktar sig särskilt till denna grupp.

Under 2022 var deltagande i tjänsten rusta och matcha en av de vanligaste insatserna i målgruppen. Det har funnits, och finns även fortsättningsvis, krav på höga volymer i tjänsten från uppdragsgivaren. Samtidigt har det funnits budgetbegränsningar som inneburit att det periodvis inte har varit möjligt att anvisa arbetssökande utanför ramprogrammen. Krav på höga volymer har då i första hand kunnat nås genom att öka antalet anvisningar inom i första hand jobb- och utvecklingsgarantin, det vill säga anvisa arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Mediantiden i arbetslöshet för de som anvisades till spår C i tjänsten⁴ under perioder med denna typ av styrning uppgick till drygt 1 000 dagar.⁵

Stort behov av insatser som ger effekt

I tidigare budgetunderlag gjordes bedömningen att det finns en grupp individer för vilka Arbetsförmedlingens insatser bedöms vara otillräckliga eller uttömda (Arbetsförmedlingen 2019a). Utifrån den statistiska analysen i den här rapporten går det inte att bedöma hur många arbetssökande i målgruppen som detta gäller för. Det är dock troligt att det inom gruppen finns arbetssökande som har mycket små chanser till varaktig etablering på arbetsmarknaden oavsett vilka arbetsmarknadspolitiska insatser de tar del av. Men det finns stora skillnader inom gruppen och behoven kan se olika ut. Det är således möjligt att en del av de som ingår i målgruppen skulle kunna övergå till arbete eller utbildning genom att i högre utsträckning få ta del av insatser där evidensen visar att de fungerar. Det är också viktigt att fler arbetssökande får ta del av rätt insats i rätt tid, eller får ta del av kedjor av insatser under en längre sammanhållen period, för att öka sannolikheten att lämna arbetslösheten. Eftersom sammansättningen av de arbetslösa har förändrats under de senaste 15 åren kan det också finnas behov av en anpassning av

³ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2023a)

⁴ Arbetssökande med lägst jobbchanser enligt det statistiska bedömningsstödet anvisas till spår C.

⁵ Detta avser arbetssökande som anvisades till tjänsten under perioden 16 november 2021 till 7 september 2022.

arbetsmarknadsutbildningar och subventionerade anställningar så att fler i målgruppen kan tillgodogöra sig dem.

I linje med detta föreslås att det även kan behöva ske en anpassning av förmedlingsinsatserna så att fler långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden ska få ta del av *förstärkta förmedlingsinsatser*. Ett av förslagen är att förstärkta förmedlingsinsatser i högre utsträckning ska kunna ges i form av arbetssättet Matchning från dag 1 vilket är en evidensbaserad metod som har visats sig ha positiva effekter på övergången till arbete. Arbetssättet har provats och utvärderats inom ramen för det ESF-finansierade projektet *Jämställd etablering*. Ytterligare ett förslag är att fler arbetssökande med en funktionsnedsättning ska få hjälp utifrån SIUS-metodiken som också är ett arbetssätt som har visat på positiva effekter på övergången till arbete.

I uppdraget till Arbetsförmedlingen att under 2022 förbereda för att från 2023 förstärka stödet till personer som är långtidsarbetslösa, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar, anges att det bland annat ska ske genom fler personalintensiva insatser. Arbetsförmedlingen gör i budgetunderlaget för 2023 – 2025 bedömningen att uppdragets realiserbarhet, med alla dess ingående delar, är beroende av ytterligare resurser. Både Matchning från dag 1 och SIUS-metodiken är personalintensiva arbetssätt som också kräver ökad finansiering.

Framför allt bland utomeuropeiskt födda i målgruppen har en hög andel högst förgymnasial utbildning, och många kan därmed ha behov av utbildning. Samtidigt finns det flera utmaningar både vad gäller att påbörja och slutföra en utbildning. För att underlätta övergången från Arbetsförmedlingens insatser till den kommunala vuxenutbildningen är stöd och vägledning både inför och under studierna viktigt. Arbetsförmedlingen bedömer att en ökad tydlighet och samsyn kring behov och förutsättningar genom överenskommelser kan vara en central del i att stärka effektiviteten för båda parter. Samtidigt är det viktigt att kommunerna ges förutsättningar för att kunna erbjuda ändamålsenligt stöd och ett kursutbud som svarar mot både arbetsgivares och arbetssökandes behov.

Medan vissa arbetssökande kan bli hjälpta av att i högre utsträckning få ta del av insatser som det finns evidens för att de fungerar, finns det även arbetssökande som har små chanser till varaktig etablering på arbetsmarknaden oavsett vilka insatser de tar del av. Ett alternativ kan då vara ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program som riktar sig till långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden och för vilka Arbetsförmedlingens verktyg kan anses vara otillräckliga eller uttömda. Bedömningen är att ett sådant program skulle kunna vara aktuellt för vissa arbetslösa i målgruppen, men inte för alla. Utformningen av programmet vad gäller innehåll, varaktighet och volymer behöver utredas vidare. Viktiga komponenter bedöms dock vara att programmet innebär någon form av arbete, samt att det går att kombinera med utbildningsinsatser. Det är också viktigt att det sker regelbundna uppföljningar av deltagarna i syfte att uppdatera bedömningen kring huruvida individen har fortsatt behov av att delta i programmet. För gruppen där Arbetsförmedlingens verktyg bedöms vara otillräckliga eller uttömda kan uppdragsgivaren behöva ta ställning till inom vilken del av trygghetssystemen som förutsättningarna finns för att

bidra till att utveckla den enskildes möjlighet till arbete. Som en del i detta kan det också finnas ett behov av att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner vad gäller gruppen långtidsarbetslösa.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Långtidsarbetslösheten är en utmaning som spänner över flera politikområden	4
En heterogen målgrupp vars egenskaper varierar med inskrivningstid	5
Vanligast med matchningsinsatser i egen regi och hos fristående aktörer	5
Stort behov av insatser som ger effekt	6
1 Inledning	12
1.1 Olika grupper av långtidsarbetslösa	12
1.2 Definition av målgrupp	13
1.3 Jämförelse med tidigare definition av långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden	13
1.4 Tolkning av uppdraget	14
1.5 Arbetsförmedlingens uppdrag att minska långtidsarbetslösheten	15
1.6 Beaktande av jämställdhetsperspektiv	15
1.7 Tillvägagångssätt	16
1.8 Disposition av återrapporten och läsanvisningar	16
2 Beskrivning av målgruppen	18
2.1 Bakgrundsegenskaper	18
2.1.1 Andel över 55 år	19
2.1.2 Utbildningsnivå	20
2.1.3 Födelseregion	21
2.1.4 Funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga	25
3 Effekter av insatser för långtidsarbetslösa	28
3.1 Allmänt om insatser för långtidsarbetslösa	28
3.2 Tidigare insatser för långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden	29
3.3 Resultat från tidigare analyser	30
3.3.1 Förstärkta förmedlingsinsatser – lokala jobbspår, projekt och <i>supported employment</i>	30
3.3.2 Arbetsmarknadsnära insatser: subventionerade anställningar, praktik och arbetsmarknadsutbildning	32
3.3.3 Upphandlade matchningstjänster	34
3.3.4 Övriga insatser	35
3.4 Arbetslivsinriktad rehabilitering hos Arbetsförmedlingen	36
3.4.1 Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd – SIUS	37
3.4.2 Lönebidrag och Samhall	38

3.4.3	Utvärderingar av insatser som riktar sig till arbetssökande med en registrerad funktionsnedsättning.....	38
3.5	Kombinationer av flera insatser	39
3.6	Arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.....	39
3.7	Sammanfattning tidigare studier.....	41
4	Vilka insatser tar målgruppen del av?.....	43
4.1	Deltagande i insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin	43
4.1.1	En jämförelse mellan män och kvinnor	44
4.1.2	Insatser bland arbetssökande med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.....	45
4.1.3	Hur många insatser har målgruppen tagit del av?.....	46
4.2	Deltagande i insatser under det senaste året.....	47
4.2.1	Uppdelning efter tid i ramprogram	49
4.2.2	Uppdelning efter förekomst av funktionsnedsättning.....	51
4.2.3	Inskrivna utan pågående programbeslut eller registrerad aktivitet	52
4.3	Kan insatserna tillgodose målgruppens behov?	53
4.3.1	Utomeuropeiskt födda	54
4.3.2	Arbetssökande med funktionsnedsättning	55
4.3.3	Anvisningar till tjänsten rusta och matcha	56
4.3.4	Många kan ha behov av kedjor av insatser	57
4.3.5	Betydelsen av de senaste årens förändringar på myndigheten.....	57
5	Om insatserna inte räcker till	58
5.1	Särskilda skäl för återkallelse av anvisning	59
6	Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer.....	60
6.1	Exempel på hur Arbetsförmedlingen samverkar idag	61
6.1.1	Samverkan inom ramen för samordningsförbunden	62
6.1.2	Samverkan med kommunerna.....	62
6.1.3	Samverkan kring övergång från arbetslöshet till kommunal vuxenutbildning	63
6.1.4	Samverkan genom projekt och lokala jobbspår	65
6.2	Samverkan med idéburna aktörer	66
6.2.1	Hur sker samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburna aktörer?	67
7	Arbetssökande med behov av utbildning.....	68
7.1	Betydelsen av samverkan med kommunerna	70
8	Vilken roll kan etableringsjobben spela?.....	72
8.1	Målgrupper för etableringsjobb, introduktionsjobb och nystartsjobb	72
8.2	Vilka arbetssökande har introduktionsjobb och nystartsjobb.....	73
9	Förslag på åtgärder för att öka övergången till arbete eller utbildning	75

9.1	Åtgärder för att öka övergång till arbete eller utbildning	75
9.1.1	Förstärkta förmedlingsinsatser.....	78
9.2	Arbetsmarknadspolitiskt program för långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.....	79
9.2.1	Målgruppen för uppdraget.....	80
9.2.2	Överväganden och förslag.....	81
10	Avslutande diskussion	84
	Referenser	86
	Bilaga 1	92
	Bilaga 2 Arbetsmarknadspolitiska insatser – en översikt	98
	Aktivitetsgarantin	98
	Plusjobben	98
	Varaktig samhällsnyttig sysselsättning – fas 3.....	98
	Extratjänster	99
	Matchning och uppföljning	99
	Tjänsten stöd och matchning.....	100
	Tjänsten rusta och matcha.....	100
	Introduktion till arbete (INAB)	102
	Arbetsträning och förstärkt arbetsträning.....	102
	Arbetsintegrerade övningsplatser.....	102
	Tjänsten steg till arbete	102
	Bilaga 3 Definition av arbetsmarknadspolitiska insatser	104

1 Inledning

1.1 Olika grupper av långtidsarbetslösa

I slutet av november uppgick antalet långtidsarbetslösa, definierat som antalet som varit inskrivna som arbetssökande i 12 månader eller mer, till 149 000 personer. Det motsvarar nästan hälften av alla arbetslösa. Under finanskrisen mer än fördubblades gruppen från 57 000 år 2008 till 132 000 år 2010. Coronapandemin slog hårt mot de långtidsarbetslösa som 2021 uppnådde en rekordhög nivå på 190 000. Därefter har gruppen minskat till en lägre nivå än innan pandemin. Minskningen omfattar dock inte gruppen med längst inskrivningstider.

Sammansättningen av de arbetslösa har också ändrats under de senaste 15 åren. Allt fler av de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen står långt ifrån arbetsmarknaden och bedöms tillhöra gruppen med svag konkurrensförmåga.⁶ I slutet av 2022 bedömdes närmare 75 procent av inskrivna arbetslösa tillhöra gruppen, jämfört med omkring 50 procent år 2010 (Arbetsförmedlingen 2022a). Olika delförklaringar till utvecklingen kan vara ökningen av antalet utomeuropeiskt födda som kommit som flykting- och anhänginvandrare till Sverige, speciellt i samband med flyktingkrisen hösten 2015, samt den politikförändringar 2010 som innebar en övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen för personer som tidigare stod utanför arbetskraften.

Spridningen i inskrivningstid bland de som definieras som långtidsarbetslösa är stor, och det kan finnas skillnader i bakgrundsegenskaper beroende på inskrivningstid. Tidigare forskning visar att arbetslöshetstidens längd i sig har en betydande inverkan på chanserna att övergå till ett arbete; ju längre arbetslöshetstid desto lägre sannolikhet att lämna arbetslösheten. Det är därför sannolikt att arbetslösa kan ha olika behov av hjälp och stöd för att övergå till arbete eller utbildning, beroende på hur länge de varit arbetslösa.

Det finns också en grupp arbetslösa som varit inskrivna under mycket lång tid. Arbetsförmedlingen har tidigare lyft fram en grupp som varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i mer än sex år. I hög grad handlade det om personer med någon form av funktionsnedsättning samt utrikes födda personer med högst förgymnasial utbildning (Arbetsförmedlingen 2019a).

⁶ De grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en svag konkurrensförmåga är personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, saknar gymnasieutbildning, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt arbetslösa som är 55 år eller äldre

1.2 Definition av målgrupp

Av uppdragsbeskrivningen framgår att Arbetsförmedlingen ska analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Det framgår vidare att Arbetsförmedlingen i tidigare budgetunderlag för 2020–2022 framfört att det finns en grupp av långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin som inte har kunnat få en varaktig anknytning till arbetsmarknaden trots att myndigheten har erbjudit och genomfört en rad olika insatser. Det handlar bland annat om en del av de personer som tillkommit genom övergångar från Försäkringskassan och genom etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen konstaterade att myndighetens insatser därmed tycks otillräckliga i förhållande till vissa enskildas behov och att det behövs nya typer av åtgärder. Det är mot bakgrund av detta som myndigheten fått i uppdrag att analysera behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden. Av uppdraget framgår dock att målgruppen för det aktuella uppdraget kan vara snävare eller bredare utifrån de behov som Arbetsförmedlingen identifierar.

Det finns i Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik ingen vedertagen definition av gruppen ”långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden”. Med utgångspunkt i uppdragsbeskrivningen har Arbetsförmedlingen valt att definiera målgruppen för uppdraget på följande sätt:

- arbetslösa 25–65 år som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i november 2022
- med en total tid i ramprogram (etableringen, jobbgarantin för ungdomar, jobb- och utvecklingsgarantin) på fem år eller mer.

Målgruppen omfattar 31 759 individer. Detta motsvarar ungefär 27 procent av alla som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i november 2022.⁷

1.3 Jämförelse med tidigare definition av långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden

Målgruppen i denna återrapport skiljer sig något från målgruppen som nämns i uppdragsbeskrivningen och som också diskuterades i budgetunderlaget 2019 – 2021 (Arbetsförmedlingen 2018a). I budgetunderlaget definieras då målgruppen som arbetslösa som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex år: mer specifikt definierades målgruppen som personer som var inskrivna inom jobb- och utvecklingsgarantin i augusti 2017 och som också var inskrivna inom garantin sex år tidigare. Här nämns även att gränsen vid sex år är godtyckligt vald och att syftet med analysen av denna grupp var att illustrera arbetsmarknadssituationen för personer som befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantin under lång tid. Definitionen av målgruppen innebar dock att hänsyn inte togs till om en person lämnat jobb- och utvecklingsgarantin för en kortare eller längre period under tiden däremellan.

⁷ I november 2022 var 115 995 personer inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin

I denna återrapport används den totala tiden som en arbetslös varit inskriven i något av ramprogrammen, inklusive både etableringsuppdraget och etableringsprogrammet (från och med 1 januari 2018) för att identifiera långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden. Det innebär exempelvis att tiden i etableringsprogrammet och tiden i jobb- och utvecklingsgarantin läggs samman för de som varit i båda ramprogrammen. Det är dock svårt att sätta någon exakt gräns i tid för vad *särskilt långt från arbetsmarknaden* innebär. Det gäller oavsett om avgränsningen sker med avseende på inskrivningstid i jobb- och utvecklingsgarantin, som gjordes i budgetunderlaget 2019–2021, eller med avseende på total tid i ramprogram som görs här. Definitionen som används här är dock något mer träffsäker för att identifiera de som varit utan arbete under mycket lång tid och som därmed står särskilt långt från arbetsmarknaden.

Det finns sannolikt betydande skillnader inom målgruppen, och för att ge en så nyanserad bild som möjligt görs ytterligare uppdelningar efter tid i ramprogram. I analysen presenteras både egenskaper och till viss del deltagande i insatser, uppdelat på tider i ramprogram efter indelningen: 5–6 år, 6–7 år, 7–8 år och 8 år eller mer.

Tiden i ramprogram räknas som den faktiska tiden där tid med avbrott räknas bort. Den totala tiden, räknat i kalendertid, inom ramprogrammen kan vara mycket lång då det inom jobb- och utvecklingsgarantin finns möjligheter till förhållandevis långa avbrott, men där den arbetssökande under vissa omständigheter återkvalificerar sig för programmet trots avbrotten.⁸ Av denna anledning görs en avgränsning till att den totala tiden i ramprogram ska vara fem år eller längre. Jobb- och utvecklingsgarantin infördes i mitten av 2007 vilket innebär att detta utgör en bortre gräns för när det är möjligt att börja beräkna tid i ramprogram.

1.4 Tolkning av uppdraget

Arbetsförmedlingen har tolkat uppdraget som att myndigheten först ska definiera den för uppdraget aktuella målgruppen, det vill säga definiera vilka arbetslösa som bör ingå i gruppen av ”långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden”. Givet den definition av målgruppen som myndigheten bedömer vara den relevanta, ska Arbetsförmedlingen analysera och redovisa behov hos denna grupp. Arbetsförmedlingen kan vid behov föreslå åtgärder för att öka övergången till arbete eller utbildning i gruppen. Arbetsförmedlingen ska här särskilt analysera vilka stöd som bäst kan ges i samverkan med andra relevanta aktörer, såsom kommuner eller idéburna aktörer.

⁸ Se 13 och 14 §§ förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för en beskrivning av under vilka omständigheter deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har rätt till återinträde i programmet efter avbrott. Bland annat framgår att den som har skrivits ut ur jobb- och utvecklingsgarantin och påbörjat ett arbete på heltid, med eller utan statligt stöd, möjlighet att återinträda i programmet, under förutsättning att han eller hon **inte** uppfyller ett nytt arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och inte heller erbjuds en anställning.

För gruppen långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden bör ”övergång till arbete” definieras brett. Givet att det handlar om en grupp arbetslösa som varit utan reguljär sysselsättning under mycket lång tid menar myndigheten att arbetet här bör innefatta såväl osubventionerat som subventionerat arbete.

1.5 Arbetsförmedlingens uppdrag att minska långtidsarbetslösheten

Arbetsförmedlingen fick under början av 2022 ytterligare ett uppdrag kring långtidsarbetslöshet som ska tas i beaktande (A2022/00330). Uppdraget innebär att Arbetsförmedlingen under 2022 ska förbereda för att från och med 2023 förstärka stödet till personer som är långtidsarbetslösa, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar.

Av uppdraget framgår att Arbetsförmedlingen ska:

- möjliggöra fler bokade möten och fler personalintensiva insatser, och öka beslutskapaciteten
- förstärka stödet till långtidsarbetslösa, bland annat genom ökad fysisk lokal närvaro och tillgänglighet som sker i egen regi, genom servicekontor eller genom samverkan med kommuner för att till exempel förbättra möjligheterna för planering av stöd. Dessa åtgärder ska bidra till att öka övergångarna till arbete eller utbildning
- stärka den strategiska och operativa samverkan med kommuner avseende stöd till långtidsarbetslösa personer som är i behov av förstärkt stöd
- aktivt verka för fungerande samverkanslösningar med olika relevanta aktörer, inklusive kommuner och idéburna aktörer, till exempel genom överenskommelser.

1.6 Beaktande av jämställdhetsperspektiv

Av uppdraget framgår att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas i analysen. Detta görs i första hand genom att analyserna genomförs separat för män och kvinnor så långt som möjligt. Både vad gäller beskrivningen av sammansättningen i målgruppen, och beskrivningen av vilka insatser som målgruppen tar del av. I vissa fall har bedömningen varit att det är mer ändamålsenligt att genomföra analysen uppdelat på andra bakgrundsegenskaper, såsom födelseregion eller förekomst av funktionsnedsättning.

I tidigare återrapporter av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering pekas fyra centrala områden ut där Arbetsförmedlingen skulle analysera och redovisa identifierade jämställdhetsproblem och föreslå lösningar. De fyra områdena som alla är relevanta för arbetet med långtidsarbetslöshet var subventionerade anställningar, arbetsmarknadsutbildning, upphandlade matchningstjänster och etableringsprogrammet.

Arbetsförmedlingen har två utgångspunkter för arbetet med jämställdhetsintegrering:

- Inrikes och utrikes födda kvinnor och män ska ha likvärdig tillgång till arbetsmarknadspolitiskt stöd.
- Inrikes och utrikes födda kvinnor och män ska ha samma möjligheter till arbete och utbildning efter avslutas insats.

Utgångspunkterna innebär att myndigheten behöver säkerställa både lika tillgång till insatser, och att de har samma effekt för både in- och utrikesfödda samt för kvinnor och män.

1.7 Tillvägagångssätt

Analysen av vilka behov långtidsarbetslösa som står särskilt lång ifrån arbetsmarknaden har för att övergå till arbete eller utbildning bygger dels på en statistisk analys av hur sammansättningen i målgruppen ser ut med avseende på bakgrundsvariabler såsom kön, utbildning, födelseland och förekomst av funktionsnedsättning, dels på en kunskapssammanställning av vad vi vet om effekten av olika arbetsmarknadspolitiska insatser. I den statistiska analysen redovisas dels vilka insatser arbetslösa i målgruppen har deltagit i under det senaste året, dels vilka insatser de deltagit i under hela tiden inom jobb- och utvecklingsgarantin. Dessa båda delar kan hjälpa oss att säga något kring om arbetslösa i gruppen, givet hur sammansättningen ser ut, har tagit del av de insatser som de har behov av för att övergå i arbete eller utbildning.

Utifrån den statistiska analysen går det inte att göra en bedömning för gruppen som helhet kring huruvida Arbetsförmedlingens insatser kan anses vara otillräckliga eller uttömda. Ett sådant ställningstagande behöver göras i varje enskilt fall där handläggare kartlägger vilka insatser individen deltagit i under arbetslöshetsperioden, och hur detta förhåller sig till den enskildes behov och förutsättningar.

1.8 Disposition av återrapporten och läsanvisningar

Återrapporten består av tre delar. Den första delen, som omfattar avsnitt 2–5, börjar med en beskrivning av målgruppens olika bakgrundsegenskaper. Därefter beskrivs vilka insatser som idag finns tillgängliga för målgruppen samt insatser som funnits tidigare men som avskaffats. Avsnittet utgörs till största delen av en sammanställning av tidigare forskning kring effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Här finns också en beskrivning av ett antal insatser inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken då dessa i flera fall riktar sig till den aktuella målgruppen. Detta avsnitt återföljs av en beskrivning av vilka insatser som målgruppen faktiskt har tagit del av. Syftet är att svara på frågan om målgruppen under arbetslöshetstiden har tagit del av insatser som forskningen visar har en positiv effekt på övergången till

arbete. Men det finns fall då Arbetsförmedlingen gjort bedömningen att alla insatser som myndigheten har till sitt förfogande är uttömda. I avsnitt fem diskuteras vad som krävs för att myndigheten ska göra denna bedömning, och vad som då händer.

I rapportens andra del som omfattar avsnitt 6 – 8, förs en diskussion kring på vilket sätt Arbetsförmedlingen kan samverka med andra aktörer för att ge stöd till långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Här diskuteras också utmaningar kopplade till övergången till kommunal vuxenutbildning bland arbetssökande i behov av utbildning. Dessutom diskuteras vilken roll etableringsjobben kan spela för gruppen.

I rapportens tredje del diskuteras mot bakgrund vad analysen i rapportens första och andra del visar, möjliga förslag på åtgärder för att öka övergången till arbete eller utbildning i målgruppen.

2 Beskrivning av målgruppen

I detta avsnitt görs en beskrivning av bakgrundsegenskaperna för de arbetslösa som i november 2022 var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. För att kunna ge en mer detaljerad bild görs en uppdelning i undergrupper med avseende på den totala inskrivningstiden i ramprogrammen. Beskrivningen görs för alla inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin, oavsett om de ingår i målgruppen för uppdraget eller ej. Detta för att få en uppfattning om på vilket sätt de olika grupperna skiljer sig ifrån varandra, och hur stor skillnaderna är inom gruppen av långtidsarbetslösa.

Sammanställningen visar en liknande bild som den som återges i budgetunderlaget för 2019–2021 vilket indikerar att grupperna i hög utsträckning överlappar med varandra trots skillnader i målgruppsdefinition⁹: arbetssökande med funktionsnedsättning är tydlig överrepresenterade i målgruppen. Men det gäller i första hand inrikes födda. Det finns även en tydlig överrepresentation av arbetssökande i åldern 55 år och äldre. Vad gäller utbildningsnivå finns det tydliga skillnader mellan inrikes födda och utomeuropeiskt födda: bland inrikes födda har en majoritet gymnasial utbildning, medan en majoritet bland utomeuropeiskt födda har högst förgymnasial utbildning. Mot bakgrund av detta är det sannolikt att behoven av insatser kan se mycket olika ut inom gruppen av långtidsarbetslösa. Nedan diskuteras resultaten i mer detalj.

2.1 Bakgrundsegenskaper

Målgruppen har definierats som arbetslösa, 25–65 år, som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i november 2022, och som har en totaltid i ramprogram (etableringen, jobbgarantin för ungdomar, jobb- och utvecklingsgarantin) på fem år eller mer. Målgruppen omfattar 31 759 individer.¹⁰ Könsfördelningen är relativt jämn med 15 762 kvinnor (49,6 procent) och 15 997 män (50,4 procent). Denna grupp omfattar omkring 27 procent av de som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i november 2022. I budgetunderlaget för 2019 – 2021 beräknades andelen med en inskrivningstid i jobb- och utvecklingsgarantin på sex år eller mer uppgå till 25 procent.

För att ge en mer nyanserad beskrivning av målgruppen i det aktuella uppdraget har de delats in i olika delgrupper efter tid i ramprogram: 5–6 år, 6–7 år, 7–8 år och över 8 år. Gruppen 5–6 år är störst med 11 261 individer. Därefter kommer gruppen 8 år eller mer med 8 866 individer. I gruppen 6–7 år ingår 7 089 individer och i gruppen 7–8 år ingår 4 543 individer (se tabell 1:1 i bilaga 1).

⁹ Den tydligaste skillnaden är att gränsen för lång inskrivningstid i tidigare budgetunderlag sattes till sex år eller mer inom jobb- och utvecklingsgarantin medan gränsen i denna återrapport är satt till en totaltid i ramprogram på fem år eller mer.

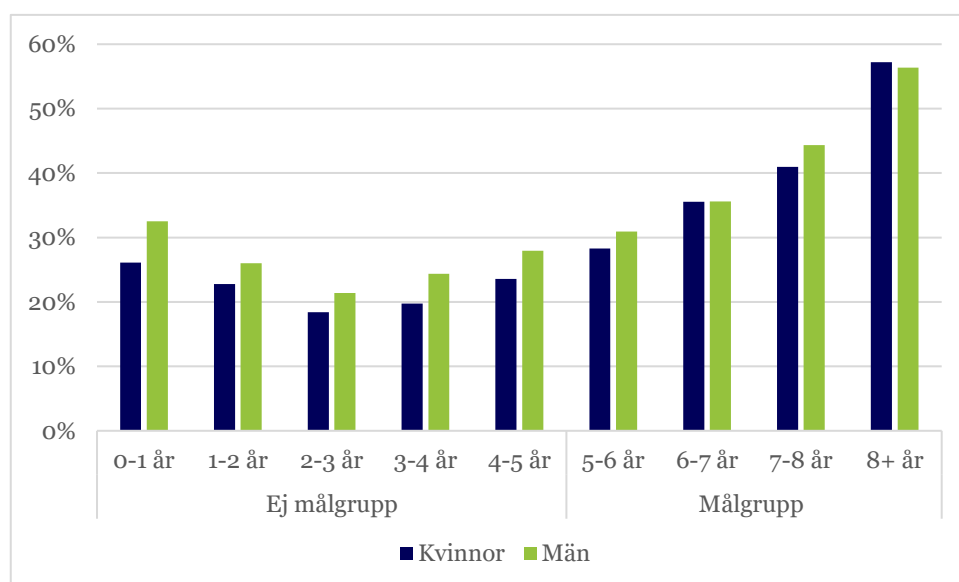
¹⁰ I figur 1 – 9, samt i tabell 1, ingår 26 individer i målgruppen som är yngre än 25 år. Dessa individer har exkluderats från analysen av insatser i avsnitt 4.

Det mått på tid i arbetslöshet som används för att identifiera långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden är alltså den totala tiden som en arbetslös varit inskriven i något av ramprogrammen, eller etableringsuppdraget (fram till 1 januari 2018). Det innebär exempelvis att tiden i etableringsprogrammet och tiden i jobb- och utvecklingsgarantin läggs samman för de som varit i båda ramprogrammen. Tiden i ramprogram räknas som den faktiska tiden i ramprogrammen. Den totala tiden, räknat i kalendertid, inom ramprogrammen kan vara mycket lång då det inom jobb- och utvecklingsgarantin finns möjligheter till förhållandevis långa avbrott, men där den arbetssökande under vissa omständigheter återkvalificerar sig för programmet trots avbrotten.

Nedan presenteras ett antal figurer för att illustrera några av de skillnader som finns mellan arbetslösa med olika lång tid i ramprogram. I bilaga 1 redovisas tabeller med fullständiga resultat, både uppdelat på kön och födelseregion.

2.1.1 Andel över 55 år

Figur 1 visar att andelen som är 55 år och äldre ökar med den totala tiden i ramprogram, åtminstone från och med 2–3 år i ramprogram. Det vill säga, andelen över 55 år är högre bland de med längre tider i ramprogram. Att andelen är mycket högre bland de som varit inskrivna i åtta år eller mer kan till viss del vara mekanisk eftersom yngre personer inte har ”hunnit” vara inskrivna i ramprogrammen under så lång tid. Generellt sett är andelen över 55 år högre bland män än kvinnor, men könsskillnaderna är mindre bland långtidsarbetslösa med inskrivningstider i ramprogrammen som överstiger fem år.

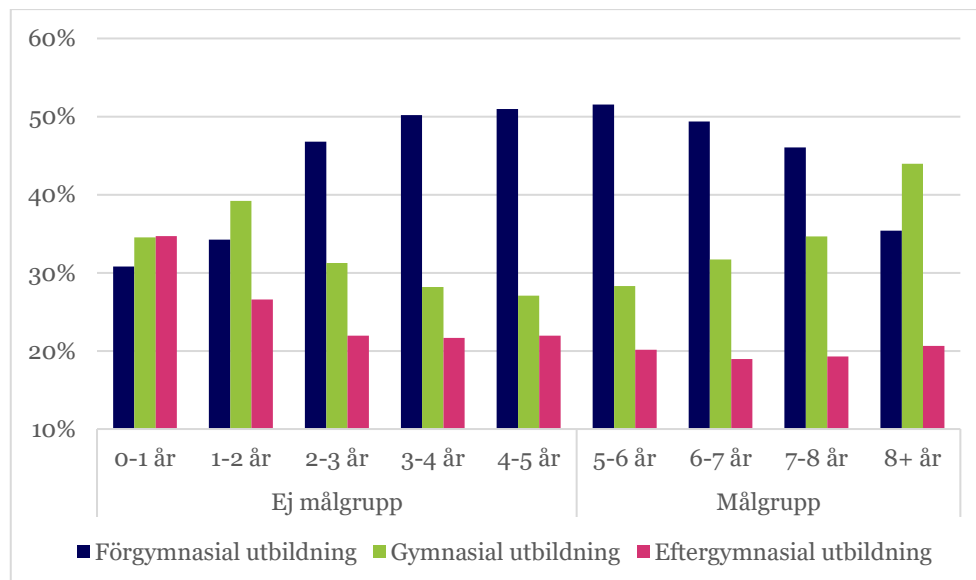


Figur 1 Andel (%) 55 år och äldre efter total tid i ramprogram. **Kvinnor och män**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

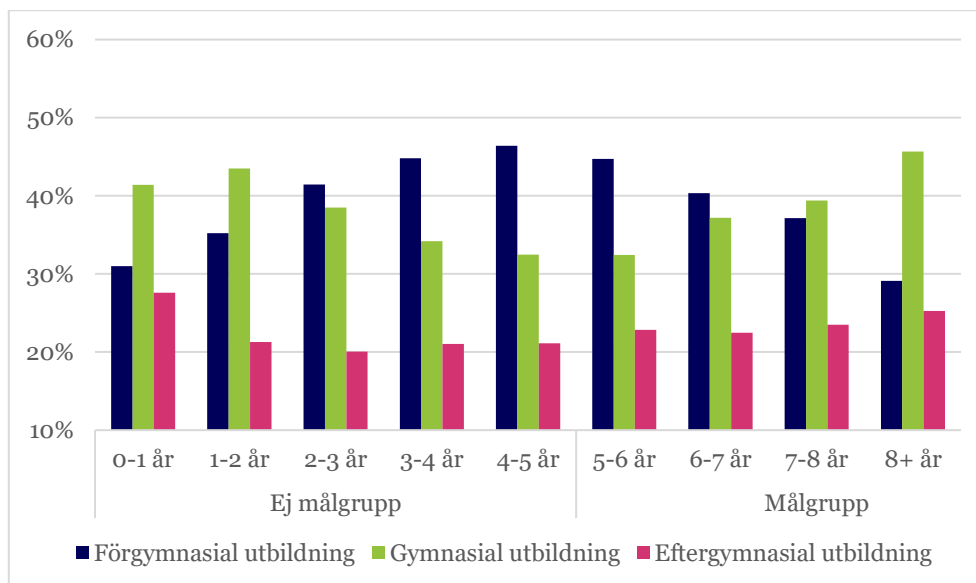
2.1.2 Utbildningsnivå

I figur 2 (kvinnor) och 3 (män) visas andelen med högst förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning, och eftergymnasial utbildning uppdelat efter total tid i ramprogram. När det gäller andelen med högst förgymnasial utbildning framkommer att andelen ökar fram till en totaltid i ramprogram på upp till omkring fyra (kvinnor) eller fem (män) år. Men det framgår också att andelen med kortast utbildning är något lägre bland de med totaltider på över sex år. När det gäller andelen med gymnasial utbildning är mönstret det omvända och bland de med allra längst tider i ramprogram är andelen med gymnasial utbildning högre än andelen med högst förgymnasial utbildning. Detta mönster förklaras till stor del av att andelen inrikes födda är högre bland de med längst tider (se figur 4 och 5), och av att inrikes födda i högre utsträckning har gymnasial utbildning (se tabell 1:4 och 1:5 i bilaga 1).



Figur 2 Andel (%) med högst förgymnasial, högst gymnasial och högst eftergymnasial utbildning efter total tid i ramprogram. **Kvinnor**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager



Figur 3: Andel (%) med högst förgymnasial, högst gymnasial och högst eftergymnasial utbildning efter total tid i ramprogram. **Män**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

2.1.3 Födelseregion

Som nämndes ovan är andelen utomeuropeiskt födda högre än andelen inrikes födda i de flesta grupper (se figur 4 och 5). Dock minskar denna överrepresentation bland de med totaltider i ramprogram på sex år eller mer, och bland de med allra längst tider i ramprogram är andelen inrikes födda högre än andelen utomeuropeiskt födda. Här är det viktigt att komma ihåg att vistelsetiden i Sverige har stor betydelse – för att kunna vara inskriven i ett ramprogram i totalt åtta år eller mer behöver personen ha varit i landet under minst så lång tid. Det är alltså inte möjligt att ha de längsta inskrivningstiderna vid mättillfället 2022 om man tillhör den stora grupp av flykting- och anhöriginvandrare som kom till Sverige under hösten 2015, och där många påbörjade etableringen under 2016 och 2017.

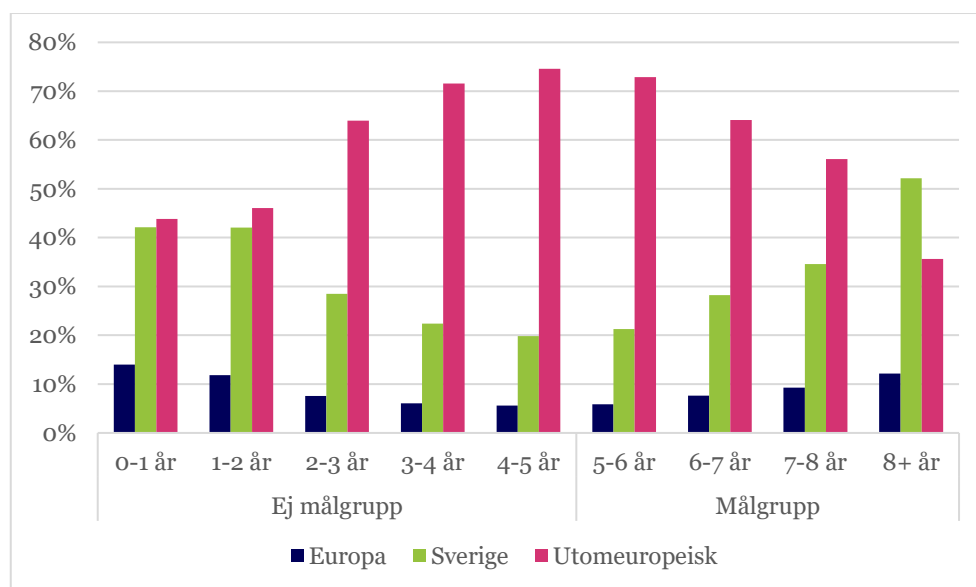
Ytterligare en viktig aspekt när det gäller inskrivningstider för utomeuropeiskt födda är att det tar tid att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Tidigare analyser har visat att sysselsättningen ökar successivt med tid i landet, och att den ökar fram till ungefär tio till 12 år efter invandring (Ruist 2018).¹¹ Därefter planar sysselsättningen ut på en relativt stabil nivå. Nedgången i andelen utomeuropeiskt födda efter fem års inskrivningstid i figur 4 och 5 kan möjligen delvis förklaras av att jobbchanserna ökar med tid i Sverige. Integrationspolitiken har även under många år varit inriktad mot att påskynda arbetsmarknads-etableringen,¹² och det är viktigt att arbetsmarknads- och integrationspolitiken även fortsättningsvis är inriktad mot att

¹¹ Det finns vissa skillnader mellan olika invandringskohorter där det går lite snabbare i vissa kohorter och lite långsammare i andra.

¹² Se t.ex. diskussionen som fördes i samband med genomförandet av etableringsreformen 2010 (Regeringen 2009).

påskynda övergången till arbete eller reguljär utbildning bland de som kommit som flykting- och anhänginvandrare. För att antalet utomeuropeiskt födda med mycket långa inskrivningstider inte ska bli allt större under de kommande åren är det viktigt att rikta insatser mot dessa individer för att så långt som möjligt motverka att de hamnar i gruppen med mycket långa tider inom ramprogrammen.

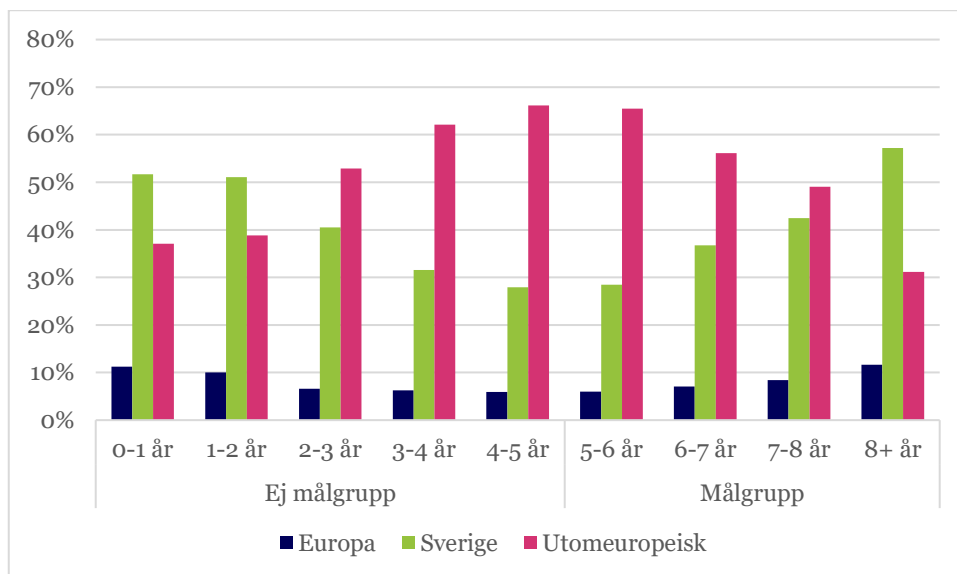
Vid en jämförelse mellan män och kvinnor framkommer att överrepresentationen av utomeuropeiskt födda är mer framträdande bland kvinnor än bland män, vilket också stämmer överens med bilden av att utomeuropeiskt födda kvinnor är en grupp i vilken utmaningarna med att förhindra och bryta långtidsarbetslöshet är stora.¹³



Figur 4 Andel (%) födda i Europa, Sverige och utanför Europa efter total tid i ramprogram. **Kvinnor**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

¹³ Se t.ex. Regeringen (2022b) för en diskussion om utrikes födda kvinnors utmaningar på arbetsmarknaden.



Figur 5 Andel (%) födda i Europa, Sverige och utanför Europa efter total tid i ramprogram. **Män**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

En jämförelse mellan inrikes och utomeuropeiskt födda i målgruppen

En övergripande bild av vilka skillnader som finns mellan inrikes födda och utomeuropeiskt födda i målgruppen sammanfattas i figurerna 6 och 7.¹⁴ Figurerna visar hur stor andel, inom respektive grupp, som har olika kombinationer av de egenskaper som inom Arbetsförmedlingen brukar användas för att definiera arbetssökande med svag konkurrensförmåga.

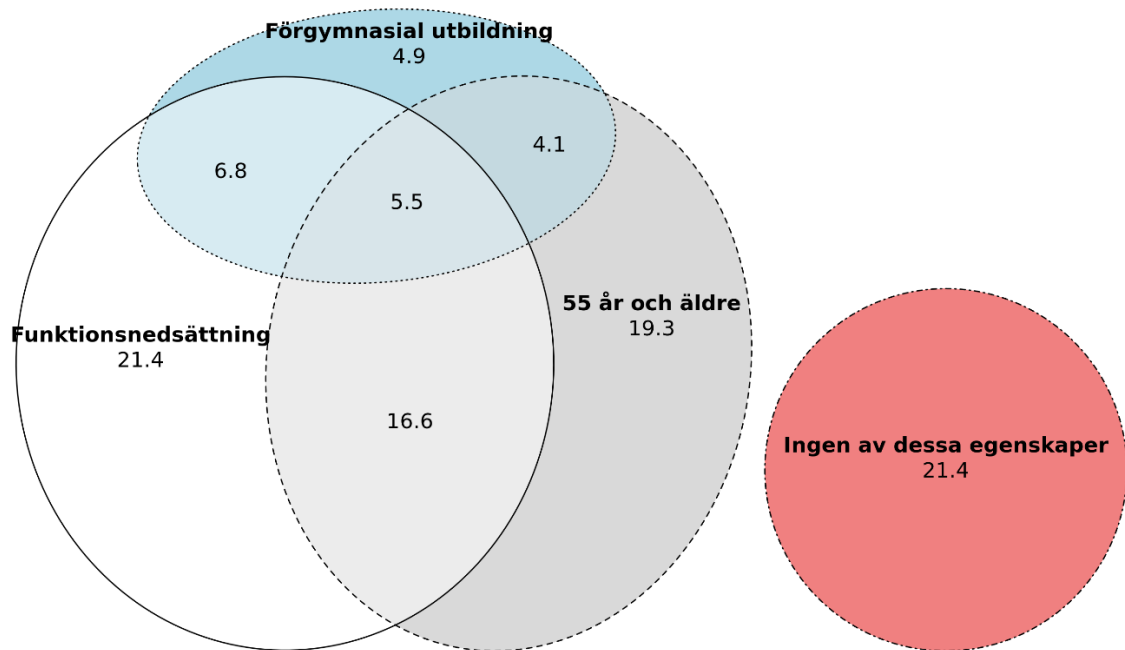
För inrikes födda framgår att två riskfaktorer för långa arbetslöshetstider är dominerande: 50,3 procent (21,4+6,8+5,5+16,6) har en funktionsnedsättning, och 45,5 procent (19,3+16,6+5,5+4,1) är 55 år eller äldre. 21,3 procent (4,9+6,8+5,5+4,1) av alla inrikes födda i målgruppen har förgymnasial utbildning som sin högsta utbildningsnivå. Den vanligaste kombinationen av riskfaktorer utgörs av funktionsnedsättning och att vara 55 år eller äldre (knappt 22 procent).

För utomeuropeiskt födda är bilden annorlunda. För dem är kort utbildning den dominerande riskfaktorn, nära 58 procent (33,8+6,5+5,8+11,8) av alla utomeuropeiskt födda i målgruppen har högst förgymnasial utbildning. Jämfört med inrikes födda är särskilt andelen med funktionsnedsättning låg, 20,5 procent (3,8+6,5+5,8+4,4). Den vanligaste kombinationen av riskfaktorer utgörs av låg utbildningsnivå och att vara 55 år eller äldre (knappt 18 procent).

Den grupp som kanske står allra längst ifrån arbetsmarknaden, åtminstone sett till de observerbara egenskaper som återfinns i figur 6 och 7, är de som har en kombination

¹⁴ I tabellerna 1:4 och 1:5 i bilaga 1 presenteras sammansättningen i de olika grupperna för inrikes och utomeuropeiskt födda separat. Tabellerna ger en mer detaljerad bild av hur sammansättningen inom dessa grupper skiljer sig åt.

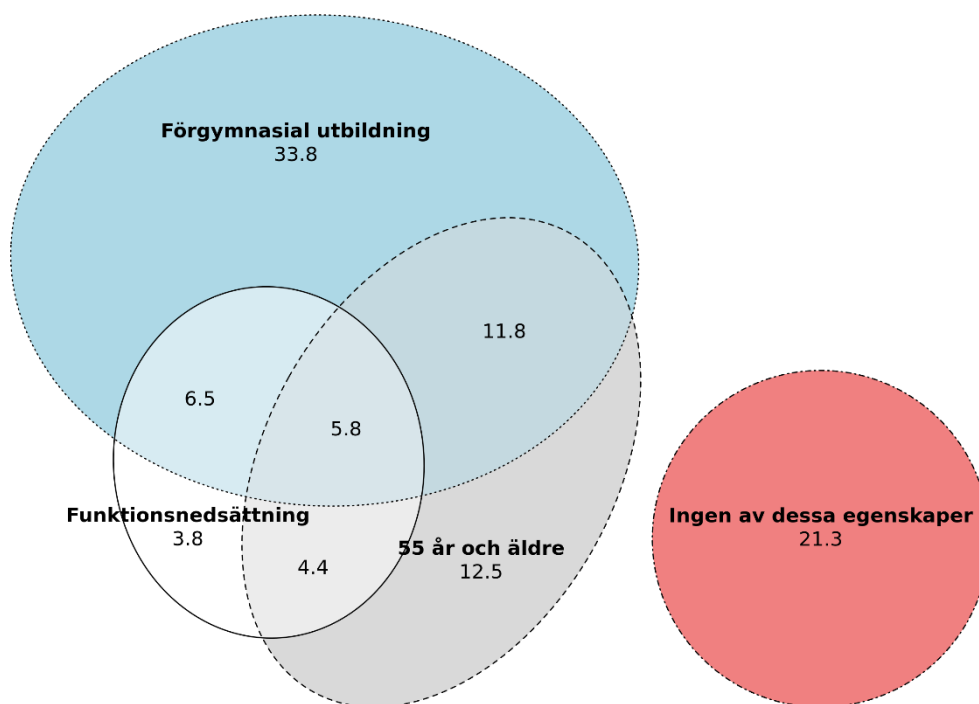
av alla tre egenskaperna, det vill säga högst förgymnasial utbildning, funktionsnedsättning och 55 år eller äldre. Denna grupp är ungefär lika stor bland inrikes som bland utomeuropeiskt födda. Omkring 6 procent i respektive grupp har denna kombination av egenskaper.



Figur 6 Svag konkurrensförmåga bland **inrikes födda**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager¹⁵

¹⁵ Figuren är framtagen i statistikprogrammet R (Larsson 2021).



Figur 7 Svag konkurrensförmåga bland **utomeuropeiskt födda**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

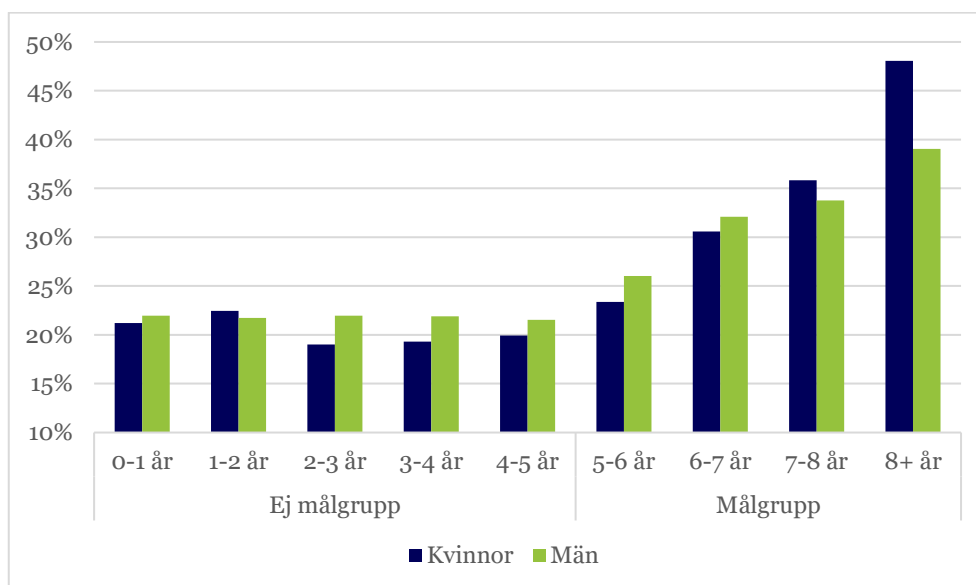
2.1.4 Funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga

I figur 8 visas andelen med funktionsnedsättning efter totaltid i ramprogram. Det framgår tydligt att andelen ökar med totaltid i ramprogram, framför allt efter fem år. Att det sker en ökning av andelen med funktionsnedsättning efter just fem år ger ytterligare stöd för valet att dra gränsen här för vilka som ingår i målgruppen för uppdraget. En möjlig förklaring till att andelen ökar med tid i ramprogram är att sannolikheten att vara inskriven under lång tid ökar om den arbetssökande har en funktionsnedsättning. Ytterligare en möjlig förklaring kan vara att det i vissa fall tar lång tid att identifiera och registrera en funktionsnedsättning. Det skulle innebära att ju längre tid arbetssökande varit inskrivna, desto större sannolikhet att en funktionsnedsättning registreras.

Andelen kvinnor och män som har en funktionshinderkod är ungefär den samma i de flesta grupper, förutom i gruppen med allra längst tid i ramprogram. I den gruppen är det 48 procent av kvinnorna som har en registrerad funktionsnedsättning jämfört med 39 procent bland männen.

I tabellerna 1:2 och 1:3 i bilaga 1 redovisas även andelen bland kvinnor och män som har fler än en registrerad funktionsnedsättning. Även här är andelen något högre bland kvinnor än bland män och andelen ökar med tid i ramprogram. Bland de kvinnor och män som varit inskrivna i ramprogram mellan sju och åtta år är

andelarna elva respektive nio procent. Bland de med allra längst inskrivningstider är andelarna 16 respektive 12 procent.



Figur 8 Andel (%) med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga efter total tid i ramprogram. **Män och kvinnor**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

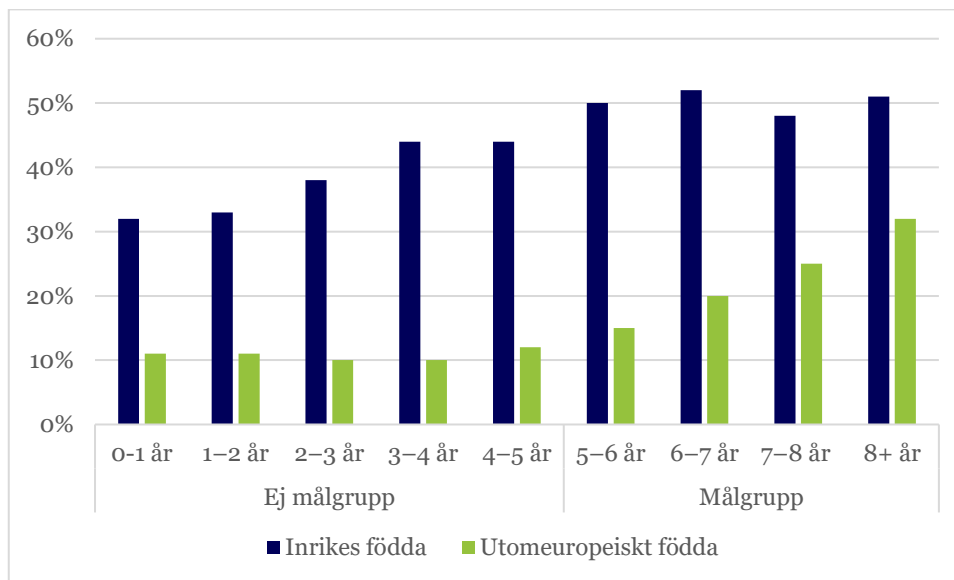
Vid en uppdelning efter födelseregion (se figur 9) framkommer att det är stora skillnader i andel med registrerad funktionsnedsättning mellan inrikes och utomeuropeiskt födda. Detta gäller i alla grupper oavsett totaltid i ramprogram. Bland de med programtider på sex år eller mer har över 50 procent av inrikes födda en funktionshinderkod, jämfört med mellan 20 och 30 procent bland utomeuropeiskt födda.

Även tidigare analyser av Arbetsförmedlingens statistik har visat på att andelen med registrerad funktionsnedsättning är lägre bland utomeuropeiskt födda (Arbetsförmedlingen 2018b; Arbetsförmedlingen 2020a). Det går inte med säkerhet svara på varför det ser ut på det här sättet i statistiken utan det kan finnas ett antal olika förklaringar:

- Selektionen av arbetslösa med mycket långa inskrivningstider kan se olika ut för inrikes och utomeuropeiskt födda. Det skulle kunna vara så att mycket långa inskrivningstider hos inrikes födda till stor del förklaras just av att de har en funktionsnedsättning, medan utomeuropeiskt födda löper en förhållandevis stor risk att bli långtidsarbetslösa även om de inte har en funktionsnedsättning.
- Det kan finnas en underregistrering av funktionshinder bland utomeuropeiskt födda. Detta skulle kunna bero på en underreportering, det vill säga att arbetslösa i denna grupp är mindre benägna att informera Arbetsförmedlingen om att de har en funktionsnedsättning. Det skulle också kunna bero på att

handläggare har haft svårare att upptäcka en funktionsnedsättning på grund av till exempel språkförbistringar.

- Det kan också vara så att det finns en underdiagnostisering från sjukvården av funktionsnedsättning bland utomeuropeiskt födda.¹⁶
- Ytterligare en förklaring kan vara att förekomsten av funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga faktiskt är lägre i gruppen utomeuropeiskt födda som helhet.



Figur 9 Andel (%) med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga efter total tid i ramprogram. **Inrikes och utomeuropeiskt födda**

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

¹⁶ Ett exempel på detta är att det inom projektet *Jämställd etablering* gjordes en djupare kartläggning av deltagarna och projektet hade också tillgång till psykologer i större utsträckning än inom ordinarie verksamhet. Detta ökade andelen med identifierad funktionsnedsättning från 1,4 till 3,2 procent (2021e).

3 Effekter av insatser för långtidsarbetslösa

3.1 Allmänt om insatser för långtidsarbetslösa

Att minska långtidsarbetslösheten är en prioriterad fråga för både regeringen och Arbetsförmedlingen. Det är därför viktigt att ta tillvara den kunskap som finns kring vilken typ av insatser som fungerar för denna grupp, och vilka insatser som inte visat sig ha någon betydande effekt på gruppens övergång till arbete.

Det finns en omfattande litteratur som undersökt effekterna av att delta i olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser.¹⁷ Det är mindre vanligt att effekterna av att delta i ett visst program, eller insats, har utvärderats specifikt för gruppen långtidsarbetslösa.

Bland de arbetsmarknadspolitiska insatserna finns det vissa insatser som riktar sig specifikt till arbetslösa med lång inskrivningstid. När det gäller de nu nedlagda extratjänsterna utgjordes exempelvis målgruppen för insatsen av arbetsökande som förbrukat 450 dagar inom jobb- och utvecklingsgarantin, eller som deltagit i etableringsprogrammet (eller haft en pågående etableringsplan) under de senaste 12 månaderna. För att kvalificera sig för flera av de insatser som nämns nedan krävs att det finns en registrerad funktionsnedsättning.

Det är inte ovanligt att individer i målgruppen också erhåller försörjningsstöd. Enligt Socialtjänstlagen kan kommunerna under dessa omständigheter ställa vissa krav på deltagande i en insats inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Exempel på sådana insatser är praktik eller kompetenshöjande insatser. Det finns även kommunala arbetsmarknadsanställningar där deltagarna får en tillfällig anställning inom den kommunala verksamheten. Denna form av anställningar har utvärderats i Mörk m.fl. (2021) (se avsnitt 3.6). För att få en helhetsbild kring vilka typer av insatser som har visat sig fungera för arbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden, där personer med varaktigt försörjningsstöd utgör en grupp, är det viktigt att förstå vilken roll denna typ av insatser kan spela för långtidsarbetslösa.

Som beskrevs i inledningen utgörs målgruppen för uppdraget av inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin som har en total tid i ramprogram som är fem år eller längre. Diskussionen kring vilka insatser som finns, och hur det förbättrar chanserna att övergå till arbete, bör föras med denna grupp i åtanke. Det handlar alltså om vilka insatser som finns, och vad som kan fungera, för att *bryta* långtidsarbetslöshet i målgruppen.

Samtidigt bör en diskussion föras kring vilka insatser som kan fungera för att *förhindra* att arbetslösa hamnar i den aktuella målgruppen. Här handlar det alltså

¹⁷ Se Arbetsförmedlingen (2021f) för en litteraturgenomgång.

om insatser som bör sättas in tidigare under arbetslöshetstiden, och som särskilt bör riktas till arbetssökande för vilka risken att hamna i målgruppen bedöms vara hög.

Det ligger dock utanför ramen för uppdraget att föreslå vilka insatser som bör riktas till arbetslösa för att *förhindra* att de blir långtidsarbetslösa, och vilka insatser som bör reserveras för att *bryta* långtidsarbetslöshet för de som redan ingår i gruppen. För att göra en sådan bedömning bör hänsyn tas till förväntad dödviktskostnad. Det innebär att om insatser riktas till arbetssökande som skulle ha kunnat hitta ett arbete utan att ha deltagit i insatsen, kan man säga att det finns en dödviktskostnad. Den kan antas vara högre ju dyrare insatsen är. De lönesubventioner som tidigare varit avsedda för gruppen med längst arbetslöshetstider har varit kostsamma då de inneburit en subventionsgrad på 100 procent, vilket innebär att om de riktas till arbetslösa som även skulle kunna hitta ett jobb utan denna insats, blir dödviktskostnaden relativt hög.

I bilaga 2 återfinns en kort beskrivning dels över tidigare insatser som riktade sig till långtidsarbetslösa med mycket långa inskrivningstider, dels insatser som idag finns tillgängliga för gruppen på Arbetsförmedlingen. Nedan nämns insatserna endast kortfattat och avsnittet utgörs i första hand en sammanställning av tidigare studier som analyserat och utvärderat effekten av olika arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till arbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.

3.2 Tidigare insatser för långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden

Under perioden 2000 – 2007 fanns den så kallade aktivitetsgarantin. Bakgrunden till införandet av aktivitetsgarantin var att det då fanns ett stort antal personer som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under en längre tid och att befintliga åtgärder inte hade varit effektiva för dessa personer. Aktivitetsgarantin avskaffades i juli 2007 och ersattes av jobb- och utvecklingsgarantin.

I januari 2006 infördes plusjobben som var ett särskilt anställningsstöd som riktade sig till arbetssökande som varit inskrivna i minst två år. Detta var dock en kortvarig insats och plusjobben avskaffades redan under 2007. En uppföljning av plusjobben visade på en viss inlåsnings effekt i programmet (Lindqvist 2007). Det vill säga, arbetssökande som hade ett plusjobb hade i genomsnitt något längre (28 procent) inskrivningstid än jämförbara arbetssökande som inte hade det. Resultatet säger dock inget om de långsiktiga effekterna av att delta i insatsen då uppföljningen bara avser programmets första 10 månader. Av uppföljningen framkommer också att det inte tycks finnas någon undanträngningseffekt av insatsen, ett resultat som troligen förklaras av att insatsen riktade sig till arbetssökande som stod långt ifrån arbetsmarknaden samt att plusjobben innebar arbetsuppgifter som normalt inte utfördes i verksamheten.

I och med införandet av jobb- och utvecklingsgarantin infördes fas 3, eller sysselsättningsfasen. Alla deltagare som efter 450 ersättningsdagar inom jobb- och

utvecklingsgarantin inte funnit något annat alternativ anvisades till insatsen. Insatsen kritiserades då utflödet till arbete inom sysselsättningsfasen var lågt och sysselsättningsplatserna ofta innebar inlåsning av personer i insatserna. Som ersättning till sysselsättningsplatser infördes extratjänster och nya möjligheter att studera, samt ökade medel för att kunna ge individanpassade insatser.

Under 2015 infördes extratjänster som var en form av subventionerad anställning som riktade sig till deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som deltagit 450 dagar samt nyanlända invandrare. Anslagen för extratjänster har varierat över tid, och togs bort i januari 2022. Extratjänsterna har ännu inte utvärderats men under 2022 har Arbetsförmedlingens initierat en effektutvärdering som förväntas vara klar i slutet av 2023.

3.3 Resultat från tidigare analyser

I detta avsnitt sammanfattas tidigare studier som analyserat och utvärderat effekten av olika arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till arbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.

3.3.1 Förstärkta förmedlingsinsatser – lokala jobbspår, projekt och *supported employment*

De flesta arbetssökande tar del av förmedlingsinsatser någon gång under en arbetslöshetsperiod och det kan därför vara svårt att utvärdera effekten av förmedlingsinsatser generellt. Men studier som analyserar effekterna av *förstärkta förmedlingsinsatser* finner över lag en positiv effekt av insatsen (se till exempel Andersson Joonas och Nekby 2012; Arbetsförmedlingen 2019b; Fogelgren m.fl. 2021; Hägglund 2009; Åslund och Johansson 2011)

I dagsläget erbjuds inte förstärkta förmedlingsinsatser som en insats inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Det finns ingen exakt definition av vad "förstärkta förmedlingsinsatser" är men i de projekt där insatserna har testats har det inneburit fördjupad kartläggning av kompetenser, förmågor, ambitioner och behov, intensivare och förbättrad matchning som i sin tur bygger på intensivare kontakter med arbetsgivare.

I de utvärderingar av förstärkta förmedlingsinsatser som genomförts visar resultaten på positiva effekter för både nyanlända inom etableringsprogrammet där många har kort utbildning (Arbetsförmedlingen 2020b; Arbetsförmedlingen 2022b), och unga med aktivitetsersättning där förstärkta förmedlingsinsatser utgörs av stöd från SIUS-konsulenter (Fogelgren m.fl. 2021).

I de fall förstärkta förmedlingsinsatser har riktats till arbetssökande som står relativt nära arbetsmarknaden finns det dock risk att det uppstår undanträngningseffekter (Arbetsförmedlingen 2019b). En slutsats är därför att förstärkta förmedlingsinsatser i första hand bör riktas till arbetslösa som har en något svagare ställning på

arbetsmarknaden, även om det är svårt att ge en exakt tid i arbetslöshet för när denna typ av förstärkt stöd fungerar som bäst.

I Arbetsförmedlingen (2020b) utvärderas effekterna av ett lokalt jobbspår som genomfördes i Göteborg under perioden 2016–2020, *Välkommen till framtiden*. Insatsen riktade sig till nyanlända flyktingar med kort utbildning och bestod av tre komponenter: (1) språkundervisning, (2) arbetspraktik med handledare, och (3) matchning till en arbetsplats. Skillnaden mot ordinarie verksamheten var dels intensiteten i insatserna där alla förväntades delta på heltid, dels att insatserna bildade en kedja av insatser med ett tydligt slutmål – att bli matchade till ett jobb inom det yrke man utbildats för. I projektet användes randomisering för att avgöra vilka som skulle få delta i försöket, och vilka som skulle få ta del av ordinarie insatser. Utvärderingen visar på positiva effekter på andelen sysselsatta. En förklaring till de goda resultaten antas vara det nära samarbete med en lokal arbetsgivare som varit involverad i både utformningen och genomförandet av insatsen.

Inom ESF-projektet *Jämställd etablering* utvärderades metoden Matchning från dag 1 som är en form av förstärkt förmedlingsinsats som utformats för att kunna matcha arbetssökande som står långt bort från arbetsmarknaden. Insatsen börjar med en bred kartläggning av den arbetssökandes kompetens och önskade yrke. Därefter görs en motsvarande kartläggning av potentiella arbetsgivare. Utifrån dokumentation av arbetssökandes formella och informella kompetenser och arbetsgivarnas motsvarande behov skapas förutsättningar för matchningar, också för individer som annars skulle riskera att bedömas som ej matchningsbara. Projektet har effektutvärderats och här återfinns en positiv effekt på övergången till subventionerad anställning för deltagarna (Arbetsförmedlingen 2022b). Då uppföljningstiden är relativt kort, som längst 18 månader efter påbörjat deltagande, och det handlar om arbetssökande som bedöms stå relativt långt ifrån arbetsmarknaden kan detta ses som förhållandevis goda resultat.

Kostnadsberäkningar av förstärkta förmedlingsinsatser

Det är svårt att göra en uppskattning av kostnaden för att erbjuda förstärkta förmedlingsinsatser till målgruppen men vissa beräkningar har gjorts i de olika projekten.

Inom ramen för projektet *Jämställd etablering* som pågick under perioden februari 2019 till maj 2021, beräknades kostnaden för insatsen uppgå till strax under 40 000 kronor per arbetssökande. Kostnaden har beräknats på två olika sätt: dels genom att dela hela projektbudgeten med antal deltagare, dels genom en detaljerad analys av redovisad arbetstid i projektet.¹⁸ De två kostnadsberäkningarna ger resultat som stämmer väl överens (37 600 kr respektive 38 600 kr). En viktig avgränsning i analysen är att kostnaderna i ordinarie verksamhet inte tas i beaktande utan

¹⁸ Den detaljerade analysen räknar med arbetsförmedlarnas arbete i matchningsinsatsen men även arbete utanför insatsen, samt kostnader för andra personalkategorier kopplade till verksamheten: till exempel specialister, ledning och metodstöd. Dessutom ingår en mängd indirekta kostnader, som kostnader för lokaler och IT-utrustning, samt stödfunktioner i myndigheten som HR-, rätts- och analysavdelningarna.

deltagargruppen och jämförelsegruppen antas kosta lika mycket i ordinarie verksamhet. Det som beaktas är de kostnader som tillkommer i och med projektverksamheten (Arbetsförmedlingen 2022c).

Inom projektet *Välkommen till framtiden* utfördes liknande kostnadsberäkningar (Dahlberg m.fl. 2020). De beräkningar som görs visar att insatsen ledde till ökade kostnader motsvarande knappt 1,2 miljon kronor totalt, eller 27 000 kronor per deltagare jämfört med dem som inte deltog. Detta är ungefärliga kostnader som har beräknats inom ramen för två olika projekt där det arbets sätt som föreslås här har använts och utvärderats.

Som en jämförelse kan nämnas att beräkningar från Statskontoret visar att kostnaden för en arbetsmarknadsutbildning inom omvårdnad med en utbildningstid på 54 veckor (detta var den minst kostsamma arbetsmarknadsutbildningen som studerades) uppgick till knappt 64 000 kronor per kursdeltagare (Statskontoret 2012). Detta är relativt gamla siffror så det är svårt att göra en uppskattning av kostnaden för motsvarande insats idag.

När det gäller tjänsten stöd och matchning finns det beräkningar som visar att kostnaden per deltagare i spår 4 (det spår som riktade sig till arbetssökande med störst stödbehov), uppgick till 18 200 kronor per tremånadersperiod i tjänsten.¹⁹ Tjänsten kunde som längst pågå under nio månader vilket skulle innebära en total kostnad på 54 600 kronor. Detta motsvarar grundersättningen i tjänsten stöd och matchning. Om den arbetssökande övergår till arbete eller utbildning blir ersättningen till leverantören, och därmed kostnaden för Arbetsförmedlingen, högre (Arbetsförmedlingen 2020b).

Beräkningarna ovan avser kostnaden för insatsen. För att kunna säga något om huruvida en insats är kostnadseffektiv behövs ytterligare information, vilket ofta kan vara mycket svårt att få fram. Information som behövs är beräkningar av kostnaden för deltagande i insatsen, kostnaden för en jämförelsegrupp som inte har deltagit i insatsen, effekten på övergången till arbete eller utbildning (det vill säga skillnaden i övergång till arbete mellan deltagar- och jämförelsegruppen där jämförelsegruppen identifierats enligt en vetenskaplig utvärderingsmetod²⁰), samt uppskattningar av vinsten, både för individ och samhälle, av att delta i insatsen. I vissa fall är det också relevant att göra uppskattningar av undanträngningseffekterna av en insats. Sammantaget kan det alltså innebära att en dyrare insats kan vara mer kostnadseffektiv än en mindre kostsam insats, om effekten på övergången till arbete är tillräckligt stor.

3.3.2 Arbetsmarknadsnära insatser: subventionerade anställningar, praktik och arbetsmarknadsutbildning

En rad tidigare studier har funnit att *subventionerade anställningar*, framför allt inom privat sektor, har en positiv effekt på sannolikheten att få ett arbete (Card m.fl.

¹⁹ Tjänsten stöd och matchning har numera ersatts av tjänsten rusta och matcha.

²⁰ Sådana metoder kan vara randomisering, matchning eller genom ett naturligt experiment.

2018). Det finns en viss risk för undanträngningseffekter men risken tycks vara mindre om stödet riktar sig till arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden (Forslund 2018). Detta är ett resultat som talar för att stödet bör riktas till arbetslösa som står längre ifrån arbetsmarknaden.

Arbetspraktik ger generellt goda effekter och risken för inlåsning är förhållandevis låg, samtidigt som insatsen inte är förknippad med särskilt höga kostnader. Insatsen tycks ge något bättre effekt för personer som står närmare arbetsmarknaden. Det finns även stöd för att arbetsplatsförlagd praktik kan fungera som ett första viktigt steg till varaktig sysselsättning för grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2020b).

Effekterna av *arbetsmarknadsutbildning* på svensk arbetsmarknad har varierat över tid, till stor del beroende på konjunkturen. Arbetsmarknadsutbildning tycks fungera bättre i lågkonjunktur då inlåsningseffekterna är mindre. Effekten tycks också vara större för de som står något längre ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens senaste utvärdering av programeffekter visar på positiva effekter av att delta i arbetsmarknadsutbildning där effekterna är större för arbetslösa som varit arbetslösa under en längre tid (Arbetsförmedlingen 2023a). Här lyfts också behovet av att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningar så att fler som står längre ifrån arbetsmarknaden kan tillgodogöra sig dem.

Utifrån forskningen pekar mycket på att effekterna från arbetsmarknadspolitiska program som gäller för arbetslösa generellt, även gäller för arbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Om något tycks effekterna vara något starkare för långtidsarbetslösa (Card m.fl. 2016). Det skulle betyda att förstärkta förmedlingsinsatser, subventionerad sysselsättning och yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar även skulle ha positiva effekter för denna grupp.

Även om tidigare studier pekar mot att subventionerade anställningar har en positiv effekt på arbetssökandes möjligheter att lämna arbetslösheten, är arbetsgivarnas vilja att anställa med anställningsstöd en förutsättning för att sådana anställningar ska komma till stånd. En fråga som har diskuterats är vad som skulle kunna göras för att öka arbetsgivarnas efterfrågan på att anställa med stöd. Möjliga förklaringar till arbetsgivarnas förhållandevis låga efterfrågan är krångliga regler, och att det trots relativt låg lönekostnad medför betydande kostnader och åtaganden för arbetsgivaren i termer av avsatt handlednings- eller introduktionstid. I de fall det handlar om en anställning med lönebidrag, det vill säga om en arbetssökande har en funktionsnedsättning, kan arbetsgivare också behöva stöd vad gäller kontakten med olika stödfunktioner på Arbetsförmedlingen som till exempel arbetspsykologer och arbetsterapeuter, och i vissa fall en SIUS-konsulent.

Tidigare enkätundersökningar som studerar vad som påverkar arbetsgivarnas vilja att anställa någon med hjälp av stöd visar att en femtedel av arbetsgivarna som inte har anställt med stöd saknat kännedom om möjligheten (Behrenz m.fl. 2015; Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017; Calmfors m.fl. 2018). Av svaren på frågan

om vad som skulle få de som inte har anställt med stöd att göra det, framkommer möjligheten till en provperiod innan beslut om anställning med stöd som den viktigaste faktorn. Det kan handla om att antingen Arbetsförmedlingen eller ett bemanningsföretag skulle ha arbetsgivaransvaret under provperioden. Resultaten pekar alltså på att det i första hand inte är en sänkning av kostnaden, i form av ökad subventionsgrad, som skulle leda till ökad efterfrågan. Snarare handlar det om att arbetsgivaransvaret, åtminstone initialt, tas av någon annan. Det vill säga liknande lösningar som bemanningsföretagen erbjuder.

Förslag på hur detta skulle kunna organiseras har förts fram i utredningen om matchningsanställningar från 2015 (A2014:D). Utgångspunkten var att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa någon som varit utan arbete länge. Förslaget om matchningsanställning innebar att arbetssökande skulle vara anställda hos en matchningsaktör med arbetsgivaransvar för att sedan utföra arbetet hos ett kundföretag som betalar matchningsaktören för tjänsten. Arbetsförmedlingen menade i sitt remissyttrande att förslaget inte var genomförbart då det stod i konflikt med EU:s statsstödsregler (Arbetsförmedlingen 2015). Ett liknande förslag framfördes i Jämlikhetskommissionens betänkande (SOU 2020:46), som också avstyrktes av Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2021a).

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2023 nämns att Arbetsgivarkontakter är viktiga för att Arbetsförmedlingen ska kunna bedriva en effektiv matchning till arbete och för att få till stånd fler arbetsinriktade insatser för arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska därför utveckla och förbättra arbetet med arbetsgivarkontakter för att öka antalet deltagare i arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning, lönebidrag och andra subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen ska också särskilt utveckla arbetsgivarkontakter för att stödja de arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden (Regeringen 2022a).

3.3.3 Upphandlade matchningstjänster²¹

En av de mer vanligt förekommande insatserna under de senaste åren har varit upphandlade matchningstjänster som utförs av fristående aktörer. Under 2014 infördes tjänsten stöd och matchning. Målgruppen för tjänsten var arbetssökande som bedömdes vara matchningsbara, det vill säga vara redo för arbete eller utbildning, men som samtidigt bedömdes ha behov av extra stöd för att lösa sin arbetslöshetssituation. Tjänsten stöd och matchning har utvärderats inom ramen för ett regleringsbrevsuppdrag 2021 (Arbetsförmedlingen 2021b). Utvärderingen visar att det finns förhållandevis små skillnader i utfall mellan arbetssökande som tagit del av tjänsten stöd och matchning och jämförbara arbetssökande som inte tagit del av tjänsten. Sammantaget är det svårt att dra några slutsatser kring om arbetsmarknadsutfallen är bättre eller sämre för arbetssökande som deltagit i

²¹ Se bilaga 2 för mer ingående beskrivningar av tjänsterna stöd och matchning och rusta och matcha.

tjänsten. Detta resultat ligger i linje med tidigare forskning kring effekterna av att använda privata utförare av arbetsförmedlingstjänster.²²

Utvärderingen har genomförts separat för arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar, och för de som varit öppet arbetslösa när de anvisades. Det finns vissa skillnader mellan grupperna. För det första tycks deltagande i tjänsten ha minst betydelse för arbetssökande inom jobbgarantin för ungdomar. För det andra tycks effekten av tjänsten vara mest positiv för gruppen av övriga arbetssökande, en grupp som står något närmare arbetsmarknaden än till exempel arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin. För det tredje tycks deltagande i tjänsten, inom gruppen av övriga arbetssökande, ha en något större effekt för kvinnor än för män (Arbetsförmedlingen 2021b).

Som en del av reformeringen av Arbetsförmedlingen introducerades under våren 2020 en ny matchningstjänst som skulle ersätta tjänsten stöd och matchning – tjänsten rusta och matcha. I likhet med tjänsten stöd och matchning upphandlas tjänsten av Arbetsförmedlingen och tillhandahålls av fristående aktörer. Totalt hade drygt 92 000 arbetssökande påbörjat tjänsten fram till och med juli 2022.

Skillnader mellan tjänsterna är att leverantörerna nu har större frihet att själva utforma innehållet i de insatser som de erbjuder deltagarna, och att ersättningsmodellerna i tjänsterna skiljer sig åt då grundersättningen är betydligt lägre och den resultatbaserade ersättningen betydligt högre i den nya tjänsten. Tjänsten rusta och matcha innehåller också fler rustande inslag än tjänsten stöd och matchning.

Anvisningar till tjänsten rusta och matcha sker till viss del med hjälp av det statistiska bedömningsstödet. Det är utifrån det bedömda avståndet till arbetsmarknaden som arbetssökande kan bedömas stå för nära arbetsmarknaden för att anvisas till tjänsten, bedömas stå för långt ifrån arbetsmarknaden, eller bedömas ingå i målgruppen. Bland de som ingår i målgruppen används utfallet i bedömningsstödet för att avgöra vilken nivå (A-C) de ska följa. Målgruppen för tjänsten rusta och matcha var initialt arbetssökande med medelstort stödbehov. Därefter har kriterierna som avgör vilka arbetssökande som har möjlighet att ta del av tjänsten justerats för att uppnå volymmål och anpassa utifrån budget.

Tjänsten rusta och matcha har ännu inte utvärderats men Arbetsförmedlingen arbetar tillsammans med IFAU för att genomföra en effektutvärdering av tjänsten.

3.3.4 Övriga insatser

Arbetsträning och förstärkt arbetsträning innebär att deltagaren får vara på en arbetsplats och med handledning delta i verksamheten. För arbetssökande som bedöms ha behov av denna insats bör det i första hand ses som en tidig förberedande insats i en lång kedja av insatser. En insats som den arbetssökande tar del av parallellt med andra förberedande och stärkande insatser. I dagsläget är kunskapen

²² Se Crépon (2018) för en översikt över tidigare forskning.

begränsad kring effekterna av arbetsträning, både på övergången till arbete, och till mer intermediära utfall såsom exempelvis arbetsmarknadsutbildning eller praktik.

Ytterligare en insats som riktar sig till målgruppen är insatsen introduktion till arbete (INAB). Den riktar sig till arbetssökande som ännu inte är redo att matchas mot ett arbete eller studier och som därför har behov av arbetsförberedande insatser. Tjänsten omfattar kartläggning, orientering inför arbete, vägledning, och arbetsprövning. Uppföljningen under arbetsprövningen sker med metoden *Supported employment*. Insatsen har inte utvärderats och tanken är att den kommer att ersättas av tjänsten Steg till arbete under 2023.

3.4 Arbetslivsinriktad rehabilitering hos Arbetsförmedlingen

Inom Arbetsförmedlingen finns en rad insatser som riktar sig till arbetslösa med en registrerad funktionsnedsättning. Syftet med dessa insatser är att de ska förhindra långvarig arbetslöshet genom att myndigheten tidigt identifierar arbetssökande som riskerar långa tider utan arbete och tidigt erbjuder insatser till dem som är i störst behov av stöd. En förutsättning för att arbetslösa ska få ta del av en sådan insats är att en eventuell funktionsnedsättning faktiskt har registrerats.

Bedömningen av förekomst av funktionsnedsättning kan göras efter den första arbetsmarknadspolitiska bedömningen eller till exempel om behov uppstår efter en tid hos fristående aktör, alternativt vid ett uppföljningssamtal. Bedömningen är en del inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Flera kompetenser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen arbetar i ett nära samarbete i regionala team utifrån en nationellt enhetlig och strukturerad process.

Det har tidigare genomförts analyser som indikerar att antalet förstagångsinskrivna ungdomar med en registrerad funktionsnedsättning har minskat under de senaste åren, samtidigt som antalet utan funktionsnedsättning har ökat. Skillnaderna förstärktes ytterligare under coronapandemin (Arbetsförmedlingen 2021c). Det förefaller osannolikt att det faktiska antalet unga med funktionsnedsättning har minskat samtidigt som arbetsmarknadsläget har försämrats kraftigt. Det är mer troligt att det handlar om att funktionshindernedsättningar i lägre utsträckning har registrerats i Arbetsförmedlingens register. En möjlig förklaring kan vara övergången från att i första hand ha fysiska möten till att möten i så stor utsträckning som möjligt ska vara digitala, även om det vid behov fortfarande är möjligt att ha fysiska möten. Övergången till möten via digitala kanaler skyndades på genom de restriktioner som fanns under pandemin. Det finns skäl att tro att det kan vara svårare för handläggare att identifiera vissa funktionsnedsättningar i ett digitalt möte, men det har också funnits begränsningar kring vilken typ av frågor handläggare kan ställa i ett digitalt möte. Övergången till ett ärendebaserat arbetssätt har även lyfts fram som en möjlig förklaring till att färre personer får en registrerad funktionshinderkod (Arbetsförmedlingen 2021c).

Ytterligare en organisatorisk förändring som särskilt kan ha påverkat gruppen med funktionsnedsättning var den kraftiga minskningen av anslagen till myndigheten i budgeten för 2019, och det efterföljande beslutet att göra stora neddragning i verksamheten. Det ledde bland annat till en minskning av arbetsförmedlare och professioner inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen vilket innebar färre medarbetare med kompetens inom arbetslivsinriktad rehabilitering, och generellt färre medarbetare som kunde träffa arbetssökande med dessa behov.

3.4.1 Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd – SIUS

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) är Arbetsförmedlingens tillämpning av metoden *Supported Employment*. Metoden är en arbetsrehabiliteringsmetod som kännetecknas av en inriktning mot tidig arbetsplatsplacering med stöd. Metoden innebär ett särskilt stöd vid introduktion och uppföljning vid en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. I metoden ingår såväl förberedelser, introduktion och uppföljning, och den ger stöd både till den arbetssökande/anställda och till arbetsplatsen/arbetsgivaren.

I Fogelgren m.fl. (2021), som också nämns ovan, analyseras effekterna av förstärkta förmedlingsinsatser specifikt riktade till ungdomar med aktivitetsersättning, det vill säga ungdomar med en funktionsnedsättning. I studien jämfördes metoderna *supported employment* (SE), det vill säga arbetssökande hade en SIUS-konsulent, *förstärkt samarbete* (FS) och *case management* (CM). Analysen visar att arbetssökande som fick hjälp av en SIUS-konsulent hade högre sannolikhet att vara i arbete 18 månader efter programstart, jämfört med arbetssökande som erbjöds individuellt anpassade insatser inom det förstärkta samarbetets ordinarie utbud, men också i jämförelse med deltagarna som tog del av den andra mer resursintensiva insatsen *case management* men som inte hade lika stort och direkt fokus på arbete.²³

För personer med en psykisk funktionsnedsättning har en liknande metod som SIUS utvecklats; individanpassat stöd till arbete (IPS). Metoden innebär att personen först får hjälp att hitta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden som passar, utan att någon bedömning av arbetsförmåga och arbetsträning föregått anställningen. Därefter ges ett individanpassat stöd. En meta-analys av utvärderingar som analyserat effekten av IPS på sysselsättning visar att sysselsättningen var mer än dubbelt så hög bland deltagare som fått IPS jämfört med personer för vilka hjälpen börjar med arbetsinriktad rehabilitering, bedömning av arbetsförmåga och arbetsträning (Brinchmann m.fl. 2020).²⁴ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) samlade bedömning är att IPS ökar möjligheten för personer med psykisk funktionsnedsättning att få ett arbete på den svenska arbetsmarknaden (SBU 2020). IPS är en metod som idag används av kommunerna.

²³ Med det förstärkta samarbetet avses de uppdrag som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan får genom årliga regleringsbrev och som finansieras med särskilda medel.

²⁴ En meta-analys innebär att resultaten från ett större antal studier analyseras och sammanställs med hjälp av en regressionsanalys. I Brinchmann m.fl. (2020) har resultaten från 27 randomiserade studier (RCT) sammanställts.

3.4.2 Lönebidrag och Samhall

Samhalls uppdrag, tillsammans med Arbetsförmedlingen, riktar sig till arbetssökande som har en funktionsnedsättning. Anställning hos Samhall syftar till att utveckla eller upprätthålla den arbetssökandes arbetsförmåga med målsättning att nå den reguljära arbetsmarknaden. Anställningen ställer krav på att den arbetssökandes ärende är klargjort och att det finns en arbetsförmåga. Detta erbjudande gäller alltså inte generellt för långtidsarbetslösa, men öppnar möjligheter för dem som tillhör målgruppen med funktionsnedsättning.

Lönebidrag är en form av lönesubvention som riktar sig till arbetsgivare som anställer arbetssökande med en funktionsnedsättning. Vid anvisning till både lönebidrag och anställning hos Samhall behöver arbetsförmåga och vilka behov av anpassning som behövs vara klargjorda innan anställningen startar.

Ytterligare insatser som riktar sig till arbetssökande med en funktionsnedsättning är arbetsintegrerade övningsplatser och den upphandlade tjänsten steg till arbete. Vad gäller den upphandlade tjänsten fanns den i början av 2023 ännu inte tillgänglig. Även arbetsintegrerade övningsplatser är en relativt ny insats med ännu så länge få deltagare (se bilaga 2 för en mer ingående beskrivning av insatserna).

3.4.3 Utvärderingar av insatser som riktar sig till arbetssökande med en registrerad funktionsnedsättning

När det gäller utvärderingar av effekterna av lönesubventioner riktade till personer med en funktionsnedsättning har Angelov och Eliason (2018) analyserat effekten av lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) och anställning hos Samhall.²⁵ Resultaten visar att det över lag finns en positiv effekt på sysselsättning bland deltagare i insatsen, men att den positiva effekten drivs av subventionerade anställningar. Om utfallet avgränsas till osubventionerade anställningar är effekten negativ, vilket tyder på ett förhållandevis lågt utflöde från programmen – som i sig innebär både sysselsättning och förvärvsinkomst – till osubventionerad anställning. Däremot tyder resultaten på att personer med dessa typer av lönesubventioner löper mindre risk att lämna arbetskraften för sjuk- och aktivitetsersättning, jämfört med jämförbara arbetssökande som inte har det.

Ytterligare en studie som analyserar effekterna av olika insatser för unga arbetslösa med en funktionsnedsättning är Hall m.fl. (2022). Programmen som studeras delas upp i två kategorier, arbetsplatsförlagda program och utbildningsprogram. Arbetsplatsförlagda program inkluderar arbetspraktik och olika typer av subventionerade anställningar medan utbildningsprogram inkluderar yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. När utfallet mäts under tiden deltagande i programmet pågår återfinns en negativ effekt på övergången till osubventionerat arbete eller reguljär utbildning vilket tolkas som att det finns en inlåsnings effekt i programmen. Däremot återfinns en positiv effekt av deltagande i arbetsplatsförlagda program på övergången till osubventionerat arbetet när

²⁵ De genomsnittliga effekterna för programdeltagarna skattas genom att använda en matchningsmetod.

programmet har avslutats. När det gäller effekten av att delta i utbildningsprogram så återfinns en positiv effekt på övergången till reguljär utbildning, men ingen effekt på övergången till osubventionerat arbete. Vid en uppdelning av utbildningsprogram i olika typer av utbildningar framkommer att det finns en positiv effekt av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, men ingen effekt av förberedande utbildning.

3.5 Kombinationer av flera insatser

Bland grupper där arbetslöshetstiden förväntas kunna bli lång finns det behov av att delta i flera olika insatser i en följd efter varandra för att arbetssökande på så sätt stegvis ska närma sig arbetsmarknaden. Det finns begränsat med forskning kring exakt hur olika insatser ska kombineras med varandra för att konstruera en kedja av insatser som leder till att chanserna att övergå till arbete eller utbildning successivt ökar. En anledning till den begränsade forskningen är att det finns metodproblem kopplade till att mäta progression, det vill säga ett stegvis närmande mot arbetsmarknaden.

Inom ramen för ett danskt projekt (BIP) har progression analyserats med hjälp av enkäter. Resultaten bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom det handlar om statistiska samband och inte kausala effekter. Inom projektet analyserades sambandet mellan olika indikatorer på hur nära man står arbetsmarknaden och sannolikheten att övergå till arbete bland arbetslösa som erhöll socialbidrag. Även sambandet mellan deltagande i olika insatser och övergången till arbete analyserades. Resultaten indikerar att det i första hand är deltagande i jobbrelaterade aktiviteter som uppvisar ett positivt samband med ett närmande mot arbetsmarknaden. Om denna typ av aktiviteter kombineras med till exempel vidareutbildning eller hälsoorienterade aktiviteter, är förbättringen större. Men om arbetssökande enbart deltar i vidareutbildning, sociala aktiviteter och hälsoorienterade aktiviteter, tycks det inte vara korrelerat med ett närmande mot arbetsmarknaden. Vad gäller handläggarens betydelse visar analysen att arbetssökandes jobbchanser försämras vid varje byte av handläggare, och författarna rekommenderar att byte av handläggare bör ske i så liten utsträckning som möjligt (Rosholm m.fl. 2019).

3.6 Arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd

Omkring hälften av alla vuxna som får ekonomiskt bistånd får det på grund av arbetslöshet. Dessa individer ska i regel vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen för att beviljas bistånd (Arbetsförmedlingen 2021d). Av statistiken i Arbetsförmedlingens register framgår inte hur stor andel bland inskrivna arbetssökande som har försörjningsstöd. Men detta är en grupp som också har möjlighet att delta i kommunala arbetsmarknadsinsatser. En analys från 2011 visar att omkring 70 procent av de som fortfarande var inskrivna vid Arbetsförmedlingen efter 600 dagar och som ännu inte har fått ett arbete har försörjningsstöd (Mörk och Liljeberg 2011).

Enligt socialtjänstlagen kan kommunerna ställa vissa krav på deltagande i en kommunal arbetsmarknadsinsats för personer med försörjningsstöd. Detta medför att målgrupperna för den statliga och den kommunala arbetsmarknadspolitiken i vissa fall överlappar. Det gäller då i synnerhet arbetslösa med försörjningsstöd. Som diskuteras mer ingående i avsnitt 4, kan det finnas behov av att Arbetsförmedlingen och kommunerna, men även andra aktörer, samverkar i arbetet med denna grupp. Det finns stora likheter mellan de insatser som erbjuds inom den statliga och den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Detta kan i vissa fall leda till otydlighet vad gäller ansvarsfördelningen, vilket i sin tur kan skapa osäkerhet såväl för den enskilde som för myndigheterna, det vill säga kommuner och arbetsförmedlingar (SBU 2022). Det har också framförts att det är viktigt att individer får insatser utifrån sina behov snarare än utifrån vilket ersättningssystem de får sin ersättning ifrån (Mörk och Liljeberg 2011).

Forskningen kring effekter av deltagande i olika kommunala arbetsmarknadsinsatser är relativt begränsad (Lundin 2018). Resultaten är också blandade så det är svårt att ha en uppfattning om huruvida de kommunala initiativen är verkningsfulla och i så fall vilka typer av insatser som är att föredra. En slutsats är att det inte tycks finnas ett tydligt stöd för att kommunerna lyckas förbättra situationen för försörjningsstödmottagarna genom aktiveringsinsatserna (Lundin 2018).

Ett nytt och viktigt bidrag till forskningen är studien av Mörk m.fl. (2021) som utvärderar effekterna av kommunala arbetsmarknadsanställningar. Insatsen är en form av tidsbegränsad anställning i kommunal regi. Dock överlappar målgruppen som insatsen riktar sig till med målgruppen för vissa av Arbetsförmedlingens anställningsstöd. I studien återfinns positiva sysselsättningseffekter för deltagare vars anställning har varit förlagd inom den ordinarie kommunala verksamheten, men negativa effekter för personer som har jobbat som Stockholmsvårdar, vilket innebär att de vårdar stadens gatumiljö. En skillnad mellan de olika typerna av jobb är att de som jobbat som Stockholmsvårdar utför arbete på en arbetsplats som är skapad för insatsen. Dock visar resultaten att sannolikheten att erhålla försörjningsstöd minskar efter deltagande i insatsen för alla deltagare, samtidigt som sannolikheten att erhålla a-kassa ökar.

I SBU (2022) genomförs en systematisk översikt kring effekter av olika arbetsmarknadsinsatser för personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden. En bred definition på detta är personer med varaktigt försörjningsstöd, det vill säga försörjningsstöd under minst sex månader, och är mellan 18 och 64 år. Sammanställningen fokuserar på effekterna av arbetsmarknadsinsatser på inträde i eller återgång i arbete. Studier med fokus på nyanlända immigranter, personer med funktionsnedsättning eller allvarlig psykisk sjukdom ingår inte i utvärderingen. Rapporten visar således inte vilka effekter arbetsmarknadsinsatser kan ha för dessa grupper.

Resultat från olika studier och för olika insatser rangordnas utifrån graden av tillförlitlighet.²⁶ Slutsatserna, som bedöms vara måttligt tillförlitliga, är:

- Utbildning med anknytning till arbetsplatser leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats
- Mer omfattande eller långvarig utbildning leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats
- Praktik i kommunal reguljär verksamhet leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd, både vuxna och ungdomar, kommer i arbete på längre sikt, jämfört med praktik utanför reguljärt arbete

Ett av huvudresultaten i SBU (2022) är att ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden insatserna sker, desto större sannolikhet att försörjningsstödmottagarna kommer i arbete, och därigenom får ökade inkomster. Detta är ett resultat som ligger i linje med den nationalekonomiska forskningen som undersökt effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa mer generellt.

3.7 Sammanfattning tidigare studier

Det finns ett stort antal studier som har analyserat effekter av olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser, för arbetslösa generellt, och specifikt för olika grupper av arbetssökande som bedöms löpa en hög risk för att bli långtidsarbetslösa, exempelvis nyanlända, utomeuropeiskt födda, och arbetssökande med en funktionsnedsättning.

Över lag är kunskapsläget relativt gott beträffande vilka typer av insatser som tycks fungera för dessa grupper. Men det finns fortfarande områden där kunskapen är begränsad, och där ytterligare analyser behövs. Detta gäller exempelvis frågan om progression, och vilka kedjor av insatser som leder till att chanserna att hitta ett jobb successivt ökar.

När det gäller förstärkta förmedlingsinsatser, som bland annat kan innebära fördjupad kartläggning av behov, mer kontakt med handläggare, och mer intensivt arbetsgivararbete, har det i flera utvärderingar visat sig ha en positiv effekt på övergången till arbete. Insatserna har ofta riktat sig specifikt till nyanlända och arbetssökande med funktionsnedsättning, och även om behoven i dessa grupper kan skilja sig åt är en slutsats att arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden har behov av insatser som innebär att de får mer hjälp och stöd i sitt arbetssökande än vad arbetssökande vanligen får.

²⁶ Resultatens tillförlitlighet bedöms av SBU enligt det internationellt utarbetade GRADE-systemet (GRADE working group). Tillförlitligheten klassificeras i fyra nivåer: (i) hög tillförlitlighet, (ii) måttlig tillförlitlighet, (iii), låg tillförlitlighet, och (iv) mycket låg tillförlitlighet. Måttlig tillförlitlighet betyder att SBU bedömer resultatet som relativt tillförlitligt. Det är inte troligt att ytterligare forskning kan förändra bilden.

Ytterligare en viktig del i några av de insatser som utvärderats (i första hand lokala jobbspår i Västra Götaland och *Jämställd etablering*) har varit ett systematiskt arbetsgivararbete. När det gäller det lokala jobbspåret har det skett i nära samarbete med en lokal arbetsgivare som varit involverad i både utformningen och genomförandet av insatsen. Inom projektet *Jämställd etablering* ingick dels att potentiella arbetsgivare identifierades utifrån deltagarnas kompetenser och önskningsområde om yrke och/eller bransch, dels en kartläggning av dessa arbetsgivares faktiska kompetensbehov. Inom båda projekten lyfts samarbetet med arbetsgivare fram som viktiga delar för att förklara de goda resultaten för deltagarna.

En rad tidigare studier har funnit att subventionerade anställningar, framför allt inom privat sektor, har en positiv effekt på sannolikheten att få ett arbete. Det finns en viss risk för undanträngningseffekter med denna typ av stöd, men risken för undanträngning tycks vara mindre om stödet riktar sig till arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta är ett resultat som talar för att stödet i första hand bör riktas till arbetssökande med svag konkurrensförmåga.

Subventionerad anställning inom offentlig sektor uppvisar små, eller till och med negativa, effekter på sannolikheten att övergå till osubventionerat arbete. En möjlig förklaring kan vara att subventionerade anställningar inom offentlig sektor i högre utsträckning innebär arbetsuppgifter som ligger utanför ordinarie arbetsuppgifter. Denna slutsats dras även i en utvärdering av kommunala arbetsmarknadsanställningar: de anställningar som finns inom ordinarie kommunal verksamhet leder till ökad övergång till sysselsättning, medan arbeten som är särskilt skapade för insatsen snarare har en negativ effekt på sysselsättningen.

4 Vilka insatser tar målgruppen del av?

Som nämndes inledningsvis kan inte den statistiska analysen ge svar på frågan om enskilda individer, som trots långa inskrivningstider inte övergått till varaktigt arbete eller reguljär utbildning, har deltagit i alla insatser som kan vara relevanta för dem. För att göra en sådan bedömning krävs individuella bedömningar i varje enskilt fall. Idag görs dessa bedömningar av till exempel personal inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och specialiserade arbetsförmedlare. Bedömningarna bygger på evidensbaserade metoder, bedömningar samt utredningar. Detta diskuteras mer ingående i avsnitt 5.

Den statistiska analysen kan dock ge oss en bild av hur det ser ut i gruppen som helhet, och nedan diskuteras hur väl insatserna tycks svara mot de behov som målgruppen kan tänkas ha, givet hur sammansättningen i gruppen ser ut. Först görs en beskrivning av vilka insatser målgruppen tagit del av under hela tiden inom jobb- och utvecklingsgarantin. Syftet med en sådan beskrivning är att försöka få en heltäckande bild av vilka insatser målgruppen tagit del av. För att göra denna beskrivning har uttag från Arbetsförmedlingens Datalager över de som ingår i målgruppen gjorts, och detta har kopplats samman med information om programbeslut och aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin. Därefter görs en beskrivning av vilka insatser målgruppen deltagit i under det senaste året. Detta för att få en uppfattning om vilka insatser målgruppen tagit del av under den senaste tiden.

Totalt sett finns det ett mycket stort antal programbeslut och aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin. För att förenkla beskrivningen har programbeslut och aktiviteter grupperats i totalt 16 olika kategorier. I bilaga 3 återfinns en förteckning av vilka programbeslut och aktiviteter som ingår i de olika kategorierna.

4.1 Deltagande i insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin

I detta avsnitt görs alltså en beskrivning av vilka insatser arbetslösa i målgruppen tagit del av totalt sett under tiden de varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. En sådan beskrivning kan göras på olika sätt, och i detta avsnitt presenteras andelen individer som någon gång under inskrivningstiden i jobb- och utvecklingsgarantin deltagit i de olika insatserna. I figurerna visas insatser för hela målgruppen, oavsett vilket år de skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin. Det är därför viktigt att ha i åtanke att det inom målgruppen finns betydande variationer i inskrivningstid. I tabell 1:6 i bilaga 1 visas motsvarande siffror uppdelat på arbetssökande som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin 2014 eller tidigare, och 2015 eller senare. Skälet till att det kan vara intressant att göra denna uppdelning är att regelverket kring vad som skulle hända efter 450 ersättningsdagar såg annorlunda ut för de som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin 2014 eller tidigare, jämfört med senare kohorter. Det visar sig bland annat genom att antalet inskrivna utan aktivitet ökar markant efter månad 21, vilket ungefär motsvarar 450 ersättningsdagar (eller 600 kalenderdagar).

För de som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin 2015 eller senare återfinns inte denna tydliga ökning av antalet utan aktivitet just efter månad 21.

Figurerna visar beslut om insatser och aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin. Eftersom det är förekomsten av beslut om insatser och aktiviteter som redovisas framgår det inte hur vanligt det är att en insats inte påbörjas, eller att den avbryts i förtid och därmed inte slutförs som det var tänkt.

Många av de som tidigare deltagit i etableringen eller inom jobbgarantin för ungdomar har troligen tagit del av flera olika insatser inom ramen för dessa program. Men dessa insatser visas alltså inte här.

4.1.1 En jämförelse mellan män och kvinnor

Av figur 10 framgår att män och kvinnor över lag deltagit i insatserna i ungefär samma omfattning. En skillnad är att kvinnor i högre utsträckning deltagit i språkinsatser medan män i högre utsträckning tagit del av arbetsmarknadsutbildning. Omkring 27 procent av männen har haft beslut om en arbetsmarknadsutbildning under inskrivningsperioden. Det framgår dock inte hur många som slutfört arbetsmarknadsutbildningen.

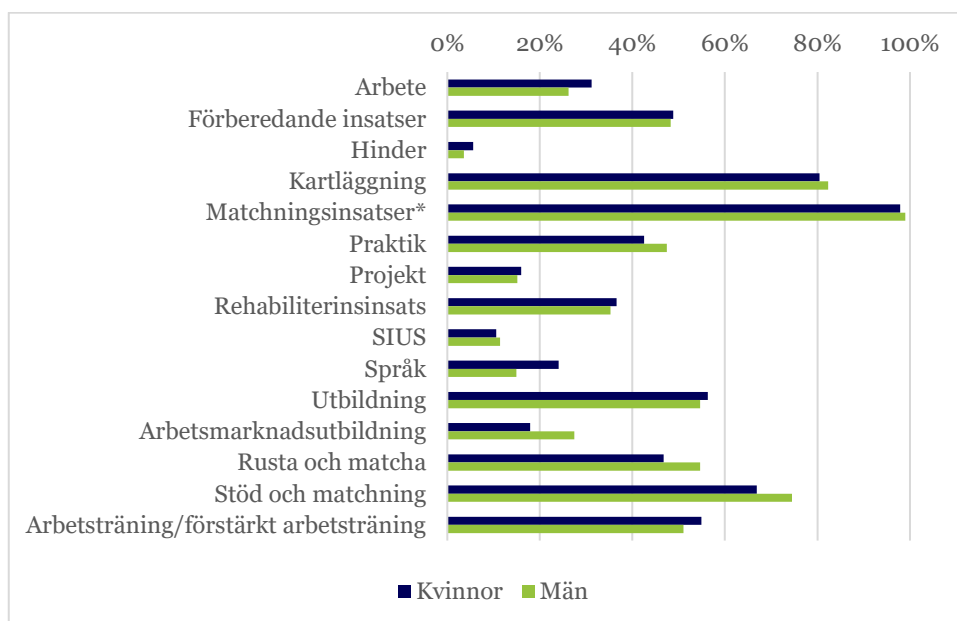
Av figuren framgår vidare att nästan alla individer någon gång haft den typ av beslut eller aktivitet som kategoriseras som en matchningsinsats. Detta är exklusivt tjänsterna stöd och matchning och rusta och matcha, som redovisas separat. Denna kategori utgörs i första hand av aktiviteten ”matchning och uppföljning”, men även andra aktiviteter ingår (se bilaga 3 för en beskrivning). ”Matchning och uppföljning” är en insats som ofta sker mellan aktiviteter för att ge deltagaren och Arbetsförmedlingen tid att utvärdera tidigare insats. Det är även en period som kan användas till coaching, matchning mot arbete samt planering. Rekommendationen är att deltagaren inte ska befinna sig i insatsen längre än 12 veckor.²⁷ I budgetunderlaget för 2019–2021 drogs slutsatsen att ”matchning och uppföljning” var den genomgående vanligaste aktiviteten för personer som varit inskrivna länge. Där visade analysen också att ju längre en deltagare varit i jobb- och utvecklingsgarantin, och ju fler insatser som redan har provats, desto längre blir deltagarens perioder i aktiviteten matchning och uppföljning.

Tjänsten rusta och matcha har funnits under en begränsad tid, och 55 procent av männen och 47 procent av kvinnorna har någon gång hunnit delta i tjänsten. En betydande andel i målgruppen har deltagit i tjänsten stöd och matchning; 74 procent av männen och 67 procent av kvinnorna.

Runt 47 procent bland männen och 43 procent bland kvinnorna har någon gång under den studerade perioden haft praktik, och 51 procent av männen och 55 procent av kvinnorna har deltagit i arbetsträning eller förstärkt arbetsträning.

²⁷ Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av aktiviteten ”matchning och uppföljning”.

I kategorin ”arbete” ingår programbeslut som innebär någon form av subventionerad anställning. Här ingår exempelvis nystartsjobb, introduktionsjobb, instegsjobb och lönebidrag. Även aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin som innebär arbete ingår i kategorin.²⁸ Sammantaget under hela perioden har omkring 30 procent bland både kvinnor och män haft någon insats som ingår i kategorin arbete.



Figur 10 Andel (procent) arbetssökande i målgruppen som deltagit i olika insatser någon gång under inskrivningen i jobb- och utvecklingsgarantin. **Män och kvinnor**

*Exklusive Rusta och Matcha

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

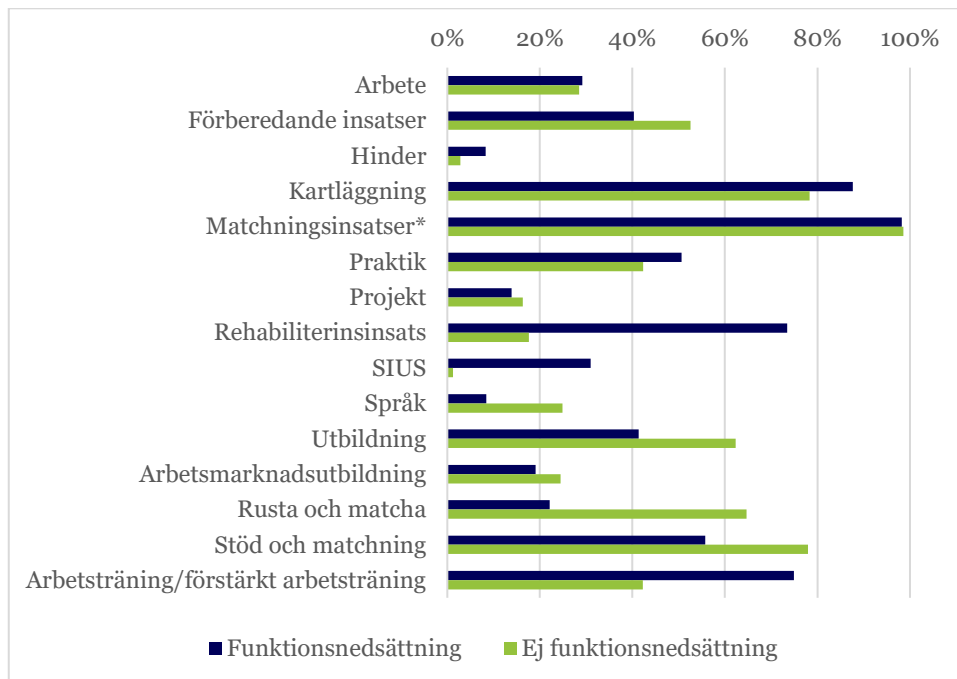
4.1.2 Insatser bland arbetssökande med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga

Eftersom det finns vissa insatser som är avsedda specifikt för arbetslösa med en funktionsnedsättning presenteras deltagande i insatser uppdelat efter om man har en funktionsnedsättning eller ej.

I figur 11 visas deltagande i insatser med denna uppdelning. Här framkommer bland annat att 73 procent av arbetssökande med en funktionsnedsättning har tagit del av en rehabiliteringsinsats. Andelen som deltagit i SIUS-programmet särredovisa och av figuren framgår att omkring 31 procent av arbetssökande i målgruppen som har en funktionsnedsättning har deltagit i programmet. Arbetsträning och förstärkt

²⁸ Se bilaga 3 för en fullständig förteckning över vilka programbeslut och aktiviteter som ingår i kategorin ”arbete”.

arbetsträning har också varit relativt vanligt förekommande bland arbets sökande med funktionsnedsättning, omkring 75 procent har deltagit i insatsen någon gång under inskrivningen i jobb- och utvecklingsgarantin. Det är betydligt högre än bland med arbets sökande som inte har en funktionsnedsättning.



Figur 11 Andel (procent) arbets sökande som deltagit i olika insatser någon gång under inskrivningen i jobb- och utvecklingsgarantin. Arbets sökande **med och utan funktionsnedsättning** som innebär nedsatt arbetsförmåga.

*Exklusive Rusta och Matcha

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

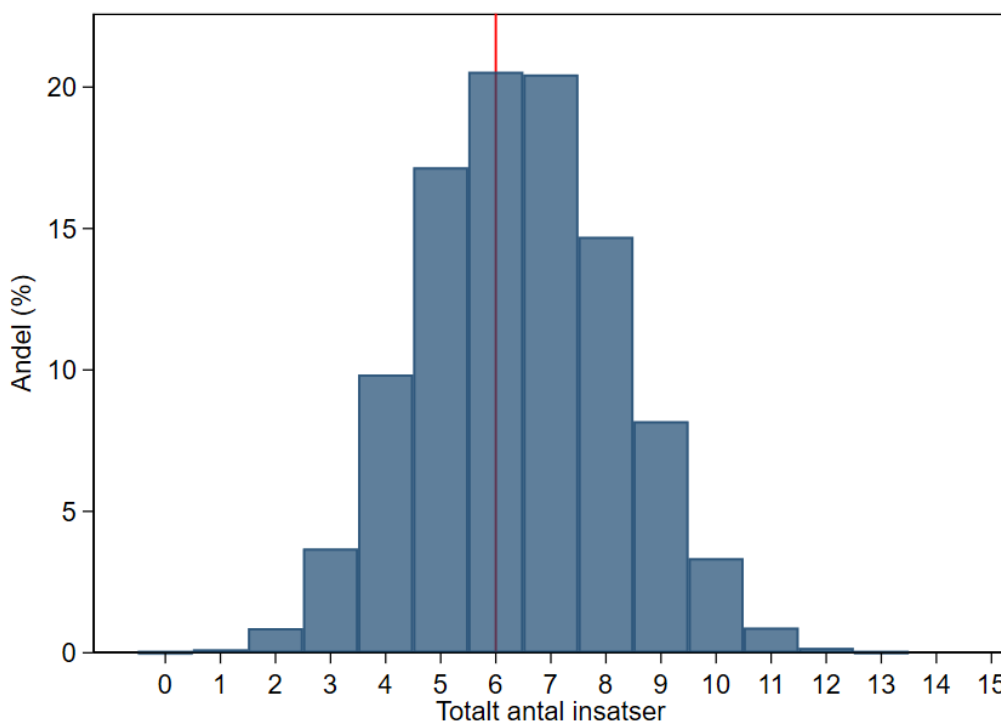
4.1.3 Hur många insatser har målgruppen tagit del av?

För att ytterligare beskriva deltagandet i insatser i målgruppen presenteras i figur 12 fördelningen över antal insatser under tiden inom jobb- och utvecklingsgarantin. I analysen har insatser genomgående grupperats inom ett antal bredare kategorier då det inte är möjligt att redovisa alla enskilda programbeslut och aktiviteter som är möjliga att delta i. Antalet insatser motsvarar alltså antalet olika kategorier av insatser snarare än antalet enskilda programbeslut och aktiviteter.

Totalt sett analyseras här 16 olika kategorier av insatser. Arbets sökande i målgruppen har i genomsnitt tagit del av 6,5 olika kategorier av insatser under inskrivningstiden i jobb- och utvecklingsgarantin. Genomsnittet är det samma för kvinnor och män, och varierar enbart marginellt med totaltid i ramprogram där de med en tid i ramprogram på åtta år eller mer i genomsnitt deltagit i en ytterligare insats jämfört med de som varit i ramprogrammen mellan 5 och 6 år. I budgetunderlaget för 2020–2022 beräknades det genomsnittliga antalet övergångar mellan olika insatser uppgå

till knappt nio. Dock är dessa siffror inte helt jämförbara framför allt på grund av hur insatserna har delats in i olika kategorier.²⁹

Medianvärdet för antal kategorier av insatser är sex för samtliga grupper, förutom för de två grupper med längst tid i ramprogram där medianvärdet är sju. Som medianvärdet visar, och som även framgår av figur 12, har alltså 50 procent av målgruppen tagit del av högst sex kategorier av insatser, och lika hög andel har tagit del av fler än sex kategorier av insatser. Omkring 20 procent har tagit del av sju kategorier av insatser, och 15 procent har tagit del av åtta kategorier av insatser. Mycket få har tagit del av fler än tio kategorier av insatser.



Figur 12 Fördelning över antal insatser i jobb- och utvecklingsgarantin. Den röda linjen visar medianen.

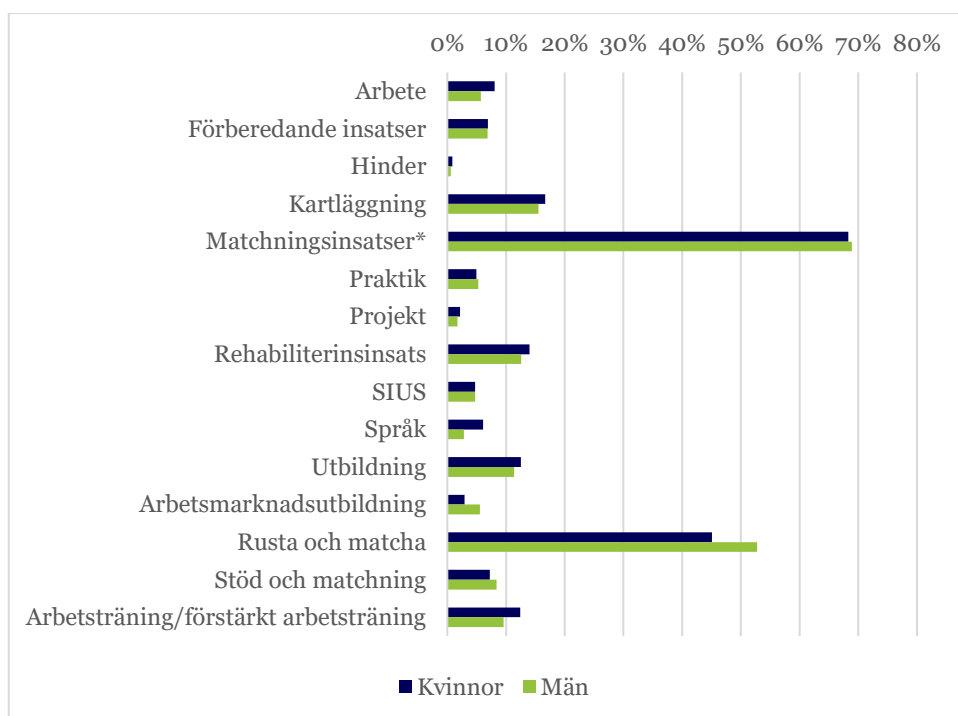
4.2 Deltagande i insatser under det senaste året

I figur 13 presenteras vilka insatser och aktiviteter arbetslösa i målgruppen deltagit i under det senaste året, det vill säga under perioden december 2021 – november 2022, uppdelat på kön. I figuren visas andelen som deltagit i respektive insats någon

²⁹ Ju fler (kategorier) av insatser som inkluderas i denna typ av beräkningar, desto fler möjliga övergångar kan göras. För att få det helt jämförbart mellan analyserna krävs att exakt samma indelning av insatser i olika kategorier används.

gång under det senaste året. I figurerna visas deltagande i insatser för hela målgruppen, det vill säga sammanslaget för alla med en totaltid i ramprogram på fem år eller mer.

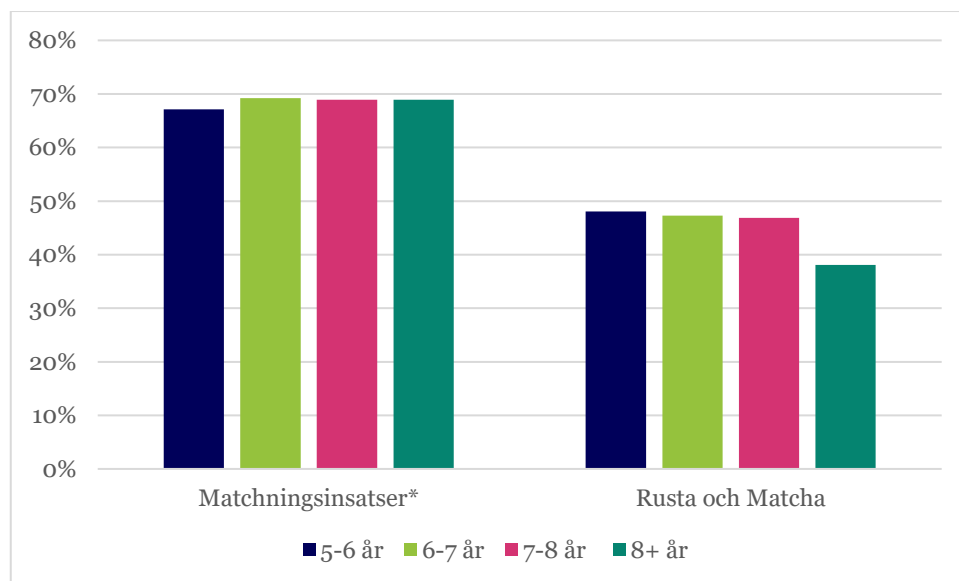
Bland både kvinnor och män är matchningsinsatser utförda i egen regi den vanligaste insatsen. Därefter kommer tjänsten rusta och matcha. Omkring 53 procent av männen och 45 procent av kvinnorna i målgruppen har haft ett beslut om deltagande i tjänsten någon gång under de senaste 12 månaderna.



Figur 13 Deltagande i insatser i målgruppen någon gång mellan december 2021-november 2022 (inklusive). Andel i procent. Män och kvinnor.

4.2.1 Uppdelning efter tid i ramprogram

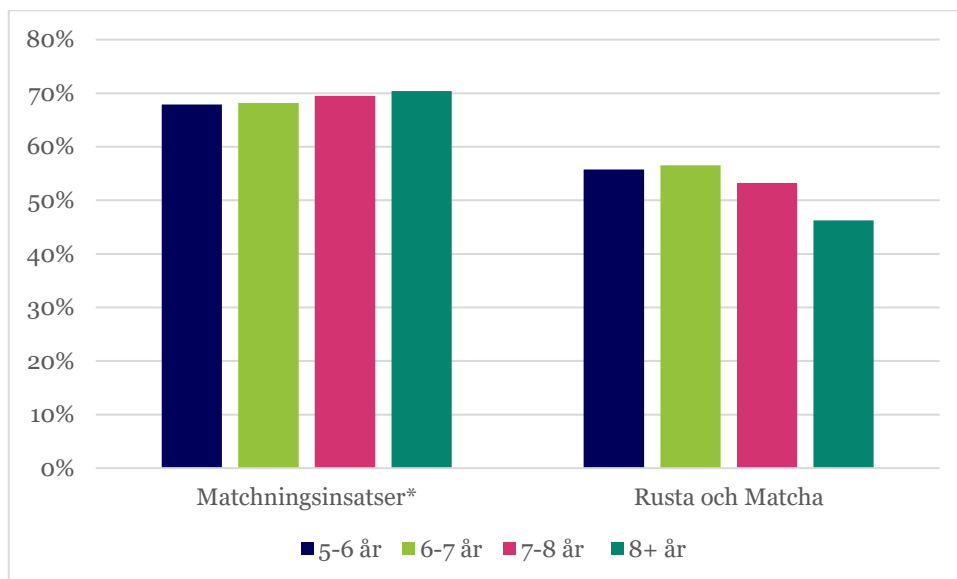
I figurerna 14 (kvinnor) och 15 (män) visas de två vanligaste kategorierna av insatser (matchningsinsatser i egen regi och tjänsten rusta och matcha) uppdelat på totaltid i ramprogram och kön. Här framkommer att skillnaden i deltagande i dessa insatser beroende på tid i ramprogram är förhållandevis liten. När det gäller matchningsinsatser är det i princip ingen skillnad, och när det gäller tjänsten rusta och matcha är det en något lägre andel bland de med tid i ramprogram på åtta år eller mer som deltar i tjänsten. För denna grupp uppgår andelen som tagit del av tjänsten någon gång under det senaste året till 38 procent för kvinnor och 46 procent för män.



Figur 14 De vanligaste insatserna i målgruppen (totalt under de senaste 12 månaderna) uppdelat på totaltid i ramprogram. **Kvinnor**

*Exklusive Rusta och Matcha

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager



Figur 15 De vanligaste insatserna i målgruppen (totalt under de senaste 12 månaderna) uppdelat på totaltid i ramprogram. **Män**

*Exklusive Rusta och Matcha

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

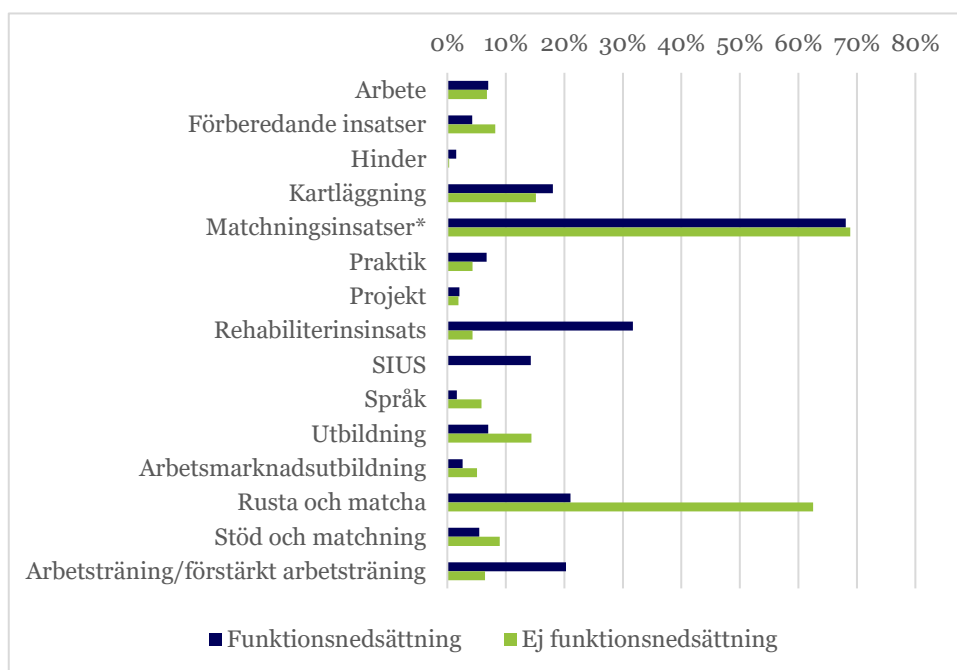
I Arbetsförmedlingen (2023b) görs en beskrivning av deltagarsammansättningen i tjänsten rusta och matcha. Här framkommer att arbetslöshetstiderna skiljer sig mellan olika spår i tjänsten, vilket också är förväntat, och att det finns en skillnad beroende på när den arbetssökande profilerades och anvisades till tjänsten. Här görs en uppdelning utifrån de olika justeringar vad gäller de kriterier som avgör vilka arbetssökande som har möjlighet att ta del av tjänsten. De kriterier som använts för att justera inflödet är: (1) nivågränser för vilka jobbchanser som gör att den arbetssökande kan erbjudas tjänsten, och (2) restriktioner baserat på inskrivningstid där arbetssökande med färre antal inskrivningsdagar under perioder varit förhindrade att delta. Justeringar har framför allt gjorts av volymmässiga och budgetmässiga skäl. De kriterier som gäller under en viss tidsperiod brukar benämnas som "fönstret" in i tjänsten.

Under de perioder då fönstret i högre utsträckning öppnat upp för att anvisa arbetssökande inom ramprogrammen med längre inskrivningsperioder har det också lett till att mediantiden i alla tjänstens nivåer har förlängts. För de som anvisades under perioden 16 november 2021 till 7 september 2022 (fönster 4) var mediantiden i spår C 1 015 dagar vilket motsvarar nästan tre år (Arbetsförmedlingen 2023b). Det innebär alltså att 50 procent av de som anvisades till spår C under denna period har en inskrivningstid som överstiger 1 015 dagar.

4.2.2 Uppdelning efter förekomst av funktionsnedsättning

Även här görs en uppdelning mellan arbetssökande med och utan funktionsnedsättning. Som förväntat är det en stor skillnad i andelen som deltagit i rehabiliteringsinsatser (inklusive specialister). Bland arbetssökande med funktionsnedsättning har 32 procent deltagit i en rehabiliteringsinsats någon gång under de senaste 12 månaderna, jämfört med 4 procent bland de utan funktionsnedsättning. Av figuren framgår att omkring 14 procent av arbetssökande med funktionsnedsättning har deltagit i SIUS-programmet någon gång under de senaste 12 månaderna.

Det finns också en betydande skillnad i andelen som deltar i arbetsträning, eller förstärkt arbetsträning. Omkring 20 procent av arbetssökande med funktionsnedsättning har tagit del av arbetsträning eller förstärkt arbetsträning under de senaste 12 månaderna, jämfört med 6 procent bland arbetssökande utan funktionsnedsättning. Det omvända mönstret gäller för deltagande i tjänsten rusta och matcha. Bland arbetssökande med funktionsnedsättning har 21 procent haft beslut om tjänsten rusta och matcha jämfört med 63 procent bland arbetssökande utan funktionsnedsättning. Detta är ett förväntat resultat då tjänsten rusta och matcha i första hand inte är avsedd för arbetssökande med en funktionsnedsättning.



Figur 16 Deltagande i insatser i målgruppen någon gång mellan december 2021-november 2022 (inklusive). Arbetslösa **med och utan funktionsnedsättning** som innebär nedsatt arbetsförmåga.

*Exklusive Rusta och Matcha

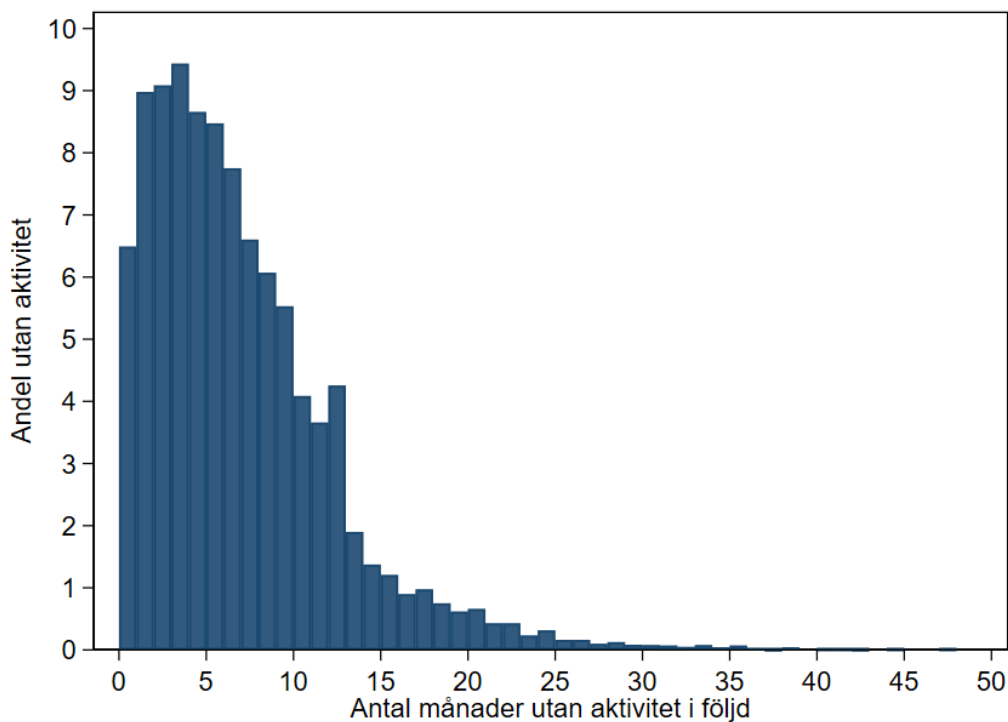
Källa: Arbetsförmedlingens Datalager.

4.2.3 Inskrivna utan pågående programbeslut eller registrerad aktivitet

I genomsnitt är ungefär 20 procent av de arbetslösa i målgruppen inskrivna utan aktivitet per månad. Det gäller både kvinnor och män.³⁰ Att en person är "utan aktivitet" innebär att det inte finns något pågående programbeslut och att det inte finns någon registrerad aktivitet. Det är möjligt att vissa av dessa individer deltar i aktiviteter inom ramen för samverkan eller inom ramen för den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Detta kan dock inte observeras i Arbetsförmedlingens register.

Andelen som är utan aktivitet i genomsnitt per månad säger dock inget om hur långa perioder en och samma individ har varit utan aktivitet. I figur 17 visas andelen arbetssökande som varit utan aktivitet uppdelat på antal sammanhängande månader utan aktivitet. Observera att dessa beräkningar endast är baserade på de som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin 2015 eller senare, av skälen som beskrevs i avsnitt 4.1. Att vara utan aktivitet innebär att det inte finns något pågående programbeslut eller registrerad aktivitet under den aktuella månaden. Om en individ har haft flera episoder av sammanhängande månader utan aktivitet visas här enbart den längsta episoden. Figuren visar hur det ser ut för män och kvinnor sammantaget då könsskillnaderna är små. Här framkommer att det är relativt vanligt att ha upp till fem sammanhängande månader utan aktivitet. Det är mindre vanligt att vara utan aktivitet sex månader i följd, och förekomsten av längre perioder utan aktivitet avtar ytterligare därefter. Det tycks alltså vara relativt vanligt att vara utan aktivitet i upp till fem månader i följd, men mindre vanligt att vara utan aktivitet under mycket långa perioder.

³⁰ I budgetunderlaget för 2019 – 2021 beräknades andelen som deltagit minst sex år i jobb- och utvecklingsgarantin och som var utan aktivitet i augusti 2017 uppgå till 27 procent.



Figur 17 Andel (procent) arbetssökande utan aktivitet efter antal månader utan aktivitet i följd. Män och kvinnor i målgrupp som skrivits in år 2015 eller senare.

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

4.3 Kan insatserna tillgodose målgruppens behov?

Det är svårt att utifrån en analys av sammansättningen i en grupp säga något om hela gruppens behov då det finns stora variationer inom gruppen. Men utifrån beskrivningen i avsnitt 2 är det ändå möjligt att på övergripande nivå diskutera huruvida insatserna tillgodoser gruppens behov.

Ett tydligt resultat är att andelen som är över 55 år ökar med tiden i ramprogram. Andelen är särskilt stor bland de som varit i ett ramprogram i åtta år eller mer.

När det gäller inrikes födda har mellan 53 och 55 procent en gymnasieutbildning, oavsett tid i ramprogram. En slutsats är att den gruppen i första hand inte har behov av reguljär utbildning. Dels för att det kan vara relativt olönsamt för de som är 55 år och äldre att investera i en utbildning, dels för att många faktiskt har en gymnasieutbildning. Det är dock möjligt att de har en utbildning, och kanske även arbetslivserfarenhet, inom ett yrke där efterfrågan på arbetskraft är låg. En möjlighet för denna grupp skulle kunna vara att delta i en kortare arbetsmarknadsutbildning

för att tillgodose behovet av omställning. Detta ligger i linje med slutsatserna i Konjunkturrådets rapport för 2023 (Fredriksson m.fl. 2023).

4.3.1 Utomeuropeiskt födda

Mönstret ser annorlunda ut bland utomeuropeiskt födda vad gäller utbildningsnivå där andelen med högst förgymnasial utbildning är hög. Dock ligger den på ungefär samma nivå i alla grupper, oavsett tid i ramprogram. Detta kan vara en indikation på att utbildningsnivå inte är en tydlig prediktor för risken att vara utan arbete under mycket lång tid bland utomeuropeiskt födda. Det pekar samtidigt på behovet av utbildning i gruppen utomeuropeiskt födda som helhet.

Ytterligare en skillnad i behov av insats mellan inrikes och utomeuropeiskt födda, särskild bland de med kort vistelsetid, gäller behov av förbättrade kunskaper i svenska. Kunskaper i svenska lyfts ofta fram som en viktig faktor vad gäller möjligheterna för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Tidigare analyser visar att deltagande i SFI är en av de vanligaste insatserna under tiden i etableringsprogrammet och i princip alla deltagare inom etableringen tar del av SFI vid någon tidpunkt (Andersson Joonas 2020).

Det tycks råda förhållandevis stor samstämmighet kring vikten av svenskkunskaper, och en rapport från SNS-förlag visar bland annat att en majoritet bland arbetsgivarna, när de blivit tillfrågade i en enkät, uppger att bristande kunskaper i svenska bedöms vara en av de största utmaningarna med att anställa personer födda utanför Norden (Eriksson och Rooth 2022). Av enkätsvaren framgår också att det finns en samstämmighet i bedömningen både mellan arbetsplatser av olika storlek, och gällande yrken med olika kvalificeringsnivå. Författarna menar att detta ligger i linje med resultat inom den språkvetenskapliga forskningen som också visat att betydelsen av goda kunskaper i svenska har ökat i betydelse, också inom yrken med lägre kvalifikationskrav. Resultaten från enkäten visar också att sannolikheten att arbetsgivare ska anställa utrikes födda arbetssökande ökar ju bättre kunskaper i svenska en person har.

Men samtidigt visar en analys av utrikes föddas kunskaper i svenska att många har bristande kunskaper. Den över lag låga genomströmningen i sfi, och det faktum att en liten andel av utrikes födda slutför den sista nivån av sfi (nivå D), och övergår till att läsa svenska som andraspråk på Komvux, ses som en indikation på förhållandevis långa kunskaper i svenska (Eriksson och Rooth 2022).

Sammantaget leder detta till att författarna konstaterar att det råder en betydande obalans mellan arbetsgivarnas krav på kunskaper i svenska, och nivån på kunskaperna hos många utrikes födda. För att minska denna obalans kan det behövs åtgärder på både utbuds- som efterfrågesidan. Det vill säga, både åtgärder för att förbättra svenskkunskaperna, och åtgärder för att underlätta och stimulera arbetsgivarnas vilja att anställa personer i grupper. Ett sätt att uppnå detta kan vara att minska arbetsgivarnas risk och kostnad för att anställa personer vars

produktivitet, inklusive kunskaper i svenska, är svår att bedöma. Detta kan ske genom användning av olika former av anställningsstöd.

Bristande kunskaper i svenska kan också vara ett hinder för att delta i vissa arbetsmarknadspolitiska insatser. I en enkätundersökning som Riksrevisionen genomförde under 2017 framkom exempelvis att det inte var ovanligt att handläggare angav att den arbetssökande saknade tillräckliga kunskaper i svenska språket när de valde att inte anvisa någon till en förberedande- och orienterande utbildning (Riksrevisionen 2018).

4.3.2 Arbetssökande med funktionsnedsättning

Oavsett om målgruppen delas upp utifrån kön eller födelseregion, tycks förekomsten av funktionsnedsättning vara en tydlig prediktor på att ingå i gruppen av långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Detta kan ses genom att andelen med en, eller flera, funktionshinderkoder ökar med tid i ramprogram. Sambandet är tydligare bland inrikes födda än bland utomeuropeiskt födda. Det framgår exempelvis av figur 9 att 32 procent av inrikes födda som varit inskrivna i ett ramprogram högst ett år har en funktionsnedsättning, jämfört med 50 procent bland de som varit inskrivna i ett ramprogram mellan fem och sex år.

Även om vi inte kan säga något kring när de arbetssökande fick en registrerad funktionshinderkod, är förväntningen att en stor andel, särskilt bland inrikes födda, har rätt att ta del av insatser som riktar sig till arbetssökande med en funktionsnedsättning. Av beskrivningen av vilka insatser de tagit del av framgår, i enlighet med förväntningarna, att många arbetssökande med en funktionsnedsättning också har tagit del av insatser avsedda för denna grupp, till exempel SIUS, rehabiliteringsinsatser och arbetsträning. Utifrån denna analys går det dock inte att säga något om fler borde ha fått tagit del av sådana insatser.

En förutsättning för att kunna ta del av insatser inom arbetsmarknadsinriktad rehabilitering där bland annat SIUS-programmet, lönebidrag och anvisning till Samhall ingår, är att Arbetsförmedlingen registrerar förekomsten av en funktionsnedsättning. Utmaningar kopplade till detta diskuteras mer ingående i avsnitt 3.4 ovan. Här bör särskilt poängteras att andelen i målgruppen med registrerad funktionsnedsättning är avsevärt lägre bland utomeuropeiskt födda. Det medför att färre i gruppen har möjlighet att ta del av dessa insatser. Detta blir särskilt ett problem om det finns en underregistrering av funktionsnedsättning bland utomeuropeiskt födda. Det är svårt att göra en uppskattning kring om det finns en underregistrering, och i så fall hur omfattande den är. Det finns dock skäl att tro att det förekommer i viss utsträckning (Arbetsförmedlingen 2021e). Ett kunskapsunderlag från Socialstyrelsen 2015 visar exempelvis att uppskattningsvis mellan 20–30 procent av flyktingar som kommer till Sverige lider av psykisk ohälsa under asylprocessen grundade i traumatiska upplevelser – som yttras i depressioner och posttraumatiskt stressyndrom (Socialstyrelsen 2015). Det är därför rimligt att dra slutsatsen att vissa arbetssökande, då i första hand bland utomeuropeiskt födda, inte får de insatser de har rätt till, och behov av.

4.3.3 Anvisningar till tjänsten rusta och matcha

Som framgår av beskrivningen ovan har omkring 53 procent av männen och 45 procent av kvinnorna i målgruppen deltagit i tjänsten rusta och matcha någon gång under perioden december 2021 – november 2022. Styrningen vad gäller anvisningar till tjänsten har i perioder varit sådan att arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin med förhållandevis långa inskrivningstider, i relativt hög utsträckning har bedömts tillhöra målgruppen för tjänsten. Detta beror i sin tur på en kombination av krav på höga volymer i tjänsten och budgetbegränsningar vad gäller att anvisa arbetssökande utanför ramprogrammen till tjänsten.

Tjänsten rusta och matcha är en tjänst som är framtagen för att bland annat svara mot behov hos breda grupper av arbetssökande. Men ju längre in i långtidsarbetslöshet en individ befinner sig desto större är risken att insatsen inte är väl anpassad för behoven (Arbetsförmedlingen 2022d).

Anvisningar till tjänsten baseras i hög utsträckning på resultaten i de profileringar som genomförs med hjälp av det statistiska bedömningsstödet. Det är utifrån det bedömda avståndet till arbetsmarknaden som arbetssökande kan bedömas stå för nära arbetsmarknaden för att anvisas till tjänsten rusta och matcha, bedömas stå för långt ifrån arbetsmarknaden, eller bedömas ingå i målgruppen för tjänsten. Bland de som ingår i målgruppen används utfallet i bedömningsstödet för att avgöra vilken nivå (A-C) de ska följa. Gränserna, vad gäller avstånd till arbetsmarknaden samt vilken kategori de arbetssökande bedöms tillhöra är något som myndigheten beslutar om. Hur dessa gränser har satts, och justerats, påverkar vilka, och hur många, arbetssökande som anvisas.

Det har ännu inte genomförts någon effektutvärdering av tjänsten rusta och matcha så det är inte möjligt att säga något definitivt kring hur tjänsten fungerar för långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Uppföljningar av deltagare som startade tjänsten rusta och matcha under 2020 och första halvan av 2021 visar att andelen som haft arbete eller utbildning i minst fyra månader ligger på mellan 32–43 procent.³¹ Andelen har beräknats genom att följa alla deltagare som påbörjade tjänsten under en viss månad och sedan mäta resultat först när alla har haft chans att delta 12 månader i tjänsten, samt sex månader därefter för att mäta vilka som arbetat eller studerat i minst fyra månader. Vid en jämförelse av utfallen mellan deltagare i olika nivåer framkommer att övergången till arbete eller utbildning är högre i nivå A än i nivå C, vilket också är förväntat utifrån det bedömda avståndet till arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2023b).

³¹ Dessa resultat är betydligt lägre än de som Arbetsförmedlingen tidigare redovisat enligt resultatmättet Status 90 dagar efter avslutad insats. Resultatmättet som bygger på status 90 dagar efter avslutad tjänst räknar med deltagare som avslutat tjänsten på grund av resultat men tar inte hänsyn till deltagare som kvarstår i tjänsten utan resultat (av vilka många senare också kommer avsluta tjänsten utan resultat). Detta gör att Status 90 överskattar resultatet av tjänsten under och efter perioder med stort inflöde av nya deltagare, vilket gäller för hela perioden från starten av rusta och matcha och fram till nu

4.3.4 Många kan ha behov av kedjor av insatser

Utifrån beskrivningen av vilka insatser gruppen deltagit i någon gång under inskrivningen inom jobb- och utvecklingsgarantin framkommer att arbetsnära insatser såsom praktik, arbetsmarknadsutbildning och arbete, inte är de dominerande insatserna för gruppen. Bland arbetsnära insatser är praktik den vanligaste insatsen medan deltagande i arbetsmarknadsutbildning eller någon form av arbete under tiden inom jobb- och utvecklingsgarantin varit lägre. Då många i gruppen står långt ifrån arbetsmarknaden kan det finnas behov av att delta i kedjor av insatser där det i vissa fall kan ta mycket lång tid innan de arbetssökande kan tillgodogöra sig mer arbetsmarknadsnära insatser, och därefter övergå till en anställning.

4.3.5 Betydelsen av de senaste årens förändringar på myndigheten

I samband med budgetneddragningarna i budgetpropositionen för 2019 skedde stora förändringar på myndigheten vilket också har påverkat myndighetens förmåga och kapacitet att möta arbetssökande, framför allt genom fysiska möten på lokala kontor. Kontorsnedläggningar och personalneddragningar har också påverkat myndighetens möjligheter att fatta beslut om till exempel arbetsmarknadsutbildning och lönebidrag.

Genom reformeringen har Arbetsförmedlingen delvis fått ett annat uppdrag där arbetet kopplat till leverantörer av rustande och matchande insatser tagit alltmer tid och resurser i anspråk. Detta samtidigt som Arbetsförmedlingens eget arbete med att stötta och hjälpa arbetssökande har fått stå tillbaka. Även det aktiva arbetsgivararbetet som Arbetsförmedlingen tidigare har bedrivit har påverkats.

Ytterligare en faktor som påverkar antal arbetssökande som anvisas till olika insatser är de volymmål som Arbetsförmedlingen har, vilket diskuterades mer ingående ovan. Om krav på volymer i en viss tjänst, eller insats, är mycket höga kan det påverka antalet arbetssökande som anvisas till just denna tjänst eller insats. I vissa fall skulle det kunna ske på bekostnad av att arbetssökande inte anvisas till en insats som skulle kunna möta deras behov av stöd och hjälp på ett bättre sätt. Denna återrapport omfattar dock ingen analys av eventuell undanträngning utan det är en fråga som kan behöva utredas vidare i andra sammanhang.

5 Om insatserna inte räcker till

Det är troligt att det inom målgruppen finns arbetslösa med mycket små chanser att övergå till ett arbete eller utbildning, oavsett vilka insatser de tar del av. Det är dock inte möjligt att utifrån den statistiska analysen avgöra exakt vilka dessa individer är och hur många individer det handlar om. För att göra en sådan bedömning krävs individuella bedömningar i varje enskilt fall. Dock återfinns dessa individer, med stor sannolikhet, inom målgruppen.

Inom ramen för ett pilotprojekt i region syd genomfördes under perioden november 2020 – november 2021 ett arbete med att kartlägga långtidsarbetslösa med mycket långa inskrivningstider utan progression. Under processen genomfördes bland annat granskning av ärendet i Arbetsförmedlingens stödsystem, medicinska underlag och slutrapporter avseende tidigare insatser samt granskning av aktivitetsrapporter. Det är ofta en tidskrävande process och i pilotprojektet gjordes en uppskattning att det gick åt omkring åtta timmar per ärende.

Under vissa omständigheter kan en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin alltså återkallas och det kan ske enligt 15 § förordning (2007:414). En anvisning till programmet ska återkallas om:

- den som anvisats missköter sig eller stör verksamheten, eller
- det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla anvisningen.

För den som förbrukat sina 450 dagar med ersättning ska Arbetsförmedlingen dessutom återkalla anvisningen om den arbetssökande:

- avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd,
- utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete,
- inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter, eller
- inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare.

En granskning genomförd av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) visar att drygt 6 procent av de arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin fick sin anvisning återkallad under 2018 (IAF 2019). Detta gäller oavsett skäl till återkallande.

Innan man kommer så långt som till återkallande av beslut kan en möjlighet vara att besluta om sanktioner. Sanktioner kan vara ett sätt för Arbetsförmedlingen att påverka arbetssökande som inte deltar i insatser på det sätt som är överenskommet. Ett vanligt förekommande skäl till sanktioner är att den arbetssökande inte redovisar aktivitetsrapport, eller att den arbetssökande inte söker arbete aktivt. Dock påverkar ersättningsformen vilken typ av sanktioner som Arbetsförmedlingen kan vidta om den arbetslöse inte deltar i aktiviteter på det sätt som är tänkt. Om den arbetssökande varken erhåller a-kassa eller aktivitetsstöd finns ingen möjlighet för Arbetsförmedlingen att dra in ersättningen som en form av sanktion.

5.1 Särskilda skäl för återkallelse av anvisning

Av Arbetsförmedlingens handläggarsöd för jobb- och utvecklingsgarantin framgår att en anvisning ska återkallas om det finns särskilda skäl för återkallelse, och att "särskilda skäl" innefattar alla omständigheter som motiverar att ett beslut om deltagande i programmet återkallas, men där ingen annan återkallelsegrund eller utskrivningsorsak finns" (Arbetsförmedlingen 2022e). Exempel på sådana situationer som beskrivs i handläggarsödet är att deltagaren inte vill vara kvar i programmet, eller att deltagaren inte kan tillgodogöra sig programmet. I handläggarsödet beskrivs vidare att när en handläggare bedömer att en deltagare inte kan tillgodogöra sig insatserna så att syftet med programmet inte kan uppnås, bör återkallelse utifrån särskilda skäl övervägas. Förhållandet måste dock vara mycket väl utrett, till exempel genom att flera olika insatser har prövats och uteslutits och bedömningen är att Arbetsförmedlingens insatser är uttömda. Utredningen måste vidare vara väl dokumenterad.

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen 2019 (ref. 28) fastslås att: *"Särskilda skäl för 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."*

I detta fall var domstolens bedömning att Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningen var riktig. I varje enskilt fall som gäller återkallande av anvisning krävs att det görs en individuell bedömning. Det måste alltså vara väl dokumenterat att myndigheten uttömt alla insatser.

Även om anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin återkallas är det möjligt för den arbetssökande att vara fortsatt inskriven på Arbetsförmedlingen. I samband med återkallandet tillfrågas den arbetssökande om han eller hon vill kvarstå som aktivt arbetssökande i sökandekategori 11 ("öppet arbetslös") eller annan lämplig sökandekategori (Arbetsförmedlingen 2022e).

I ovan nämnda pilotprojekt i region syd gjordes ett urval på 303 ärenden bland inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Kriterier för att ingå i urvalet var: (i) mer än 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin, (ii) saknade aktivitet vid den aktuella tidpunkten, och (iii) ofta varit registrerad som förhindrad. Efter arbetet med att kartlägga och granska dessa ärenden ledde det i 59 fall till att beslut om deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin återkallades. Det motsvarar drygt 19 procent av de granskade ärendena. I majoriteten av dessa fall (46 ärenden) var motiveringen till återkallandet "särskilda skäl".

6 Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer

I uppdraget ingår att särskilt analysera vilka stöd som bäst kan ges i samverkan med andra relevanta aktörer, såsom kommuner eller idéburna aktörer.

Arbetsförmedlingen ska, så långt det är möjligt, utgå från evidensbaserade modeller och beprövad erfarenhet.

Det finns begränsat med forskning, särskilt från Sverige, kring samverkan. Det gäller både hur samverkan mellan olika aktörer bäst organiseras, det som kallas samverkansprocessen, och effekterna av samverkan. Danermark (2015) menar att kunskapen om samverkan i den svenska kontexten inte vilar på någon gedigen teoretisk och empirisk forskning.³²

Det har gjorts försök att strukturera faktorer som påverkar samverkansprocessen (Danermark och Kullberg 1999). Dessa faktorer delas in i tre kategorier: faktorer som rör hur samverkan organiseras, faktorer som rör hur regelverken ser ut för de olika aktörerna, och faktorer som rör de inblandade professionernas kunskap och synsätt.

När det gäller regelverket (styrning) sätter detta ramarna för verksamheten, och ser olika ut för olika aktörer. Den viktiga frågan är om en aktörs regelverk försvårar samverkan. Ofta nämns sekretesslagstiftningen som ett exempel på regelverk som kan hindra samverkan, men Danermark (2015) menar att i en väl organiserad samverkan kan man lösa det så att samverkan fungerar ändå.

Det är rimligt att varje aktör organiserar sin verksamhet på ett sätt som lämpar sig för uppdraget, vilket också påverkar hur de kan samverka med andra. För att få samverkan mellan aktörerna att fungera väl kan det finnas ett behov i organisationen att vara tillräckligt flexibel och kunna anpassa sig.

När det gäller faktorer som rör de inblandade professionernas kunskap och synsätt underlättas samverkan av att deltagarna upplever att de kompletterar varandra snarare än att de konkurrerar med varandra, eller på annat sätt hamnar i konflikt med varandra. Detta skulle exempelvis kunna ske på grund av olika uppfattningar om vad det i praktiken menas med till exempel arbetsförmåga, försörjningsförmåga och att stå till arbetsmarknadens förfogande.

I Danermark (2015) listas ett antal grundförutsättningar för samverkan. Sammanställningen bygger på lång erfarenhet av utvärdering av samverkan och kan fungera som en praktisk vägledning i kombination med ytterligare litteratur om

³² Danermark (2015) är en kunskapssammanställning kring välfungerande samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen avseende personer med ekonomiskt bistånd som tagits fram på uppdrag av Socialstyrelsen.

samverkan. Den kan dock behöva kompletteras utifrån lokala förutsättningar. Några av de förutsättningar som nämns är att:³³

- Samverkan är förankrad på politisk nivå, administrativ ledningsnivå, och operativ verksamhetsnivå
- parterna har skrivit under bindande överenskommelser om samverkansprocessen
- det är tydligt vem som ansvarar för och beslutar om frågor som är relevanta för samverkan
- det finns en tydlig arbetsfördelning mellan parterna
- de organisationer som deltar i samverkan är stabila
- det finns mötesplatser där de inblandade kan utbyta information kontinuerligt, både formellt och informellt
- det finns tydliga incitament för organisationen att engagera sig i samverkan
- aktörerna har gått igenom viktiga begrepp och kommit överens om vad de innebär.

6.1 Exempel på hur Arbetsförmedlingen samverkar idag

Samverkan spelar en viktig roll i Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökande som är i behov av stöd från flera aktörer för att inte hamna i, alternativt bryta, långtidsarbetslöshet. Insatserna behöver ibland ske parallellt, till exempel samtidigt som en arbetssökande får en insats via Arbetsförmedlingen får den arbetssökande även stöd från socialtjänsten.

Erfarenheter från samverkan och projekt med flera aktörer pekar på att insatser för individer med behov av flera olika sorters stöd ofta behöver kombineras för att insatserna ska ge effekt. Stöd som bäst ges i samverkan med andra aktörer är individuella utifrån den långtidsarbetslöses behov. Avgörande för att förändra den arbetssökandes situation vid samverkan är dock att respektive aktörs kunskaper och befogenheter nyttjas till förmån för individen. Med en samlad kunskapsbild skapas en bättre förståelse över individens samlade behov, och med insyn i olika aktörers uppdrag och befogenheter skapas bättre förutsättningar för att stärka samverkansprocesser. Med en gemensam kunskap om individens förutsättningar finns det bättre möjligheter till en mer samordnad planering av aktiviteter som resulterar i arbete eller studier.

Vid behov av stöd från olika politikområden, blir behovet av samverkan mellan olika aktörer desto större. Det kan till exempel handla om samordnade insatser, där språkinsatser och reguljär utbildning kombineras till en insats. Det kan även handla om samverkan kring individ, att till exempel genom trepartssamtal mellan Arbetsförmedlingen, socialtjänst och individ tillsammans planera hur en kedja och kombination av insatser på bästa sätt möter individens behov.

³³ För en fullständig förteckning se Danemark (2015).

6.1.1 Samverkan inom ramen för samordningsförbunden

För att bryta och förebygga långtidsarbetslöshet bland grupper med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, är samverkan genom samordningsförbund ett tillvägagångssätt. Målgruppen för samordningsförbund är inte specificerad av lagstiftare, men genom förarbeten kan målgruppen ringas in som individer som har medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade utmaningar eller en kombination av dessa, och därmed behov av samordnat stöd från flera myndigheter (däribland Arbetsförmedlingen). Samordningsförbunden lyder under lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, vilket brukar benämnas Finsam. Lagen gör det möjligt för kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har ett regeringsuppdrag att granska och utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Två rapporter har publicerats och en tredje rapport är tänkt att publiceras under våren 2023.³⁴ I en av rapporterna analyseras om samordningsförbundens finansiering av insatser leder till att kommuner som är med i ett förbund utvecklas annorlunda jämfört med kommuner som inte är med i ett förbund (ISF 2019). Effekterna av att det finns ett samordningsförbund i en kommun mäts på kommunnivå snarare än på individnivå. Anledningen till detta är brist på data för individer som deltar i insatser finansierade av samordningsförbunden. Då effekten mäts på kommunnivå finns det svårigheter med att tolka dem. Ett resultat är dock att män i högre utsträckning lämnar Arbetsförmedlingen för ett arbete i kommuner som är med i ett samordningsförbund än i kommuner som inte är med i ett samordningsförbund. Däremot återfinns ingen effekt för kvinnor (ISF 2019).

6.1.2 Samverkan med kommunerna

De förändringar som har skett på och omkring myndigheten sedan 2019 har förändrat förutsättningarna för på vilket sätt Arbetsförmedlingen kan samverka med kommunerna. Omställningen som innebar drygt 3 000 färre anställda, utbyggnaden av matchningstjänster hos fristående aktörer, och en utveckling av geografiskt obunden service är några exempel på förändringar (Arbetsförmedlingen 2022f).

För att underlätta samverkan har Arbetsförmedlingen, tillsammans med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), tagit fram en modell för samverkan. Modellen består av en mall och handledning för överenskommelser om samverkan mellan parterna. Arbetsförmedlingen utvecklar också arbetsformer inom olika nyckelområden för samverkan med kommuner, och olika stöd och verktyg som bedöms stärka samverkan har tagits fram (Arbetsförmedlingen 2022f; Arbetsförmedlingen 2022g). Stöden avser samordning mellan kommuner och leverantörer, informationsinhämtning vid samråd, lokala jobbspår, projekt och samverkan inom

³⁴ Se [Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet - Inspektionen för socialförsäkringen \(isf.se\)](#) för mer information.

etableringsprogrammet. Utöver detta utvecklar Arbetsförmedlingen strukturer för kunskaps- och erfarenhetsutbyten. Myndigheten har även tagit fram två verktyg som ska underlätta prioriteringar och resursberäkningar av samverkan.

I arbetet runt personer med försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd) är samverkan ofta en förutsättning för att förändra och förbättra förhållandena för individerna. Det kan finnas flera olika utmaningar för individer i gruppen som också innebär att det finns behov av flera typer av insatser från olika aktörer. Arbetsförmedlingen, kommunernas socialtjänst, Försäkringskassan, och regionerna kan vara aktörer som behöver samverka i arbetet med denna grupp.

Hur samverkansmodellen tillsammans med de olika stöden stärker Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner kommer att analyseras och följas upp i slutredovisningen av uppdraget som lämnas till regeringen den 15 mars 2023.

Som ytterligare ett led i att underlätta samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har parterna ett uppdrag om att klargöra förutsättningar för när och hur det är lämpligt och möjligt för kommunerna att genomföra arbetsmarknadsinsatser och få ersättning för de insatser de genomför (Arbetsförmedlingen och SKR 2022). Riksdagen har genom ett förtydligande i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tydliggjort att kommuner har rätt att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt att detta genom överenskommelse med Arbetsförmedlingen får innefatta ersättning för utförandet. Arbetsförmedlingen och SKR har tillsammans initierat ett arbete för att analysera möjliga lösningar avseende finansiella överenskommelser, i enlighet med intentionen i beskriven lagförändring. Uppdraget är utforskande med hänsyn till andra alternativa lösningar i samverkan, pågående utredningar och i relation Arbetsförmedlingens samlade insatsutbud genom exempelvis projekt och upphandlade tjänster. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av det omfattande arbete som nu görs mellan Arbetsförmedlingen och kommuner baserat på samverkansmodellen. SKR har tidigare framfört att insatser till vissa målgrupper som står längre från arbetsmarknaden i första hand ska sökas genom sådana överenskommelselösningar med kommuner, och att insatserna ska kunna omfatta såväl koordinerande, vägledande och rustande som arbetsplatsnära och matchande inslag. SKR bedömer att det är angeläget med förtydligande kring vilka insatser och villkor som är aktuella för överenskommelselösningar (SKR 2021a).

6.1.3 Samverkan kring övergång från arbetslöshet till kommunal vuxenutbildning

Med anledning av matchningsproblematiken på arbetsmarknaden, där många arbetssökandes kompetenser inte motsvarar de som efterfrågas av arbetsgivare, har Arbetsförmedlingen sedan en tid tillbaka haft i uppdrag att öka andelen arbetssökande som övergår till reguljär utbildning. Arbetssökande som saknar fullständig gymnasial utbildning har varit en särskilt utpekad målgrupp för dessa uppdrag, eftersom gruppen med anledning av den korta utbildningsbakgrunden

generellt sätt konkurrerar om färre arbeten än övriga. Enligt SCB:s yrkesregister är endast 5 procent anställda i ett yrke som endast kräver förgymnasial utbildning, samtidigt som en tredjedel av alla inskrivna arbetssökande, sedan en tid tillbaka saknar fullständig utbildning på gymnasial nivå. Många av dessa personer riskerar därför att stanna i arbetslöshet under längre perioder. Utbildningsinsatser är därför helt centralt för att både minska och förhindra långtidsarbetslöshet för en stor grupp arbetssökande. Om fler arbetssökande med kort utbildning deltar i, och slutför, en gymnasieutbildning eller en yrkesinriktad utbildning kommer det troligen i förlängningen också innebära en ökad övergång till arbete.

En väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning har vid upprepade tillfällen nämnts som en viktig del för att öka övergången till utbildning. Detta har till exempel nämnts i regeringsuppdrag 3.5 i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2022.

Trots det väl identifierade behovet och de återkommande uppdragen har dock inte andelen kortutbildade som övergår till reguljär utbildning ökat avsevärt under de senaste åren. Arbetsförmedlingen har identifierat en olika rad anledningar till detta. Bland annat ser myndigheten att utbildningsutbudet för många inskrivna arbetssökande är bristfälligt. Bristerna avser i stor utsträckning utbildning som är anpassad för elever med lägre språkkunskaper i svenska och/eller upplägg där det är möjligt att kombinera yrkesutbildning med studier i sfi. Det finns därmed arbetssökande som har ett tydligt utbildningsbehov för att kunna närma sig arbete men som inte erbjuds möjligheter att delta i utbildning. Ett annat hinder som pekats ut för att fler arbetssökande med utbildningsbehov ska kunna delta i reguljär utbildning är möjligheterna till försörjning under tiden för utbildningen. Många arbetssökande kan eller vill inte söka studiemedel, varför en annan försörjning behövs för att möjliggöra deltagande i reguljär utbildning. Övriga tillgängliga studiefinansieringsmöjligheter³⁵ är i regel tidsbegränsade, varför många arbetssökande inte heller ser dessa möjligheter som lämpliga.

Därtill har Arbetsförmedlingen identifierat att arbetssökande ofta har begränsad insikt kring hur man går till väga för att påbörja en reguljär utbildning. Exempelvis har det framkommit att många av de som Arbetsförmedlingen anvisar att söka reguljär utbildning inte förstår vad anvisningen innebär. SKR har tidigare även pekat på att många kommuner upplever att de arbetssökande som anvisas till den kommunala vuxenutbildningen har behov av mer vägledning och stöd, både inför och under utbildningen än vad kommunerna har möjlighet att erbjuda (SKR 2021b). Även kommunerna uppger att de upplever att det i många fall även finns oklarheter vad gäller hur studierna ska finansieras.

Arbetsförmedlingen bedömer emellertid att det omfattande utvecklingsarbete som pågår för att stärka samverkan genom överenskommelser även skapar förbättrade

³⁵ Exempelvis studiestartsstöd och studier som förberedande insats.

förutsättningar för övergångar till studier. På grund av ett en överenskommelse ska föregås av en kartläggning av behov och förutsättningar säkerställs en struktur för att beakta frågor om utbud och individsamverkan tillsammans med kommunerna. Övergångar till studier nämns även som en obligatorisk process att inkludera i en överenskommelse. Under 2023 kommer myndigheten följa upp arbetet för att nå önskad effekt.

Arbetsförmedlingen har även en upphandlad karriärvägledningstjänst som vänder sig till arbetssökande som behöver karriärvägledning och stöd i att hitta en realistisk inriktning utifrån sina egna förutsättningar och omvärldens krav. Inom ramen för tjänsten kan leverantörer lotsa arbetssökande till kommunens reguljära utbildningar och studiebesök hos kommunernas utbildningsanordnare. Kortutbildade ska genomföra minst ett studiebesök hos relevanta utbildningsanordnare kopplat till deltagarens planering.

6.1.4 Samverkan genom projekt och lokala jobbspår

Genom projekt och/eller andra former av lokal samverkan utifrån de lokala behov som finns, möjliggörs samarbeten som kan bidra till att gemensamt ta fram nya arbetssätt samt vidareutveckla, och i viss mån individanpassa, arbetsmarknadspolitiken för de grupper som har behov av stöd inom flera områden. Genom projekt tillåts innovativa idéer testas, utan krav utifrån på till exempel volymmått. Detta kan i slutändan gynna både den enskilda individen som har haft det svårt att nå arbetsmarknaden med de traditionella medel som finns, och arbetsmarknadspolitiken i stort som kan utnyttja de erfarenheter som dras från utvärderingar av projekt.

När Arbetsförmedlingen och kommunen samverkar skapas en större verktygslåda även för arbetsgivare i branscher med kompetensbrist samtidigt som det möjliggör anställningar för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. I arbetet med lokala jobbspår stödjer Arbetsförmedlingen och kommuner tillsammans den arbetssökandes väg till arbete hos en arbetsgivare som redan gjort en avsiktsförklaring där de åtar sig att anställa. Modellen för lokala jobbspår bygger bland annat på insikter från DUA projekt SpårSam och goda exempel i landet (Dua 2022). I augusti 2022 fanns 280 lokala jobbspår med totalt 2 323 deltagare. Det finns goda erfarenheter av att arbeta med den rekommenderade modellen för lokala jobbspår för arbetsgivare som har svårt att rekrytera och för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden.³⁶

³⁶ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2020b) där resultaten av en effektutvärdering av ett lokalt jobbspår i Västra Götaland (*Välkommen till framtiden*) presenteras.

6.2 Samverkan med idéburna aktörer

Det har tidigare lyfts fram att idéburna aktörer har en viktig roll att spela vad gäller insatser för arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden.³⁷ De kan exempelvis bidra genom att skapa möjligheter för arbetsträning inom sina verksamheter, eller genom att anställa arbetslösa med funktionsnedsättning med hjälp av lönebidrag. Arbetsintegrerade sociala företag är en särskild typ av idéburna aktörer med en tydlig koppling till Arbetsförmedlingens verksamhet. Denna typ av företag har som mål att genom arbete och delaktighet integrera människor i samhälle och arbetsliv. Ett flertal av företagen är specialiserade på arbetslivsinriktad rehabilitering och har speciella möjligheter att skraddarsy arbetsuppgifter utifrån särskilda behov.

Det finns ingen väl avgränsad definition av vad en idéburen aktör är. De kan verka inom en rad olika områden, men har det gemensamt att de drivs utan vinstsyfte och grundas i värderingar och idéer. Ofta finns en önskan om att bidra till uppfyllandet av ett eller flera specifika samhällsnyttiga mål, som att exempelvis minska utanförskapet. Exempel på områden där idéburna aktörer bedriver verksamhet är sjukvård, äldreboenden, hemtjänst, verksamheter för personer med funktionsvariationer, flyktingmottagningar, och arbetsmarknadsinsatser. Idéburen verksamhet kan bedrivas i olika associationsformer, och sektorn skiljer sig från både privat och offentlig sektor.

För att en myndighet, såsom Arbetsförmedlingen, ska kunna samverka med aktörer inom idéburen sektor behöver deras tjänster upphandlas. Det finns ett särskilt regelverk kring hur sådana upphandlingar ska gå till, och nya regler trädde i kraft den 1 januari 2023. Från och med då är det enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) möjligt att reservera deltagandet i valfrihetssystem för idéburna organisationer som uppfyller särskilda krav. Tanken är att det ska göra det enklare för idéburna aktörer att delta i exempelvis upphandlingar av leverantörstjänster.

Samverkan kan också ske med hjälp av reserverade upphandlingar vilket innebär att den upphandlande organisationen kan reservera deltagandet i upphandlingar till aktörer vars främsta syfte är:

- social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning
- integration av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Som regel får upphandlande organisationer inte ge en särskild aktör en fördel på grund av exempelvis värdegrund. Men genom att tillämpa en reserverad upphandling kan aktörer alltså tilldelas kontrakt som de under normala konkurrensförhållanden inte skulle ha möjlighet att få.

Samverkan mellan en offentlig myndighet och idéburen sektor kan också ske genom ett så kallat idéburet offentligt partnerskap (IOP). Ett IOP måste vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna, vilket innebär att en överenskommelse om ett

³⁷ Se t.ex. SOU 2019:56 för en diskussion.

IOP inte får utgöra en otillåten direktupphandling eller ett otillåtet statsstöd. Denna samverkansform aktualiseras normalt i en situation där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga.³⁸

6.2.1 Hur sker samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburna aktörer?

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att vidareutveckla samverkan med kommuner och andra aktörer för att bidra till en effektiv arbetsmarknadspolitik. Det har funnits vissa utmaningar med att finna former för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburna aktörer.

Under våren 2022 tecknade Arbetsförmedlingen en nationell överenskommelse om samverkan med Fremia, en arbetsgivarorganisation för bland annat arbetsgivare inom idéburen sektor. Överenskommelsen syftar till att underlätta och samordna en nationell samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburna aktörer inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitik (Arbetsförmedlingen och Fremia 2022). Av överenskommelsen framgår att samverkan syftar till att tillvarata idéburna aktörers särart och det mervärde aktörerna kan erbjuda arbetssökande inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitik.

Kunskaperna kring effekterna för arbetssökande av att ha varit hos ett arbetsintegrerat socialt företag är mycket begränsad. Det vill säga, det finns begränsat med kunskap kring hur en tid i denna typ av företag påverkar chanserna för arbetssökande att övergå till en reguljär anställning, eller en anställning med stöd i en annan sektor. Det går därför inte att uttala sig om huruvida exempelvis arbetsträning inom denna typ av företag påverkar den arbetssökande på ett annat sätt än arbetsträning på någon annan typ av arbetsplats.

³⁸ [Samverkan med idéburna aktörer, civilsamhället och sociala företag | Upphandlingsmyndigheten](#)

7 Arbetsökande med behov av utbildning

Det har under ett antal år funnits indikationer på att det i flera sektorer och branscher råder brist på arbetskraft, samtidigt som arbetslösheten är hög. Detta kan till viss del förklaras av att arbetsökande inte har den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar, det vill säga att det finns en form av matchningsproblem på arbetsmarknaden. Dessutom är efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning, en grupp som är överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa, generellt låg på svensk arbetsmarknad. För att hantera denna obalans skulle det behöva ske anpassningar på både utbuds- och efterfrågesidan. Arbetsökande behöver på olika sätt investera i (vidare)utbildning och kompetensutveckling för att bli attraktiva på arbetsmarknaden. Och det kan finnas behov av att arbetsgivare i vissa fall justerar kvalifikationskraven så att fler arbetsökande kan bli aktuella för en anställning.³⁹ Här skulle det också kunna vara relevant att undersöka möjligheterna för arbetsgivare att vid rekryteringar hitta sätt att kunna ta hänsyn till informella kompetenser, på det sätt som exempelvis sker genom arbetsstättet Simulerad rekryteringsmetod (SRM), och inte bara formella kompetenser.⁴⁰ Eller att handläggare vid Arbetsförmedlingen i högre utsträckning försöker matcha arbetsökande och arbetsgivare med avseende på informella kompetenser, enligt den metod som användes inom projektet *Jämställd etablering*.

Utifrån ekonomisk teori är förväntningen att sysselsättningschanser, såväl som inkomster, bör öka med längden på utbildningen. Dessa samband har bekräftats i en rad empiriska studier både baserat på svenska och internationella data. Diskussionerna om flykting- och anhöriginvandrades svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden handlar i stor utsträckning just om hur man kan öka sysselsättningen bland lågutbildade (se t.ex. Calmfors m.fl. 2018; Calmfors och Sánchez Gassen 2019).

Men på individnivå kan det i vissa fall vara svårt att motivera till studier då det för individen ofta innebär en betydande investering, både vad gäller tid och kostnad bland annat i form av uteblivna arbetsinkomster under tiden utbildningen pågår. Vissa grupper av arbetsökande kan göra bedömningen att kostnaden för att investera i utbildning överstiger den förväntade förtjänsten av att göra det. Detta kan särskilt gälla personer som är något äldre och som kanske har tidigare arbetslivserfarenhet. I dessa fall kunde kortare, yrkesinriktade utbildningar inom bristyrken vara ett alternativ framför längre utbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet (se även Fredriksson m.fl. 2023). För andra grupper av

³⁹ I detta sammanhang har lönenivån en viss betydelse. Om lönenivån är förhållandevis hög, även för jobb som till exempel inte kräver någon tidigare arbetslivserfarenhet eller särskilda formella kvalifikationer, kan det minska arbetsgivarnas vilja att anställa arbetsökande med lägre kvalifikationer.

⁴⁰ Inom ramen för projektet Relocate, vars långsiktiga mål är att skapa och hitta en fungerande metod för att förflytta arbetsökande från geografiska områden med hög arbetslöshet till områden med stora rekryteringsbehov, har en ny simulerad rekryteringsmetod (SRM) utvecklats. Metoden är ett sätt att rekrytera utifrån färdigheter och generella kompetenser, snarare än efter arbetslivserfarenhet och utbildning. Via simuleringsövningar bedöms kandidaternas förmåga och motivation att ta och utföra arbetet. De som sedan klarat simuleringarna kallas till intervju hos arbetsgivaren. Relocate skapar en möjlighet att prova metoden i stor omfattning för ett konkret syfte (Arbetsförmedlingen 2022h).

arbetssökande är det mer troligt att investering i reguljär utbildning kan löna sig. Så kan till exempel vara fallet för yngre personer som kan förväntas ingå i arbetskraften i många år framåt.

När det gäller kostnaden för att delta i studier utgörs den inte enbart av den arbetsinkomst som går förlorad genom att inte arbeta under utbildningstiden, utan även av kostnaden för att till exempel ta ett lån under studietiden. För vissa grupper av arbetssökande kan det framstå som svårt att ta ett lån för att finansiera sitt uppehälle under studietiden, och det kan då vara viktigt att utforma ett annat system för finansiering under studietiden. I dessa fall bör den arbetssökande bibehålla åtminstone samma ersättningsnivå som om man exempelvis har i a-kassa eller aktivitetsstöd. Om det skulle krävas studielån för att gruppen ska ta del av utbildning, finns det risk att många väljer bort det. När det gäller incitamenten för framför allt nyanlända med kort utbildning att investera tid i en reguljär utbildning kan också försörjningskraven spela roll. För att få permanent uppehållstillstånd krävs till exempel att man kan försörja sig, och det finns också ett försörjningskrav kopplat till möjligheten för anhöriga att få uppehållstillstånd i Sverige.⁴¹ Detta är faktorer som kan bidra till att arbetslösa i gruppen nyanlända skulle föredra arbete framför studier, även om arbetet är förknippat med mindre fördelaktiga villkor både vad gäller arbetsmiljö och lön.

Ytterligare faktorer som kan påverka individens benägenhet att delta i, men kanske framför allt slutföra, en utbildning, är dels hur motiverad man är, dels vilka förutsättningar man har. Kunskapen kring vad som kan göras för att påverka studiemotivationen hos arbetssökande med kort utbildning är relativt begränsad. I en studie från 2015 genomfördes en utvärdering av den så kallade folkhögskolesatsningen som var en arbetsmarknadspolitisk insats som syftade till att motivera deltagarna att påbörja eller återgå till reguljär utbildning (Arbetsförmedlingen 2015). Insatsen riktade sig i första hand till ungdomar 16–24 år som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen, och som varken hade högskolebehörighet eller avslutad gymnasieexamen. I utvärderingen återfinns att folkhögskolesatsningen hade en positiv effekt på övergången till reguljär utbildning. Däremot tycks satsningen ha haft en negativ effekt på övergången till arbete, vilket skulle kunna förklaras av att fler av deltagarna övergår till utbildning, medan det är möjligt att arbetssökande i jämförelsegruppen i högre grad övergick till arbete. Uppföljningstiden i utvärderingen sträcker sig som längst 24 månader efter start i insatsen, vilket är en förhållandevis kort uppföljningsperiod. Och eftersom syftet med satsningen just var att motivera till studier är det också förväntat att effekter återfinns för övergången till studier. Med en längre uppföljningshorisont hade det varit möjligt att undersöka de mer långsiktiga effekterna på övergången till arbete.

Det är svårt att utifrån dessa resultat säga något om vilken effekt liknande studiemotiverande insatser skulle ha för till exempel utrikes födda med kort utbildning. Men det är möjligt att det på kort sikt i så fall skulle ha en effekt just på

⁴¹ För mer information om vilka regler som gäller se migrationsverket.se.

övergången till studier, och att det först på längre sikt möjligen skulle ha en effekt på övergången till arbete.

Som nämndes inledningsvis utgör insatser för att öka kvalifikationsnivån i gruppen av arbetsökande med svag konkurrensförmåga en typ av möjliga insatser för att öka sysselsättningen i gruppen långtidsarbetslösa, framför allt bland de som saknar gymnasieutbildning. Det har varit en prioriterad insats från Arbetsförmedlingens sida. För att öka antalet arbetsökande som påbörjar en (gymnasie)utbildning har bland annat en utbildningsplikt införts inom etableringsprogrammet, och inom jobb- och utvecklingsgarantin kan Arbetsförmedlingen anvisa till studier med aktivitetsstöd i upp till 12 månader.

Sedan den 1 augusti 2022 är kommunerna dessutom skyldiga att erbjuda en sammanhållen utbildning inom komvux för de deltagare i etableringsprogrammet som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet. Utbildningen ska ge eleverna tillräckliga kunskaper för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Detta är som framgår kommunernas ansvar, men då målgruppen kommer via Arbetsförmedlingen är det viktigt att kommunernas enheter för vuxenutbildning och Arbetsförmedlingen samverkar för att nå en samsyn kring målgruppen.

7.1 Betydelsen av samverkan med kommunerna

Som beskrevs i avsnitt 6.1.3 finns en rad institutionella utmaningar kopplade till att öka övergången till reguljär utbildning. Det handlar dels om svårigheter vad gäller informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, dels om utmaningar kopplade till att ansvaret vilar på individerna vad gäller övergången från Arbetsförmedlingens insatser till kommunala vuxenutbildningen.

För att underlätta övergången från Arbetsförmedlingens insatser till kommunala vuxenutbildningen, är stöd och vägledning både inför och under studierna viktigt. Arbetsförmedlingen bedömer att ökad tydlighet och samsyn kring behov och förutsättningar genom överenskommelser kan vara en central del i att stärka effektiviteten för båda parter. Samtidigt är det viktigt att kommunerna ges goda förutsättningar för att kunna erbjuda ändamålsenligt stöd och ett kursutbud som svarar mot både arbetsgivares och arbetsökandes behov. SKR har tidigare pekat på att många kommuner upplever att de arbetsökande som anvisas från Arbetsförmedlingen till den kommunala vuxenutbildningen har ett stort behov av stöd och vägledning både inför och under studierna. Det är kostsamt för kommunerna att bistå med detta.

En arbetsgrupp med representanter för Arbetsförmedlingen och SKR har också fått i uppdrag att ta fram förslag på hur finansiella överenskommelser kan utformas vad gäller samverkan kring bland annat arbetsökande som anvisas till reguljära studier inom vuxenutbildningen och som har behov av stöd inför, under och efter studietiden (Arbetsförmedlingen och SKR 2022).

Därtill ser Arbetsförmedlingen att ett antal förbättringar och prioriteringar av vägledning och stöd i att påbörja studier kan göras utifrån erfarenheter av lokala arbetssätt i samverkan mellan myndigheten och kommuner som lyckats bättre än övriga lokala Arbetsförmedlingsenheter. Det handlar exempelvis om att stärka samverkan med kommuner och folkhögskolor och att avsätta resurser för stöttning och vägledning. För att möjliggöra för fler arbetsökande som behöver utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden att kunna delta i reguljär utbildning föreslår Arbetsförmedlingen att frågan om försörjningen under studietiden för arbetslösa utreds.

8 Vilken roll kan etableringsjobben spela?

Etableringsjobben hade i januari 2023 ännu inte införts, även om parterna presenterade ett avtal i början av december 2022. Det är därför svårt att i dagsläget göra en bedömning kring vilken roll etableringsjobben kan spela framöver för denna grupp vad gäller övergången till arbete. Men för att försöka säga något jämförs först den tänkta målgruppen för etableringsjobben med målgruppen för de anställningsstöd som finns idag och som förväntas vara relativt lika etableringsjobben; introduktionsjobb och nystartsjobb. Därefter görs en beskrivning av sammansättningen av arbetssökande som idag har introduktionsjobb och nystartsjobb. Slutligen görs en jämförelse mellan dessa arbetssökande, och långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden, enligt definitionen i den här rapporten. Genom att göra en sådan jämförelse kan vi få en uppfattning kring vilken roll etableringsjobben kan spela för målgruppen.

8.1 Målgrupper för etableringsjobb, introduktionsjobb och nystartsjobb

Etableringsjobb är en rättighetsbaserad arbetsmarknadspolitisk insats som i normalfallet ska leda till en tillsvidareanställning. Det är arbetsmarknadens parter; Svenskt Näringsliv, Unionen och LO, som har enats om ett avtal för etableringsjobb. Syftet med etableringsjobb är att fler långtidsarbetslösa och nyanlända ska få ett jobb. Att en insats är rättighetsbaserad innebär att arbetssökande som ingår i målgruppen för insatsen, det vill säga långtidsarbetslösa och nyanlända i Sverige, har rätt att få stödet beviljat om båda parter uppfyller villkoren som gäller för stöden, utan att Arbetsförmedlingen gör en bedömning om huruvida stödet är lämpligt för den sökande. På detta sätt liknar etableringsjobben nystartsjobben som också är en rättighetsbaserad insats.

Etableringsjobben skiljer sig från introduktionsjobb och nystartsjobb, med avseende på hur ersättningssystemet är utformat. För etableringsjobb kommer arbetsgivarna och staten dela ungefär lika på lönekostnaden. Nivån på lönen för den arbetslöse kommer sammantaget att motsvara lägsta lönen i ordinarie kollektivavtal. De som kan ansöka om ersättning för etableringsjobb är vissa långtidsarbetslösa och nyanlända som varit i Sverige upp till tre år.

Introduktionsjobb är en form av särskilt anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårt att få ett arbete utan anställningsstöd och bidra till att stärka deras ställning på arbetsmarknaden. Målgruppen för introduktionsjobben är inskrivna arbetssökande som:

- deltar i jobb- och utvecklingsgarantin
- har fyllt 20 år och har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i minst 200 dagar som det kan lämnas ersättning för

- är nyanländ, har fyllt 20 år samt deltar i etableringsprogrammet eller någon gång de senaste 12 månaderna varit anvisad till etableringsprogrammet
- är nyanländ, har fyllt 20 år och inom de senaste 36 månaderna har fått uppehållstillstånd eller uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en EU/EES-medborgare

Subventionsgraden för introduktionsjobb är 80 procent av lönen upp till ett tak på 20 000 kronor per månad vid heltid.

Nystartsjobb är som nämndes ovan en rättighetsbaserad arbetsmarknadspolitisk insats. Insatsen riktar sig till inskrivna arbetssökande som varit frånvarande från arbetslivet en längre tid eller som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Överlag liknar målgruppen för nystartsjobb målgruppen för etableringsjobb och introduktionsjobb, även om målgruppen för nystartsjobb är något bredare.⁴² Ersättning för nystartsjobb kan bland annat ges för en person som:

- ännu inte fyllt 25 år och varit frånvarande från arbetsmarknaden i minst 6 av de senaste 9 månaderna, eller
- fyllt 25 år och varit frånvarande från arbetsmarknaden i minst 12 av de senaste 15 månaderna, eller
- är nyanländ invandrare och arbetslös eller deltar i etableringsprogrammet, eller deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

8.2 Vilka arbetssökande har introduktionsjobb och nystartsjobb

I tabell 1 görs en jämförelse mellan arbetslösa som ingår i målgruppen för uppdraget och arbetssökande som idag har introduktionsjobb eller nystartsjobb. Givet att målgruppen för de olika stöden till viss del överlappar skulle man genom att undersöka sammansättningen av de som har introduktionsjobb eller nystartsjobb få en ungefärlig uppfattning kring vilka grupper av arbetssökande som arbetsgivare i första hand kommer att anställa i ett etableringsjobb. Men som nämndes tidigare ger detta inte ett definitivt svar på frågan kring vilken roll etableringsjobben kan spela för att öka övergången till arbete bland långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.

Som framgår av tabellen finns det skillnader mellan arbetssökande som idag har introduktionsjobb och nystartsjobb, och arbetslösa som har en totaltid i ramprogram på fem år eller mer. De mest framträdande skillnaderna är att andelen över 55 år är betydligt lägre bland de med introduktionsjobb och nystartsjobb, att andelen som är födda i ett utomeuropeiskt land är högre, och att andelen med en funktionsnedsättning är lägre, jämfört med arbetslösa som ingår i målgruppen för uppdraget.

⁴² Se <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/nystartsjobb> för en fullständig beskrivning över villkoren.

Om arbetsgivare skulle efterfråga att anställa liknande individer i etableringsjobb som arbetsgivare idag anställer med nystartsjobb, vilket är ett antagande vi inte kan undersöka, är det rimligt att tro att långtidsarbetslösa som är över 55 år, eller som har en funktionsnedsättning har en relativt låg sannolikhet att anställas i ett etableringsjobb.

Andelen födda i ett utomeuropeiskt land är relativt hög både bland de som har ett introduktionsjobb och de som har ett nystartsjobb. Detta skulle möjligen tala för att etableringsjobben kunde vara aktuella för vissa i gruppen, givet att personen är yngre än 55 år och inte har en funktionsnedsättning.

När det gäller könsfördelningen är det svårt att göra en bedömning. Andelen kvinnor är relativt låg bland de som har nystartsjobb, och det är svårt att veta hur könsfördelningen bland de som anställs i ett etableringsjobb kommer att se ut.

Tabell 1 En jämförelse av bakgrundsegenskaper mellan arbetssökande med introduktionsjobb, nystartsjobb, och målgruppen för uppdraget (inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin med en totaltid i ramprogram på fem år eller mer) i november 2022.

Bakgrundsegenskaper	Introduktionsjobb	Nystartsjobb	Inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin med totaltid i ramprogram ≥ 5 år
Kvinnor (%)	52	38	50
Ålder (%)			
25–54 år	84	82	60
Över 55 år	16	18	40
Utbildningsnivå (%)			
Förgymnasial utbildning	53	46	42
Gymnasieutbildning	24	29	36
Eftergymnasial utbildning	23	25	22
Födelseregion (%)			
Sverige	10	16	37
Europa	11	12	8
Utanför Europa	79	72	55
Funktionsnedsättning (%)	7	8	33
Antal	6 068	25 789	31 785

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

9 Förslag på åtgärder för att öka övergången till arbete eller utbildning

Beskrivningen av målgruppen i denna återrapport visar att det inom gruppen finns stora skillnader. Den typ av stöd och hjälp som arbetssökande inom målgruppen har behov av kan därmed se olika ut. Det kan till exempel finnas skillnader mellan vad utomeuropeiskt födda, som är yngre än 55 år med högst förgymnasial utbildning har behov av, jämfört med vad inrikes födda som är äldre än 55 år och med en funktionsnedsättning har behov av. I det förra fallet kan det finnas behov av att delta i utbildning för att få en fast förankring på arbetsmarknaden, medan arbetssökande i det senare fallet har behov av andra typer av åtgärder för att övergå till arbete eller utbildning.

De förslag på åtgärder som diskuteras nedan bör läsas med dessa skillnader i åtanke. Även om det kan finnas gemensamma nämnare när det gäller hur insatser och arbetssätt bör utformas för att möta behoven hos olika grupper, finns det också skillnader. Det finns olika förklaringar till varför arbetslöshetstiden blivit lång, och beroende på vad orsaken är kan också behoven av insatser se olika ut.

När det gäller långtidsarbetslöshet är det viktigt att ha strategier både för hur långa tider i arbetslöshet kan förhindras, och för hur personer som redan varit utan arbete under lång tid ska kunna övergå till arbete eller utbildning. Olika typer av insatser kan behövas för att möta båda dessa utmaningar. Som konstaterats tidigare är det också troligt att det inom gruppen av långtidsarbetslösa med mycket långa inskrivningstider finns arbetssökande som kommer ha svårt att övergå till arbete eller utbildning oavsett vilken typ av arbetsmarknadspolitiska insatser de tar del av.

9.1 Åtgärder för att öka övergång till arbete eller utbildning

De förslag på åtgärder för att öka övergången till arbete eller utbildning som diskuteras nedan tar sin utgångspunkt i den statistiska analys, samt den litteraturgenomgång, som görs i återrapporten. Ambitionen för utformningen av arbetsmarknadspolitiken bör vara att den ska bygga på evidens vilket gör det viktigt att utgå från forskningen på området.

Det är inte alla verktyg som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att hjälpa och rusta arbetssökande som har utvärderats. Kunskapen är därför begränsad kring hur vissa insatser påverkar möjligheten för arbetssökande att övergå till arbete och utbildning. Insatser som har utvärderats och som det finns evidens för att de ökar chanserna att lämna arbetslösheten är bland annat: praktik, arbetsmarknadsutbildning, subventionerade anställningar, förstärkta förmedlingsinsatser, och SIUS-metodiken.⁴³

⁴³ Se avsnitt 3 i denna återrapport för en litteraturgenomgång.

I vissa fall kan det göras en tentativ bedömning av hur en insats, som inte har utvärderats, kommer att påverka arbetssökandes möjligheter att lämna arbetslösheten utifrån om insatsen liknar insatser som har utvärderats.

Ett exempel på en insats som har utformats för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden är den upphandlade tjänsten Steg till arbete. Tjänsten riktar sig till arbetssökande som på grund av en historik av ohälsa och/eller funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering för att komma i arbete eller utbildning. Det är en sammanhållande tjänst som är tänkt att kartlägga, utreda, vägleda, motivera och matcha arbetssökande mot lämpligt arbete eller utbildning. Tjänsten har ännu inte startat men kommer på sikt att ersätta introduktion till arbete (INAB) och aktivitetsbaserade utredningsplatser i hela landet. Det är i nuläget svårt att göra en bedömning kring vilken betydelse tjänsten kommer att ha för att öka övergången till arbete och utbildning i målgruppen. Det blir dock viktigt att följa upp, och så långt som möjligt, utvärdera effekterna för arbetssökande som tar del av tjänsten.

Som beskrivits tidigare kan många arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden ha behov av en kedja av olika insatser för att övergå till arbete eller utbildning. Vissa insatser bör då kanske inte främst ses som insatser som leder direkt till arbete utan det kan vara mer relevant att analysera hur det påverkar sannolikheten att övergå till olika intermediära utfall, som i sin tur kan öka sannolikheten att övergå till arbete. Exempelvis kan arbetsplatsförlagd praktik och subventionerade anställningar vara viktiga verktyg på vägen mot ett varaktigt arbete. För att kunna anskaffa praktikplatser, och för att matcha arbetssökande och arbetsgivare, både för subventionerade och osubventionerade anställningar, krävs täta kontakter och nära samarbeten med arbetsgivarsidan.

Över lag visar forskningen att arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar har en positiv effekt på övergången till arbetet, och att effekterna tycks vara större för de som varit utan arbete under längre tid (Card m.fl. 2016). Ambitionen är således att fler arbetssökande ska få ta del av dessa insatser. För målgruppen som analyseras i återrapporten kan det i vissa fall behövas anpassningar av dagens arbetsmarknadsutbildningar och subventionerade anställningar för att arbetssökande i målgruppen ska kunna tillgodogöra sig dem. För arbetsmarknadsutbildning kan det handla om kompletteringar eller anpassningar så att fler klarar utbildningarnas krav. Oftast krävs en kedja av insatser (till exempel vägledning och yrkessvenska) före anvisning till arbetsmarknadsutbildning för att arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden ska kunna klara av utbildningen. Även individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning, skulle kunna stödja deltagarna även efter anvisning (Arbetsförmedlingen 2023a).

När det gäller subventionerade anställningar kan subventionsgraden spela roll. Subventionen är ett sätt att kompensera arbetsgivaren för den risk, och de extra kostnader, som kan finnas förknippade med att anställa arbetssökande som stått

utanför arbetsmarknaden under lång tid. Ju högre risk, och kostnad, arbetsgivaren upplever att det finns med att anställa ur gruppen desto högre behöver subventionsgraden vara för att arbetsgivaren ska vara beredd att anställa. För de numera avskaffade extratjänsterna var subventionsgraden 100 procent, medan den för introduktionsjobb är 80 procent. Ersättningen till arbetsgivare för nystartsjobb är annorlunda utformad men principen är att storleken och längden på ersättningen ökar med arbetslöshetstidens längd.⁴⁴ En anpassning här skulle alltså kunna innebära ett anställningsstöd med en högre subventionsgrad än hos de befintliga stöden.

Forskningen visar vidare att förstärkta förmedlingsinsatser, ofta utformade som fördjupad kartläggning av kompetenser, förmågor, och ambitioner, i kombination med ett intensifierat matchnings- och arbetsgivararbete ökar övergången till arbete. Insatser, eller arbetssätt, som innefattar dessa komponenter har visat sig ha positiva effekter på sysselsättningen för många olika grupper av arbetssökande: nyanlända, ofta med kort utbildning (Arbetsförmedlingen 2020b, Arbetsförmedlingen 2022b), unga med funktionsnedsättning som erhåller aktivitetsersättning (Fogelgren m.fl. 2022), arbetssökande med ekonomiskt bistånd (Mörk m.fl. 2021; SBU 2022), och arbetssökande med psykisk funktionsnedsättning (Brinchmann m.fl. 2020). I Konjunkturrådets rapport för 2023 dras slutsatsen att det är troligt att denna typ av förstärkta förmedlingsinsatser också kan fungera för att hjälpa arbetstagare som förlorar jobbet på grund av strukturomvandling tillbaka till arbete. Äldre arbetskraft med kort utbildning, bosatta i glesbygden är en grupp som riskerar att drabbas särskilt hårt av strukturomvandlingen. För denna grupp lyfts också behovet av korta omställningskurser inom bristyrken fram för att de ska kunna återgå till arbete (Fredriksson m.fl. 2023).

Även om målgruppen för insatserna skiljer sig åt är arbetssätten i stora delar likartade, och det är möjligt att identifiera flera gemensamma framgångsfaktorer. Arbetssätten har ett direkt fokus på arbete, utan att det görs en bedömning av matchningsbarhet eller att det behövs en viss förberedelsestid. Insatserna startar med en djupare och bredare kartläggning av de arbetssökandes kompetenser och förutsättningar. De kännetecknas av ett tydligt mål om att alla arbetssökande så snabbt som möjligt ska matchas ut mot arbete och mycket av verksamheten utgörs av omfattande och systematiskt arbetsgivararbete. Insatserna har även inneburit en kontinuitet i form av att *en* specifik handläggare eller handläggargrupp stöttar den arbetssökande från den tidiga kartläggningen och ända fram till slutfasen ute på arbetsplatsen.

När det gäller möjligheten att matcha arbetsgivare och arbetssökande med avseende på informella kompetenser kan både matchning från dag 1 och metoden simulerad rekryteringsmetod (SRM) fungera som vägledande alternativ.

⁴⁴ Ersättningen kan vara 1 eller 2,5 gånger arbetsgivaravgiften och vara i mellan ett och två år.

9.1.1 Förstärkta förmedlingsinsatser

Med utgångspunkt i forskningen bedöms en åtgärd för att öka övergången till arbete bland arbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden vara att fler får ta del av förstärkta förmedlingsinsatser. Förstärkta förmedlingsinsatser skulle erbjudas i form av Matchning från dag 1 som är ett evidensbaserat arbetssätt särskilt utformat för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Detta arbetssätt skulle kunna utgöra ett komplement till de matchningsinsatser som idag erbjuds av Arbetsförmedlingen och av fristående aktörer. Arbetssökande som skulle vara aktuella för denna åtgärd är arbetssökande som har behov av omfattande/intensivt stöd och som skulle falla utanför målgruppen för den typ av förmedlingsinsatser som idag utförs av anordnare, men som inte har en dokumenterad funktionsnedsättning. Den senare gruppen bör i stället få utökade möjligheter att delta i insatser där SIUS-metodiken tillämpas (Fogelgren m.fl. 2021).

Arbetssättet skulle framför allt tillämpas när det gäller arbetssökande med längre arbetslöshetstid men kan också erbjudas tidigt i arbetslöshetsperioden till arbetssökande med behov av fördjupat stöd, till exempel nyanlända lågutbildade flyktinginvandrare, för att förhindra långtidsarbetslöshet.

I tidigare försöksverksamheter har Matchning från dag 1 erbjudits till utrikesfödda arbetssökande, men metoden är i grunden utformad för bredare grupper av arbetssökande med stort behov av stöd. Att metoden har goda förutsättningar att fungera för större grupper av arbetssökande understöds av att de avgörande metodstegen sammanfaller med arbetssätten inom SIUS och försöksverksamheten *Välkommen till framtiden*, som har visat sig fungera väl.

Ett personalintensivt arbetssätt och behov av ökad finansiering

I uppdraget till Arbetsförmedlingen att under 2022 förbereda för att från och med 2023 förstärka stödet till personer som är långtidsarbetslösa, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar, anges bland annat att det ska ske genom fler personalintensiva insatser (A2022/00330). Arbetsförmedlingen gör i budgetunderlaget för 2023 – 2025 bedömningen att uppdragets realiserbarhet, med alla dess ingående delar, är beroende av ytterligare resurser (Arbetsförmedlingen 2022d).

Förslaget om att fler arbetssökande ska få ta del av förstärkta förmedlingsinsatser enligt beskrivningen ovan, ligger i linje med detta. Både arbetssättet Matchning från dag 1 och SIUS-metodiken är personalintensiva arbetssätt som också kräver ökad finansiering. Arbetssökande i den tänkta målgruppen för arbetssättet bedöms stå relativt långt ifrån arbetsmarknaden och det kan på så sätt vara motiverat att de får ta del av mer resursintensiva insatser än arbetssökande som bedöms ha ett mindre stödbehov.

Över lag är det viktigt att arbetssökande anvisas till de insatser de bedöms ha behov av och som bedöms kunna förbättra deras möjligheter att övergå till arbete eller

utbildning. Som framgår av den statistiska analysen i denna återrapport är en av de vanligaste insatserna i målgruppen deltagande i tjänsten rusta och matcha. Analyser av arbetssökande som har profilerats med hjälp av det statistiska bedömningsstödet och som bedöms stå för långt ifrån arbetsmarknaden för att anvisas till tjänsten rusta och matcha, visar att denna grupp tagit del av relativt få insatser (Arbetsförmedlingen 2023b). Analysen visar att i en grupp arbetssökande som har profilerats, som var utan aktivitet vid tidpunkten för profilering, och som bedöms stå för långt från arbetsmarknaden för att delta i tjänsten, var 63 procent fortfarande utan aktivitet, eller utfall, 90 dagar efter profilering. Efter 180 dagar var motsvarande andel 43 procent. Bland de som deltar i aktiviteter är jobbsökaraktiviteter eller utbildningsinsatser de vanligaste aktiviteterna (Arbetsförmedlingen 2023b).

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter arbeta med att effektivisera och därigenom frigöra resurser, men det kommer inte att vara tillräckligt. Samspelet mellan förvaltningsanslag och programanslag är en viktig förutsättning för att kunna genomföra arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen gjorde i budgetunderlaget för 2023 – 2025 bedömningen att det finns en obalans mellan förvaltningsmedel och programmedel. Vid en obalans mellan anslagsformerna finns det en risk att programanslagen inte kan utnyttjas fullt ut då det är förhållandevis resurskrävande, i form av personella kompetenser och resurser, att till exempel besluta om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlingen för en dialog med ESF-rådet om finansiering för att i projektform implementera Matchning från dag 1 i utvalda områden över hela landet. Målgruppen är tänkt att vara utrikesfödda kvinnor och män som varit arbetslösa mer än 24 månader som inte är aktuella för insatser inom rusta och matcha, och som bor i områden med socioekonomiska utmaningar. Denna grupp överlappar till viss del med målgruppen för den här återrapporten, men som den statistiska analysen visar är gruppen bredare än så.

Det är viktigt att det finns möjlighet att testa, och utvärdera effekterna av, nya arbetssätt, metoder och insatser. Det är ett sätt för att få kunskap kring om insatsen fungerar som tänkt. Att kunna göra det i projektform genom finansiering av ESF är av mycket stor betydelse. Men det kan inte ses som en långsiktig hållbar lösning att finansiera förstärkta förmedlingsinsatser genom projektmedel. Finansiering genom ESF-projekt innebär en begränsning både vad gäller varaktighet och omfattning. För att uppnå resultat och minska antalet långtidsarbetslösa skulle fler i målgruppen behöva få ta del av förstärkta förmedlingsinsatser, än vad som är möjligt när arbetssättet genomförs i projektform.

9.2 Arbetsmarknadspolitiskt program för långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden

Som nämndes ovan har Arbetsförmedlingen i tidigare budgetunderlag gjort bedömningen att det finns inskrivna arbetslösa som trots långa inskrivningstider har

haft svårt att få varaktigt fotfäste på arbetsmarknaden. Det kan därmed finnas behov av att finna en ny väg för att skapa varaktig sysselsättning och försörjning för individer för vilka Arbetsförmedlingens insatser bedöms vara otillräckliga eller uttömda.

Diskussionen kring behovet av en insats riktad till denna grupp är inte ny, och det har även funnits olika typer av insatser särskilt riktade till gruppen tidigare. Här kan bland annat införandet av aktivitetsgarantin år 2000 och införandet av fas 3, sedermera sysselsättningsfasen, inom jobb- och utvecklingsgarantin, år 2007 nämnas. Också införandet av extratjänster motiverades med att det fanns behov av en insats riktad till just långtidsarbetslösa, men även nyanlända inom etableringen. Alla dessa insatser har avvecklats och idag finns ingen insats som specifikt riktar sig till arbetslösa med mycket långa tider inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Det bör också beaktas att sammansättningen av de arbetslösa har ändrats under de senaste 15 åren. Arbetslösheten ökade kraftigt i samband med finanskrisen, och krisen sammanföll med politikförändringar som innebar en övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen för personer som tidigare stod utanför arbetskraften. Arbetsförmedlingen fick också 2010 ett utökat ansvar för etableringsinsatser för flykting- och anhöriginvandrare, vilket påverkade sammansättningen bland de arbetslösa.

SKR har tidigare argumenterat för att det finns ett behov av ett ändamålsenligt stöd för långtidsarbetslösa där varken extratjänster eller andra insatser är tillräckliga (SKL 2018). Detta resulterade i det förslag som kom från SKR år 2019 (SKL 2019). Några av SKR:s utgångspunkter har varit att nuvarande program inte är ändamålsenligt utformade utifrån gruppens komplexa utmaningar och behov av stöd från flera aktörer. SKR pekade på behovet av ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program där kommuner ges möjlighet att ta ett större ansvar med medföljande finansiering och befogenhet samt inrättande av en ny statlig ersättning till den enskilde.

9.2.1 Målgruppen för uppdraget

Den statistiska analysen av deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser visar att arbetsmarknadsnära insatser, såsom praktik, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar, inte varit vanliga insatser i målgruppen. Omkring 47 procent av männen och 43 procent av kvinnorna har tagit del av praktik. Andelarna som haft en arbetsmarknadsutbildning eller någon form av arbete är lägre.

Det är möjligt att en del av de som ingår i målgruppen skulle kunna övergå till arbete eller utbildning genom att i högre utsträckning få ta del av insatser som forskningen visar har effekt, även om det i vissa fall skulle behöva ske en anpassning av insatserna så att målgruppen kan tillgodogöra sig dem.

En del i att uppnå detta kan vara kompletterande bedömningar, och genom detta förbättrad dokumentation och mer träffsäkra bedömningar av vilka insatser de

arbetssökande har behov av. Detta för att undvika att arbetssökande får ta del av insatser som är på "fel" nivå i relation till vart den sökande befinner sig på sin väg mot ett arbete. Att ta del av "fel" insats kan leda till att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig insatsen på det sätt som det var tänkt och att insatsen då inte får avsedd effekt.

Ytterligare en viktig del för att detta ska kunna realiseras är att myndigheten har tillräckliga resurser och tillgång till nödvändig kompetens både för att fatta beslut om Arbetsförmedlingens egna insatser och för att kunna samverka med andra relevanta aktörer. När det gäller möjligheterna till samverkan gör Delegationen för unga och nyanlända i arbete (Dua) i sitt slutbetänkande bedömningen att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har minskat i omfattning sedan 2019. Budgetneddragningar för Arbetsförmedlingen, nedläggning av arbetsförmedlingskontor, osäkerhet kopplat till innebörden av Januariavtalet, samt införandet av tjänsten rusta och matcha och regeringens styrning mot ökade volymer i denna, antas vara faktorer som kan ha bidragit till detta (SOU 2023:7).

Det är dock troligt att det inom målgruppen finns arbetslösa med mycket små chanser att övergå till ett arbete eller utbildning, oavsett vilka insatser de tar del av. Det är inte möjligt att utifrån den statistiska analysen avgöra hur många individer det handlar om. Dock återfinns dessa individer, med stor sannolikhet, inom den valda målgruppen. I de fall Arbetsförmedlingen använt de insatser som myndigheten har till sitt förfogande, inklusive den ovan föreslagna förstärkta matchningshjälpen i form av metoden matchning från dag 1, och en arbetssökande ändå inte uppnått varaktig etablering, kan det finnas behov av en ny insats som riktar sig specifikt till långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.

9.2.2 Överväganden och förslag

Arbetsförmedlingen har i tidigare budgetunderlag gjort bedömningen att det finns inskrivna arbetslösa som trots långa inskrivningstider har haft svårt att få varaktigt fotfäste på arbetsmarknaden. Det kan därmed finnas behov av att finna en ny väg för att skapa varaktig sysselsättning och försörjning för individer för vilka Arbetsförmedlingens insatser bedöms vara otillräckliga eller uttömda. Det är dock inte möjligt att inom ramen för denna återrapport presentera ett detaljerat förslag på hur detta bör utformas. Myndigheten vill dock peka på ett antal viktiga aspekter som beslutsfattaren bör ha i åtanke om det bedöms som lämpligt att gå vidare med förslaget om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken.

- Syftet med programmet bör regleras i förordning och skilja sig från syftet med jobb- och utvecklingsgarantin. Programmets syfte kan beskrivas som att omhänderta personer som inte kan hjälpas av andra insatser. Med ett sådant syfte är förväntningen att det kommer att bli förhållandevis små volymer i programmet.

- Arbetsförmedlingen bör ha ansvar för att fatta beslut och anvisa inskrivna arbetslösa till ett sådant program om individen uppfyller vissa kriterier.
- Anvisning till programmet bör ske utifrån individens behov, oberoende av vilken typ av ersättning hon eller han erhåller.
- En förlaga för en metodik för att avgöra om en individ ingår i målgruppen för programmet kan hämtas från förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. Denna reglering innefattar en tydlig ordning i vilka de olika stöd som anges i förordningen ska övervägas. Det stöd som kan anses mest omfattande, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare eller hos Samhall AB, övervägs först när andra insatser inte bedöms vara tillräckliga. Den avgränsning som definierats, att personen ”inte kan få något annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser” kan tjäna som utgångspunkt för fortsatta överväganden även kring den insats som föreslås här. Detta med skillnaden att det i detta sammanhang inte avser endast personer med funktionsnedsättning, och att personens behov av stöd här får definieras på annat sätt än genom grad av nedsättning av arbetsförmågan.
- Innehållet i programmet behöver utredas vidare men en utgångspunkt är att programmet bör utgöras av sysselsättning i icke-ekonomisk verksamhet för att inte strida mot EU:s statsstödsregler.
- Anordnare av verksamheten kan vara arbetsgivare inom välfärden, offentlig, kulturell och ideell sektor.
- Varaktigheten i programmet bör utredas vidare. Om varaktigheten är begränsad är det troligt att vissa arbetssökande fullgör programmet utan att ha funnit arbete eller annan sysselsättning. Beroende på hur utskrivningar från jobb- och utvecklingsgarantin, samt reglerna för återinträdesrätt i programmet, regleras kan arbetssökande antingen återvända till jobb- eller utvecklingsgarantin, eller återinskrivas som öppet arbetslösa, alternativt som sökande med förhinder om de inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande. Myndigheten har tidigare uttryckt att detta är en situation som helst ska undvikas.
- Om anvisningar till programmet är tidsbegränsade bör regelbundna uppföljningar av deltagarna i programmet göras. Syftet är då att uppdatera bedömningen kring huruvida individen har fortsatt behov av att delta i programmet, eller om hon eller han bedöms vara i behov av en annan insats för om möjligt övergå till arbete.
- Sysselsättningen bör kunna kombineras med vissa andra insatser såsom utbildning, fysiska och psykiska behandlingsinsatser, och socialt stöd och rådgivning. Men detta behöver utredas vidare.
- Ett alternativ kan vara att programmet utformas som en ny typ av anställningsstöd. Det kan då innebära att programmet finansieras av staten genom att Arbetsförmedlingen finansierar anställningen med samma belopp som individen har haft i aktivitetsstöd.
- Ett annat alternativ kan vara riktade statsbidrag till kommunerna för att anordna anpassade sysselsättningsplatser. Många av de personer som skulle ingå i målgruppen för det nya programmet har försörjningsstöd, och kommunerna

arbetar redan idag med att ge personerna stöd och insatser utöver det som Arbetsförmedlingen erbjuder.

10 Avslutande diskussion

Arbetet med att minska långtidsarbetslösheten och korta arbetslöshetstiderna behöver bedrivas inom många olika politikområden och tillsammans av flera olika aktörer. Arbetsmarknadspolitik, socialpolitik, integrationspolitik, näringspolitik och utbildningspolitik är sådana områden och viktiga aktörer är exempelvis Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommunerna, samt aktörer inom idéburen sektor. Arbetsgivare inom privat sektor spelar också en viktig roll för att personer som varit utan arbete under lång tid ska kunna få ett arbete. I ett första steg genom att erbjuda praktik och möjliggöra subventionerade anställningar, som förhoppningsvis därefter kan leda vidare till en osubventionerad anställning. Arbetsförmedlingen har en central roll i arbetet med att motverka och bryta långtidsarbetslöshet men kommer inte att klara utmaningen på egen hand med de verktyg som finns att tillgå inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Det är inte ovanligt att det bland arbets sökande med mycket långa inskrivningstider finns flera faktorer som kan ha bidragit till de långa inskrivningstiderna. Kort utbildning, eller utbildning som inte motsvara arbetsgivarens krav på kvalifikationer, bristande kunskaper i svenska, funktionsnedsättning, eller olika hälsoproblem eller sociala problem kan var för sig, eller i kombination med varandra, gör det mycket svårt för arbets sökande i gruppen att varaktigt etablera sig på arbetsmarknaden.

Syftet med återrapporten är i första hand att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt lång ifrån arbetsmarknaden, och vid behov föreslå åtgärder för att öka övergången till arbete och utbildning. Av analysen framkommer att det finns betydande skillnader inom målgruppen för uppdraget där en tydlig skillnad återfinns mellan inrikes och utomeuropeiskt födda. Detta visar att behoven av stöd och hjälp kan se olika ut inom målgruppen. Arbetsförmedlingen föreslår därför att olika typer av åtgärder kan behövas för att öka övergången till arbete och utbildning i målgruppen

Genom en ökad träffsäkerhet i bedömningarna av vilken insats en arbets sökande bör få är det möjligt att fler arbets sökande får ta del av rätt insats i rätt tid. På så sätt ökar sannolikheten att insatsen får avsedd effekt. Om arbets sökande blir anvisade till insatser som hon eller han vid den aktuella tidpunkten inte har förutsättningar att tillgodogöra sig innebär det en ineffektiv användning av samhällets resurser. Det kan även vara negativt för individen då det troligen finns risk för inlåsning i ett program eller insats vilket i slutändan kan leda till längre inskrivningstid.

Medan vissa arbets sökande i målgruppen kan bli hjälpta av att i högre utsträckning få ta del av insatser som det finns evidens för att de fungerar, är det troligt att det även finns arbets sökande som har mycket små chanser till varaktigt etablering på arbetsmarknaden oavsett vilka arbetsmarknadspolitiska insatser de tar del av. Ett alternativ kan då vara ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program av det slag som föreslås ovan.

Men under dessa omständigheter kan det också vara så att uppdragsgivaren bör ta ställning till inom vilken del av de offentliga trygghetssystemen som förutsättningarna finns för att bidra till att utveckla den enskildes möjlighet till arbete och därigenom skapa en varaktig anknytning till arbetsmarknaden i gruppen. Som ett led i detta kan det också finnas behov av att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommunerna vad gäller gruppen långtidsarbetslösa.

Referenser

- A2014:D (2015). Matchningsanställningen – nya vägar till jobb. A2015/881/A.
- Högsta förvaltningsdomstolen 2019 ref. 28: Mål: 3454-18 Dom i mål om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin
- Andersson Joonas, P (2020). Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet. IFAU rapport 2020:4.
- Andersson Joonas, P. och Nekby, L. (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random programme assignment. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), s. 576–600.
- Angelov, N. och Eliason, M. (2018). Wage subsidies targeted to jobseekers with disabilities: subsequent employment and disability retirement. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(12).
- Arbetsförmedlingen (2015). Arbetsförmedlingens remissvar till utredningen om matchningsanställningar A2014:D.
- Arbetsförmedlingen (2018a). Budgetunderlag 2019 – 2020. Diarienummer: Af-2017/0026 4044
- Arbetsförmedlingen (2018b). Gör plats! En översikt av situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Diarienummer: Af-2018/0019 3376.
- Arbetsförmedlingen (2019a). Budgetunderlag 2020-2022. Diarienummer: Af-2018/0017 5953.
- Arbetsförmedlingen (2019b). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. Lärdomar från en försöksverksamhet. Arbetsförmedlingen analys 2019:10.
- Arbetsförmedlingen (2020a). Utrikes födda kvinnor. Arbetsförmedlingens återrapportering 2019. Dnr: Af-2019/0047 4273.
- Arbetsförmedlingen (2020b). Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar. Resultat från en experimentell studie. Arbetsförmedlingen analys 2020:8.
- Arbetsförmedlingen (2021a). Remissyttrande: En gemensam angelägenhet, SOU 2020:46. Af-2021/0001 0525.
- Arbetsförmedlingen (2021b). Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning. Återrapport regleringsbrev 2021. Diarienummer: Af-2021/0091 6867.
- Arbetsförmedlingen (2021c). Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen. En fördjupad analys. Arbetsförmedlingen analys 2021:20.

- Arbetsförmedlingen (2021d). Arbetssökande med ekonomiskt bistånd.
Arbetsförmedlingen analys 2021: 12.
- Arbetsförmedlingen (2021e). Tillgänglighetsarbetet inom projektet Jämställd etablering - hur projektets insatser gjordes tillgängliga för alla genom MD1 Plus och arbetslivsinriktad rehabilitering. Dnr Af-2017/0061 0277
- Arbetsförmedlingen (2021f). Arbetsförmedlingens utvärderingsplan 2022.
Diarienummer: Af-2021/0094 6684.
- Arbetsförmedlingen (2022a). Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2022. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2022 – 2024. Arbetsförmedlingen analys 2022:18.
- Arbetsförmedlingen (2022b). Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering. Arbetsförmedlingen analys 2022:10.
- Arbetsförmedlingen (2022c). Kostnadsanalys av matchningsinsatser för nyanlända.
Arbetsförmedlingen analys 2022:11.
- Arbetsförmedlingen (2022d). Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023-2025.
Diarienummer: Dnr Af-2021/0068 4268.
- Arbetsförmedlingen (2022e). Arbetsförmedlingens handläggarsöd. Jobb- och utvecklingsgarantin. Af-2022/0080 0046.
- Arbetsförmedlingen (2022f). Samverkan med kommuner och Dua. Delredovisning 1.
Diarienummer: Af-2022/0036 1681.
- Arbetsförmedlingen (2022g). Samverkan med kommuner och Dua. Delredovisning 2 uppdrag 3.5. Diarienummer: Af-2022/0036 1681.
- Arbetsförmedlingen (2022h). Kompetensförsörjningar vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner. Slutredovisning 1 juni 2022. Diarienummer: Af-2021/0098 5624.
- Arbetsförmedlingen (2023a). Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020. Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen analys 2023:2
- Arbetsförmedlingen (2023b). Rusta och matcha – en fördjupad uppföljning.
Kommande.
- Arbetsförmedlingen och Fremia (2022). Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivarorganisationen Fremia.
Diarienummer: Af-2022/0040 1199.
- Arbetsförmedlingen och SKR (2022). Uppdrag avseende finansiella överenskommelselösningar. Diarienummer: Af-2022/0104 2961.

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). Tudelningar på arbetsmarknaden?
- Behrenz, L., Delander, L., Frödin, O., Mathieu, C., Månsson, J. och Ottosson, M. (2015). Arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade anställningar – en kartläggning. Rapport 2015:17, Växjö: Linnéuniversitetet.
- Brinchmann, B., Widding-Havneraas, T., Modini, M., Rinaldi, M, Moe, C. F., McDaid, D., Park, A-L., Killackey, E., Harvey, S. B., Mykletun, A. (2020). A meta-regression of the impact of policy on the efficacy of individual placement and support. *Acta Psychiatrica Scandinavia*, Vol. 141, s. 206-220.
- Calmfors, L., Danielsson, P., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarinen, T. och Skedinger, P. (2018). Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden? Stockholm: Dialogos.
- Calmfors, L. och Sánchez Gassen, N. (2019). Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets: Background, Summary and Policy Conclusion. I *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, (red.) L. Calmfors och N. Sánchez Gassen, Nordiska Ministerrådet.
- Card, D., Kluge, J. och Weber, A (2016). Active labour market policies and long-term unemployed. I (red.) Bentolila, S. och Jansen, M. *Long-Term Unemployed After the Great Recession: Causes and remedies*. A VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Card, D., Kluge, J. och Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market programme evaluations. *Journal of European Economic Association*, 16(3), s. 894–931.
- Crépon, B. (2018). Private providers of labor market service: A review of the evidence. I L. Calmfors och A. Bergström (Red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Stockholm: Fores, s. 239–298.
- Dahlberg, M., Egebark, J., Vikman, U. och Özcan, G. (2020). Arbetsmarknads-etablering av nyanlända lågutbildade flyktingar Resultat från en experimentell studie. IFAU rapport 2020:21.
- Danermark, B. (2015). Kunskap och erfarenheter om samverkan kring arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen.
- Danermark, B. och Kullberg, C. (1999). Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform. *Stdentlitteratur*.
- Dua (2022). Slutrapport SpårSam. Slutrapport från projektet Jobbspår i samverkan för fler och bättre jobbspår. Promemoria 2022-04-07.
- Eriksson, S. och Rooth, D-O. (2022). God svenska – vägen till arbete för utrikes födda? SNS Förlag.

- Fredriksson, P., Graetz, G., Hensvik, L., och Seim, D. (2023). Konjunkturrådets rapport 2023. Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder. SNS Förlag.
- Fogelgren, M., Ornstein, P., Rödin, M., och Skogman Thoursie, P. (2021). Is supported employment effective for young adults with disability pension? Evidence from a randomized evaluation. *Journal of Human Resources*.
- Forslund, A. (2018). Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens. I *Framtidens arbetsförmedling*, (red.) L. Calmfors och A. Bergström, Stockholm: Fores, s. 37–68.
- Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.
- Hall, C., Hardoy, I., och von Simson, K. (2022). Insatser för unga arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga. Effekter på arbetsmarknadsutfall i Sverige och Norge. IFAU rapport 2022:13.
- Hägglund, P. (2009). Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment. IFAU Rapport 2009:15.
- IAF (2019). Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen Rapport 2019:13.
- ISF (2019). Gör samordningsförbunden någon skillnad? En analys av samordningsförbunden under perioden 2005 – 2010. ISF granskar och analyserar. Rapport 2019:4.
- Larsson J (2021). eulerr: Area-Proportional Euler and Venn Diagrams with Ellipses. R package version 6.1.1, <https://CRAN.R-project.org/package=eulerr>.
- Lindqvist, L. (2007). Uppföljning av plusjobb. IFAU rapport 2007:15
- LO (2012). Den nya tidens AK-arbeten? En granskning av FAS 3. LO 2012-01-19.
- Lundin, M. (2018). Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. IFAU Rapport 2018:12.
- Mörk, E. och Liljeberg, L. (2011). Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun. IFAU Rapport 2011:17.
- Mörk, E., Ottosson, L., och Vikman, U. (2021). Kommunal arbetsmarknadsanställning. Väg till arbete eller a-kassa? IFAU rapport 2021:16.
- Regeringen (2009). Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd. Regeringens proposition 2009/10:60.

- Regeringen (2022a). Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regeringen (2022b). Kommittédirektiv. Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor. Dir 2022:42.
- Riksrevisionen (2005). Aktivitetsgarantin. Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering. RiR 2005:17.
- Riksrevisionen (2018). Förberedande och orienterande utbildning. Uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget. RiR 2018:12.
- Rosholm, M., Sørensen, K.L., och Skipper, L. (2019). What affects job prospects? Væksthusets Forskningscenter.
- Ruist, J. (2018). Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3
- SBU (2020). Fler blir anställda med IPS än med vanlig rehab vid nedsatt psykisk funktion. *Vetenskap & Praxis*, november 2020. [Fler blir anställda med IPS än med vanlig rehab vid nedsatt psykisk funktion \(sbu.se\)](https://www.sbu.se/meddelanden/2020/11/20201111-1)
- SBU (2022). Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd. En systematisk översikt. SBU utvärderar publikation nr. 351.
- SKL (2018). Extratjänster i kommuner och landsting. Lägesbild och utvecklingsmöjligheter 2018.
- SKL (2019). Nytt arbetsmarknadsprogram och ersättningssystem som ökar deltagande i arbetslivet för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. PM, ärendenummer: 17/05403.
- SKR (2021a). Yttrande: Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet Ds 2021:27. Ärendenr: 21/01127.
- SKR (2021b). Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete.
- Socialstyrelsen (2015). Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter. Ett kunskapsunderlag för primärvården. Artikelnummer 2015-1-19.
- SOU 2019:56. Idéburen välfärd. Betänkande av utredningen om Idéburna aktörer i välfärden.
- SOU 2020:46. En gemensam angelägenhet. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.

- SOU 2023:7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända i arbete (Dua).
- Statskontoret (2012). Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse. 2012:28.
- Åslund. O. och Johansson. P (2011). Virtues of SIN: Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants? *Evaluation Review*, Vol.35(4), s. 399–427.

Bilaga 1

Tabell 1:1 Bakgrundsegenskaper hos inskrivna arbetslösa med olika inskrivningstid. Inskrivna i november 2022. Kvinnor och män

Kvinnor och män	Totaltid i ramprogram								
	Ingår ej i målgruppen					Målgruppen			
	Kortare än 1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–6 år	6–7 år	7–8 år	Över 8 år
Ålder (%)									
18–24 år	0	14	10	4	1	0	0	0	0
25–54 år	71	62	70	75	73	70	64	57	43
Över 55 år	29	24	20	22	26	30	36	43	57
Utbildningsnivå (%)									
Förgymnasial utbildning	31	35	44	48	49	48	45	41	32
Gymnasieutbildning	38	41	35	31	30	30	34	37	45
Eftergymnasial utbildning	31	24	21	21	22	21	21	21	23
Födelseregion (%)									
Sverige	47	47	34	27	24	25	32	39	55
Europa	13	11	7	6	6	6	7	9	12
Utanför Europa	41	42	59	67	71	69	60	52	33
Funktionsnedsättning (%)	22	22	20	21	21	25	31	35	43
Funktionsnedsättning (flera koder) (%)	7	7	5	6	6	7	8	10	14
Tidigare etableringen (%)	1	6	33	47	52	52	39	29	9
Andel med svag konkurrensförmåga^a	79	79	85	90	91	92	91	89	88
Antal	14 664	18 208	18 874	17 679	14 785	11 286	7 090	4 543	8 866
Andel av alla inskrivna i JOB nov 2022 (%)	13	16	16	15	13	9	6	4	8

^a Andel med svag konkurrensförmåga beräknas som andelen som uppfyller minst en av följande kriterier: är född i ett utomeuropeiskt land, har högst förgymnasial utbildning, har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga, eller är 55 år eller äldre.

Tabell 1:2 Bakgrundsegenskaper hos inskrivna arbetslösa med olika inskrivningstid. Inskrivna i november 2022. **Kvinnor.**

Kvinnor	Totaltid i ramprogram								
		Ingår ej i målgruppen				Målgruppen			
	Kortare än 1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–6 år	6–7 år	7–8 år	Över 8 år
Ålder (%)									
18–24 år	0	11	7	2	1	0	0	0	0
25–54 år	74	67	74	78	76	72	64	59	43
Över 55 år	26	23	18	20	24	28	36	41	57
Utbildningsnivå (%)									
Förgymnasial utbildning	31	34	47	50	51	52	49	46	35
Gymnasieutbildning	35	39	31	28	27	28	32	35	44
Eftergymnasial utbildning	35	27	22	22	22	20	19	19	21
Födelseregion (%)									
Sverige	42	42	28	22	20	21	28	35	52
Europa	14	12	8	6	6	6	8	9	12
Utanför Europa	44	46	64	72	75	73	64	56	36
Funktionsnedsättning (%)	21	22	19	19	20	23	31	36	48
Funktionsnedsättning (flera koder) (%)	7	7	6	6	6	7	9	11	16
Andel med svag konkurrensförmåga	79	81	88	92	93	94	93	91	90
Tidigare etableringen (%)	1	8	38	52	56	55	44	32	11
Antal	7 586	9 038	9 612	9 429	7 851	5 844	3 568	2 197	4 164

Källa: Arbetsförmedlingens Datalager

Tabell 1:3 Bakgrundsegenskaper hos inskrivna arbetslösa med olika inskrivningstid. Inskrivna i november 2022. **Män**

Män	Totaltid i ramprogram								
		Ingår ej i målgruppen				Målgruppen			
	Kortare än 1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–6 år	6–7 år	7–8 år	Över 8 år
Ålder (%)									
18–24 år	0	17	13	5	2	0	0	0	0
25–54 år	67	57	66	71	70	69	64	56	44
Över 55 år	33	26	21	24	28	31	36	44	56
Utbildningsnivå (%)									
Förgymnasial utbildning	31	35	41	45	46	45	40	37	29
Gymnasieutbildning	41	44	38	34	32	32	37	39	46
Eftergymnasial utbildning	28	21	20	21	21	23	22	23	25
Födelseregion (%)									
Sverige	52	51	40	32	28	28	37	42	57
Europa	11	10	7	6	6	6	7	8	12
Utanför Europa	37	39	53	62	66	66	56	49	31
Funktionsnedsättning (%)	22	22	22	22	22	26	32	34	39
Funktionsnedsättning (flera koder) (%)	7	6	5	6	6	6	8	9	12
Tidigare etableringen (%)	1	4	27	41	47	48	34	25	8
Andel med svag konkurrensförmåga	78	77	83	88	90	90	88	87	87
Antal	7 078	9 170	9 262	8 250	6 934	5 442	3 522	2 346	4 702

Tabell 1:4 Bakgrundsegenskaper hos inskrivna arbetslösa med olika inskrivningstid. Inskrivna i november 2022. Andelar i procent. **Inrikes födda**

Inrikes födda	Totaltid i ramprogram								
	Kortare än 1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–6 år	6–7 år	7–8 år	Över 8 år
Kön (%)									
Kvinnor	47	45	42	45	45	45	44	43	45
Män	53	55	58	55	55	55	56	57	55
Ålder (%)									
16–24 år	0	18	18	7	3	1	0	0	0
25–54 år	62	53	55	62	62	63	63	57	45
Över 55 år	38	29	27	30	35	37	37	43	55
Utbildningsnivå (%)									
Förgymnasial utbildning	20	23	24	22	23	23	21	22	20
Gymnasieutbildning	46	53	54	56	53	54	56	56	56
Eftergymnasial utbildning	34	24	22	22	24	23	22	22	24
Funktionsnedsättning (%)	32	33	38	44	44	50	52	48	51
Funktionsnedsättning (flera koder) (%)	11	10	11	14	14	16	16	15	18
Andel med svag konkurrensförmåga	67	64	65	70	71	75	77	77	82
Antal	6 858	8 489	6 486	4 719	3 492	2 792	2 303	1 757	4 862

Tabell 1:5 Bakgrundsegenskaper hos inskrivna arbetslösa med olika inskrivningstid. Inskrivna i november 2022. Andelar i procent. **Utomeuropeiskt födda**

Utomeuropeiskt födda	Totaltid i ramprogram									
	Kortare än 1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–6 år	6–7 år	7–8 år	Över 8 år	
Kön (%)										
Kvinnor	56	54	56	57	56	54	54	52	50	
Män	44	46	44	43	44	46	46	48	50	
Ålder (%)										
16–24 år	0	11	6	2	1	0	0	0	0	
25–54 år	81	72	80	81	78	74	67	60	44	
Över 55 år	19	17	14	17	21	26	33	40	56	
Utbildningsnivå (%)										
Förgymnasial utbildning	45	49	58	59	59	59	59	58	54	
Gymnasieutbildning	27	28	22	20	21	21	21	22	26	
Eftergymnasial utbildning	29	23	20	21	20	21	20	21	20	
Funktionsnedsättning (%)	11	11	10	10	12	15	20	25	32	
Funktionsnedsättning (flera koder) (%)	3	3	2	2	3	3	4	6	9	
Tidigare etableringen (%)	2	14	55	69	73	74	65	54	28	
Antal	5 947	7 729	11 051	11 875	10 441	7 823	4 264	2 384	2 948	

Tabell 1:6 Andel (procent) arbetssökande som deltagit i olika insatser någon gång under inskrivningen i jobb- och utvecklingsgarantin. Män och kvinnor

Insats	Alla inskrivningsår i JOB		Skrevs in JOB 2014 eller tidigare		Skrevs in 2015 JOB eller senare	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbete	31	26	41	31	20	20
Förberedande insatser	49	48	49	49	48	47
Hinder	6	4	7	4	4	2
Kartläggning	80	82	89	89	71	73
Matchning (exkl. STOM och KROM)	98	99	100	100	96	98
Praktik	43	47	55	55	30	38
Projekt	16	15	15	15	17	15
Rehabiliteringsinsats	37	35	48	42	25	26
SIUS	11	11	15	15	5	7
Språk	24	15	6	3	44	32
Utbildning	56	55	49	51	64	60
AUB	18	27	25	33	10	20
KROM	47	55	48	54	46	55
STOM	67	74	69	75	64	74
Arbetsträning/förstärkt arbetsträning	55	51	66	59	43	39
Antal observationer	15 762	15 997	8 156	9 335	7 606	6 662

Bilaga 2 Arbetsmarknadspolitiska insatser – en översikt

Aktivitetsgarantin⁴⁵

Regeringen uppdrog åt Arbetsmarknadsstyrelsen år 1999 att redovisa förslag på hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan användas mer effektivt för arbetslösa som under en längre tid har stått utanför den reguljära arbetsmarknaden. I regeringens proposition *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt* ges en beskrivning av syftet med införandet av Aktivitetsgarantin.⁴⁶ Aktivitetsgarantin var ett arbetsmarknadspolitiskt program som infördes i Sverige den 1 augusti 2000, avskaffades i juli 2007 och ersättes av jobb- och utvecklingsgarantin. Bakgrunden till att aktivitetsgarantin infördes var att det då fanns ett stort antal personer som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under en längre tid och att befintliga åtgärder inte hade varit effektiva för dessa personer.

Plusjobben

Det har tidigare funnits subventionerade anställningar som riktar sig till de som står lång ifrån arbetsmarknaden. I januari 2006 infördes Plusjobb - ett särskilt anställningsstöd för anställningar inom den offentliga sektorn. Målgruppen för stödet var arbetsökande som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst två år och hade i genomsnitt långa inskrivningstider på 2,4 år innan de påbörjade programmet. Plusjobben var en kortvarig insats som avskaffades redan 2007. Stödet var avsett för offentligt finansierade verksamheter och 82 procent av plusjobben återfanns inom primärkommunal sektor. Ett plusjobb skulle bestå av arbetsuppgifter som normalt inte utfördes i verksamheten.

Varaktig samhällsnyttig sysselsättning – fas 3

Denna insats (även kallad Fas 3) infördes i och med införandet av jobb- och utvecklingsgarantin och redovisades i ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken i proposition 2006/07:89. Skälet till införandet var att Aktivitetsgarantin inte fyllde sin tänkta funktion att bryta rundgången mellan arbetsmarknadspolitiska program och öppen arbetslöshet. Alla deltagare som efter 450 ersättningsdagar inom jobb- och utvecklingsgarantin inte funnit något annat alternativ anvisades till insatsen som motsvarade hela den arbetslöses arbetsutbud. En successiv avveckling av alla sysselsättningsplatser var genomförd till den 31 januari 2018. Anledningen till avvecklingen var att utflödet till arbete i fas 3 var för lågt och att sysselsättningsplatserna ofta innebar inlåsning av personer i insatser som

⁴⁵ För en närmare beskrivning av aktivitetsgarantin se Riksrevisionen (2005).

⁴⁶ Proposition 1999/2000:98.

inte ledde vidare.⁴⁷ Som ersättning till sysselsättningsplatser infördes extratjänster och nya möjligheter att studera, samt ökade medel för att kunna ge individanpassade insatser.⁴⁸

Extratjänster

Extratjänster är en form av subventionerad anställning som riktar sig till arbetssökande som varit utan arbete under lång tid och som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden. Målgruppen för stödet var deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som deltagit 450 dagar samt nyanlända invandrare.⁴⁹ Målet med en extratjänst är att arbetstagaren på sikt ska öka sina möjligheter att få en osubventionerad anställning. Stödet riktar sig till arbetsgivare med verksamhet inom välfärden, offentlig, kulturell och ideell sektor. Subventionsgraden för en extratjänst uppgår till 100 procent.

Anslagen för extratjänster har varierat över tid, och har under vissa perioder även försvunnit helt. Från och med 1 januari 2022 är det inte längre möjligt att fatta nya beslut om extratjänster. De beslut om extratjänst som har fattats före den 1 januari gäller fortfarande. Extratjänsterna försvann även i januari 2019, för att sedan återkomma, om än i mindre omfattning, under hösten 2019.

Analysavdelningen påbörjade under hösten 2022 en effektutvärdering av extratjänster. En rapport förväntas vara klar i slutet av 2023.

Matchning och uppföljning

Matchning och uppföljning är en insats inom jobb- och utvecklingsgarantin. Insatsen innebär inte ett eget programbeslut utan registreras som en aktivitet inom jobb- och utvecklingsgarantin. Insatsen innebär att Arbetsförmedlingens ska följa upp, utvärdera, matcha och coacha deltagaren. Insatsen ger möjlighet att följa deltagarens utveckling och kan anvisas under en period som bedöms lämplig, men längre än tolv veckor bör inte vara lämpligt. Matchning och uppföljning sker mellan andra insatser och innehåller uppföljning, utvärdering, matchning, coachning och planering. Tanken är att tillsammans med deltagaren:

- utvärdera tidigare aktivitet och diskutera det nya läget
- uppdatera matchningsunderlag och se till att deltagaren coachas, matchas och aktivt söker arbete

⁴⁷ Se t.ex. LO (2012) för en sammanfattning av utmaningarna kopplade till fas 3.

⁴⁸ <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/individ Anpassning-i-jobb--och-utvecklingsgarantin-samt-avveckling-av-fas-3/>

⁴⁹ En extratjänst kunde vara aktuell för inskrivna arbetssökande som: (i) deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin och gjort det i minst 450 dagar, (ii) nyanländ som hade fyllt 20 år och deltar i etableringsprogrammet eller har deltagit under de senaste 12 månaderna, (iii) nyanländ, som har fyllt 20 år och har en pågående etableringsplan eller har haft en etableringsplan under de senaste 12 månaderna, och (iv) nyanlända som under de senaste 36 månaderna fått uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem till en EU/EES-medborgare.

- bedöm vilken aktivitet som är arbetsmarknadspolitiskt motiverad att gå vidare med
- intressetest, yrkesvalstest, studiebesök på arbetsplatser kan bli aktuellt vid behov.
- Här kan också konsultativa inslag ges vid behov, exempelvis med AR-professioner eller andra myndigheter.

Coachningen är ett individuellt stöd till deltagaren för att effektivisera arbetssökandet på ett mer aktivt och medvetet sätt mot ett tydligt formulerat mål.

Tjänsten stöd och matchning

Tjänsten stöd och matchning var en upphandlad matchningstjänst som utfördes av fristående aktörer och som startade 2014. Under 2021 har den fullt ut ersatts av tjänsten rusta och matcha. Syftet med tjänsten var att underlätta för arbetssökande att hitta arbete eller övergå till utbildning. Målet var att arbetssökande skulle komma i arbete eller påbörja studier på kortast möjliga tid, och målet skulle uppnås genom att arbetssökande aktivt sökte arbete och deltog i jobbinriktade aktiviteter samt studie- och yrkesvägledning.

Målgruppen för tjänsten var arbetssökande som av arbetsförmedlare bedöms vara matchningsbara, det vill säga vara redo för arbete eller utbildning, men som samtidigt bedömdes ha behov av extra stöd för att lösa sin arbetslöshetssituation. Då målgruppen för tjänsten utgjordes av personer med olika förutsättningar på arbetsmarknaden hade tjänsten olika nivåindelningar och så kallade spår som kunde anpassas för att kunna möta varje deltagares unika behov.

Arbetssökande både inom och utanför ramprogrammen kunde anvisas till tjänsten. Sammansättningen i termer av vilken sökandekategori den arbetssökande tillhörde innan anvisning till tjänsten har varierat över tid. Under 2016 och 2018 anvisades drygt 45 procent av deltagarna inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin medan andelen som anvisades utanför garantierna (främst jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar) var högre (drygt 50 procent) under 2017 (Arbetsförmedlingen 2021b).

Tjänsten rusta och matcha

Som en del av den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen introducerades under våren 2020 en ny matchningstjänst på svensk arbetsmarknad, rusta och matcha. Tjänsten upphandlas av Arbetsförmedlingen och tillhandahålls av fristående aktörer. I samband med att tjänsten infördes fasades samtidigt tjänsten stöd och matchning (STOM) ut. Totalt hade drygt 92 000 arbetssökande påbörjat tjänsten fram till och med juli 2022.

Rusta och matcha kännetecknas bland annat av att leverantörerna har större frihet att själva utforma innehållet i de insatser som de erbjuder deltagarna jämfört med hur det var i den tidigare matchningstjänsten Stöd och matchning. Dessutom skiljer sig ersättningsmodellen i tjänsten från tidigare upphandlade tjänster då grundersättningen är betydligt lägre och den resultatbaserade ersättningen betydligt högre. I tjänsten finns tre nivåer: A, B, och C. Den resultatbaserade ersättningen är lägst i nivå A och högst i nivå C. För att avgöra vilka arbetssökande som har behov av att delta i tjänsten, samt i vilken nivå, används ett statistiskt bedömningsstöd.

Enligt förfrågningsunderlaget för tjänsten ska leverantören planera och, inom de ramar som ges av Arbetsförmedlingen, tillhandahålla det stöd och de aktiviteter som sökande behöver för att komma ut i arbete eller utbildning. För varje deltagare ska leverantören upprätta en individuell utvecklingsplan som visar vilka aktiviteter deltagaren ska utföra eller medverka i. Aktiviteter kan genomföras både enskilt och i grupp. Aktiviteterna kan tillhandahållas på distans om det är fördelaktigt och sker i överenskommelse med varje enskild deltagare. Det är obligatorisk för leverantören att genomföra ett enskilt, individuellt utvecklingsmöte om minst 30 minuter med varje deltagare minst en gång per 14 kalenderdagar. Leverantören ska även varje vecka för varje deltagare planera och tillhandahålla minst en aktivitet som genomförs vid ett fysiskt möte, utöver det individuella utvecklingsmötet. Analysen av de periodiska rapporter där leverantörerna redovisar det stöd som deltagarna fått ta del av bör tolkas med viss försiktighet men indikerar att 85 procent av deltagarna får ta del av två individuella möten i månaden och 55 procent av ytterligare fyra aktiviteter.

Inledningsvis var målgruppen för tjänsten arbetssökande med medelstort stödbehov. Arbetssökande som enligt det statistiska bedömningsstödet bedömdes lämpliga att delta i tjänsten rusta och matcha hade i genomsnitt över 600 dagars inskrivningstid i nivå A och drygt 900 dagar i nivå B och C. Därefter har det gjorts flera justeringar i de kriterier som avgör vilka arbetssökande som har möjlighet att ta del av tjänsten, framförallt för att nå upp till volymmål och anpassningar utifrån budget. Den första justeringen som gjordes i slutet av 2020 innebar att målgruppen utökades med arbetssökande med högre jobbchanser. Efter justeringen hade arbetssökande som bedömdes lämpliga att delta i nivå A i genomsnitt 250 inskrivningsdagar, medan motsvarande i nivå B och C var drygt 500 respektive 850 dagar. På grund av budgetbegränsningar infördes augusti 2021 ett stopp för alla arbetssökande som inte tillhörde något av ramprogrammen, i praktiken skedde det med ett stopp för arbetssökande med mindre än 400 dagar samtidigt som målgruppen utökades med arbetssökande med lägre bedömda jobbchanser. Antalet inskrivningsdagar ökade då till i genomsnitt 1 000, 1 300 och 1 650 i nivå A, B och C. Därefter har begränsningen justerats ner till först 250 dagar och sedan 180 dagar vilket medfört att antalet inskrivningsdagar minskat något för målgruppen som bedöms lämplig för tjänsten.

Introduktion till arbete (INAB)

Målgruppen för insatsen introduktion till arbete utgörs av arbetssökande som ännu inte är redo att matchas mot ett arbete eller studier och som därför har behov av arbetsförberedande insatser. Målet med tjänsten är att den arbetssökande successivt ska öka sin aktivitetsförmåga och komma ut i en arbetsprövning, och att den arbetssökande ska motiveras och stärkas för att se sig själv i ett jobb- eller studiesammanhang. Innehållet i tjänsten utgörs av en kartläggning där det först avgörs om tjänsten är rätt för deltagaren och vilka delar av tjänsten som är aktuella. Därefter sker orientering inför arbete där man arbetar med att stärka deltagarens motivation och aktivitetsförmåga. Denna del är avsedd för deltagare som ännu inte har förutsättningarna att genomföra arbetsprövning i reell miljö. Vägledningsaktiviteter ingår också för att deltagaren ska hitta aktuella yrkesområden inför en arbetsprövning. I den sista delen av tjänsten sker arbetsprövning där målet är att genomföra en eller fler arbetsprövningar i reell arbetsmiljö, öka aktivitetsförmågan och identifiera lämpliga yrken att söka eller utbilda sig till. Uppföljningen under arbetsprövningen sker med metoden *Supported employment*.

Arbetsträning och förstärkt arbetsträning

Arbetsträning och förstärkt arbetsträning är insatser som kan användas för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet. Arbetsträning och förstärkt arbetsträning innebär att deltagaren får vara på en arbetsplats och med handledning delta i verksamheten.

Arbetsintegrerade övningsplatser

Arbetsintegrerade övningsplatser är en arbetsförberedande insats för arbetssökande med stort behov av stöd för att komma in på arbetsmarknaden. Det är en upphandlad tjänst och utförs alltså inte i Arbetsförmedlingens egen regi. Syftet med insatsen är att ge deltagaren grundläggande kunskaper och insikter om arbetslivets krav i en lugn och trygg arbetsmiljö. Insatsen ges under kontinuerlig och nära handledning i ett socialt företag där deltagaren ska få förutsättningar att hitta en väg till egen försörjning. Tjänsten riktar sig till arbetssökande med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga eller som av andra anledningar, till exempel ohälsa, har behov av insatsen för att närma sig arbetsmarknaden eller påbörja en utbildning. I gruppen kan även personer med utländsk bakgrund som har svaga kunskaper i svenska språket ingå.

Tjänsten steg till arbete

Tjänsten Steg till arbete är en upphandlad tjänst som riktar sig till arbetssökande som på grund av historik av ohälsa och/eller funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering för att komma i arbete

eller utbildning. Det är en sammanhållande tjänst som kartlägger, utreder, vägleder, motiverar och matchar mot lämpligt arbete eller utbildning. Innehållet och upplägget anpassas utifrån deltagarens individuella behov. Tjänsten kommer på sikt att ersätta introduktion till arbete (INAB) och aktivitetsbaserade utredningsplatser i hela landet.

Efter överprövningar till Förvaltningsrätten startade inte tjänsten under hösten 2022, som tidigare varit planen.

Bilaga 3 Definition av arbetsmarknadspolitiska insatser

Tabell 3.1: Definition av arbetsmarknadspolitiska insatser

Insats	Kod Programbeslut	Programbeslut	Kod Aktivitetstyp	Aktivitetstyp
Arbete	LBI	Lönebidrag för anställning	25	Deltidsarbete
	OSA	Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare	93	Samhall
	TAS	Lönebidrag för trygghet i anställning	79	Start av näringsverksamhet (Aktivitet med extern anordnare)
	UVA	Lönebidrag för utveckling i anställning	8	Start av näringsverksamhet (Aktivitet utan anordnare)
	LBG	Lönebidrag	120	Tillfälligt arbete < 30 dagar
	TRA	Traineejobb	29	Tillfälligt arbete i önskad omfattning
	SAS	Särskilt anställningsstöd	27	Timanställning
	ASD	Anställningsstöd		
	NYJ	Nystartsjobb		
	NYF	Särskilt nystartsjobb		
	INS	Instegsjobb		
	FSA	Förstärkt särskilt anställningsstöd		
	YRI	Yrkesintroduktion		
	SHL	Samhall anställning		
	SEB	Start av näringsverksamhet		
Förberedande insatser	FUB	Förberedande utbildning	116	FUB grund/gymnasial utb. inom skolväsendet
	UTA (utbildningsklass FUB)	Utbildningsanvisning	115	FUB upphandlad

			3	Förberedande insatser (Aktivitet med anordnare)
			75	Förberedande insatser (Aktivitet med extern anordnare)
Hinder			31	Förhindrad
Kartläggning	AFP	Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	11	Fördjupad kartläggning (Aktivitet med anordnare)
	FKV	Fördjupad kartläggning- och vägledning	82	Fördjupad kartläggning (Aktivitet med extern anordnare)
			73	Kartläggning (Aktivitet med extern anordnare)
			1	Kartläggning (Aktivitet med anordnare)
			109	Vägledning (Aktivitet med anordnare)
			112	Vägledning (Aktivitet med extern anordnare)
Matchningsinsatser	LEV spar_kod A013SP 1	Tjänsteleverantör, Spår 1: Karriärvägledning	2	Jobbsökaraktivitet med coachning (Aktivitet med anordnare)
			74	Jobbsökaraktivitet med coachning (Aktivitet med extern anordnare)
			33	Kompletterande aktör
			108	Matchning och uppföljning
Praktik	APR	Arbetspraktik	110	Arbetsplatsintroduktion
			91	Arbetspraktik (Aktivitet med extern anordnare)
			4	Arbetspraktik (Aktivitet med anordnare)
			95	Kulturarvslyftet
			24	Lyft

			71	Praktikantprogrammet (Aktivitet med extern anordnare)
			69	Praktikantprogrammet (Aktivitet med anordnare)
			21	Praktisk kompetensutveckling (Aktivitet med anordnare)
			89	Praktisk kompetensutveckling (Aktivitet med extern anordnare)
			119	Samhall praktik
Projekt	PRJ	Projekt	80	Projekt (Aktivitet med extern anordnare)
			9	Projekt (Aktivitet med anordnare)
Rehabiliterings-insats	ARB	Arbetslivsinriktad rehabilitering	81	Arbetslivsinriktad rehabilitering (Aktivitet med extern anordnare)
	ATB	Arbetsträning inom praktiskt basår	10	Arbetslivsinriktad rehabilitering (Aktivitet med anordnare)
	ATH	Arbetsträning med handledare		
	LEV spar_kod A009SP 1	Tjänsteleverantör, Spår 1: Aktivitetsbaserade utredningsplatser		
	LEV spar_kod A011SP 1	Tjänsteleverantör, Spår 1: Arbetsintegrerande övningsplatser		
	LEV spar_kod A003SP 1	Tjänsteleverantör, Spår 1: IPSU A Kartläggning		
	LEV spar_kod	Tjänsteleverantör, Spår 1: IPSU B Pedagogiskt stöd		

	A004SP 1			
	LEV spar_kod INABSP 1	Tjänsteleverantör, Spår 1: Introduktion till arbete		
	LEV spar_kod A010SP 1	Tjänsteleverantör, Spår 1: Introduktion till arbete 2018		
	SPC	Specialistinsats		
SIUS	SIU	Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd		
Språk	UTA, utbildnin gsklass FBI, utbform_i d 1,5,8,10 eller 11	Utbildningsanvisning, Förberedande insatser, § 30 p 4 Komvux SFI, Svenska för invandrare, § 30 p 4 Komvux grundläggande/gymnasial, SFI el allmän kurs folkhögskola, § 8 p 4: Sfi i UGA, § 30 p 4: Sfi	118	SFI
	LEV, spar_kod A002SP 1, A008SP 1 eller A008SP 2	Tjänsteleverantör, Spår 1: Yrkessvenska del B, Spår 1: Yrkessvenska B med AUB, Spår 2: Yrkessvenska B med APR/anställning	122	Svenska för invandrare
Utbildning	UTA, utbilning s-klass VAL	Utbildningsanvisning, Validering	7	Utbildning (Aktivitet med anordnare)
	VAL	Validering	78	Utbildning (Aktivitet med extern anordnare)
	UTA, utbilning sklass FBI, utbform_i d	Utbildningsanvisning, Förberedande insatser, § 30 p 5 Grundläggande eller gymnasial nivå	113	Validering

2,3,4,6,7,9,12,13	<p>§ 30 p 6 Komvux grundläggande, gymnasial eller folkhögskolenivå</p> <p>§ 30 p 7 Universitet, högskola, yrkeshögskola el eftergymnasial folkhögskola</p> <p>Komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande</p> <p>Eftergymnasial utbildning</p> <p>§ 30 p 5 Universitet, högskola, yrkeshögskola el eftergymnasial folkhögskola</p> <p>§ 30 p 4: Komvux grundläggande/gymnasial el allmän kurs folkhögskola</p> <p>§ 30 p 5: Universitet, högskola, yrkeshögskola el eftergymnasial folkhögskola</p>	
UTA, utbildning s-klass FBI, utbform_id null	<p>Utbildningsanvisning, Förberedande insatser övriga</p>	<p>111 Yrkesinriktad utbildning på FHS</p>
UTA, utbildning s-klass ETP, utbform_id 2,3,4,6,7,9,12,13	<p>Utbildningsanvisning, Etableringsprogrammet § 30 p 5 Grundläggande eller gymnasial nivå</p> <p>§ 30 p 6 Komvux grundläggande, gymnasial eller folkhögskolenivå</p> <p>§ 30 p 7 Universitet, högskola, yrkeshögskola el eftergymnasial folkhögskola</p> <p>Komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande</p> <p>Eftergymnasial utbildning</p>	

		§ 30 p 5 Universitet, högskola, yrkeshögskola el eftergymnasial folkhögskola § 30 p 4: Komvux grundläggande/gymnasial el allmän kurs folkhögskola § 30 p 5: Universitet, högskola, yrkeshögskola el eftergymnasial folkhögskola		
	UTA, utbildning s-klass YFH	Utbildningsanvisning, Yrkesinriktad folkhögskola		
	UBK	Utbildningskontrakt		
Arbetsmarknad utbildning	AUB	Arbetsmarknadsutbildning	114	AUB
	UTA, utbildning s-klass AUB	Utbildningsanvisning, Arbetsmarknadsutbildning		
Rusta och Matcha	LEV, spar_kod A012SP 1, A012SP 2 eller A012SP 3	Tjänsteleverantör, Nivå A: Kundval Rusta och matcha, Nivå B: Kundval Rusta och matcha, Nivå C: Kundval Rusta och matcha	151	Rusta och matcha (tillfällig manuell)
Stöd och Matchning	LEV, spar_kod A001SP 1, A001SP 2, A001SP 3, A001SP 4	Tjänsteleverantör, Spår 1: Grundläggande stöd och matchning, Spår 2: Grundläggande stöd och matchning med språkstöd, Spår 3: Förstärkt stöd och matchning, Spår 4: Förstärkt stöd och matchning med språkstöd		
Arbetsträning/ förstärkt arbetsträning			76	Arbetsträning (Aktivitet med extern anordnare)
			5	Arbetsträning

		(Aktivitet med anordnare)
	77	Förstärkt arbetsträning (Aktivitet med extern anordnare)
	6	Förstärkt arbetsträning (Aktivitet med anordnare)