

Bristande kunskaper i svenska och förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Återrapport

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2021.

10. Bristande kunskaper i svenska och förekomsten av en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen ska utreda hur insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan användas, anpassas eller kompletteras för att möta de dubbla behov som finns för dem med ett annat modersmål än svenska som har bristande kunskaper i svenska språket och en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Uppdraget omfattar inte anställningar hos Samhall Aktiebolag, då behovet av insatser avseende kunskaper i svenska språket bör omhändertas innan anvisningar till bolaget genomförs.

Arbetsförmedlingen ska se över myndighetens arbetssätt och processer för att lämpliga insatser ska ges till personer med funktionsnedsättning som har ett annat modersmål än svenska, som utöver nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning även har behov av insatser för ökade kunskaper i svenska språket för att kunna få ett arbete och verka på en arbetsplats. En utgångspunkt bör vara att bristande kunskaper i svenska språket ska motverkas tidigt, bland annat för att öka möjligheterna till arbete utan andra statliga insatser även då personen har en funktionsnedsättning.

Uppdragen ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senaste den 28 februari 2022.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av kvalificerade handläggare Carlaxel Andersson och Josefin Sabo vid avdelningen Stärka förutsättningar. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är enhetschef Therese Lindström och sektionschef Annacarin Söderström. I den slutliga beredningen har avdelningschef Maria Kindahl deltagit.

Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar

Generaldirektör

Carlaxel Andersson

Kvalificerad Handläggare

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	7
1.1 Begrepp	7
1.2 Målgrupp	8
1.3 Frågeställningar och metod	8
1.4 Disposition	10
2 Arbetslivsinriktad rehabilitering när arbetssökande har bristande kunskap i svenska	10
2.1 Redovisning och insikter	11
2.1.1 Slutsatser om vad dessa insikter kan betyda för arbetsprocessen inom arbetslivsinriktad rehabilitering	12
3 Arbetssökande med bristande kunskap i svenska och funktionsnedsättning eller ohälsa	12
3.1 Hälsoperspektiv på migranter och utrikes födda	13
3.2 Relationen mellan kunskaper i svenska och etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda	15
3.3 Faktorer som kan försvåra inlärning av svenska	16
4 Erfarenheter från projekt och kunddrivet växthusarbete inom Arbetsförmedlingen	18
4.1 Projekt hälsofrämjande etablering	18
4.2 Projekt jämställd etablering	19
4.3 Växthus Arbetsgivare & nyanlända	20
4.4 Flyktingsökandes väg till arbete -ökad egenmakt via digitala tjänster	22
5 Arbetsförmedlingens framtida arbete	22
5.1 Ny tjänst för arbetslivsinriktad rehabilitering	23
5.2 Arbetsintegrerande övningsplatser	24
5.3 En ny rutin för kompletterande arbetsmarknadspolitisk bedömning	25
5.4 Samverka med kommunerna för ökad kunskap i svenska	25
5.5 Stärka kunskapsläget om de arbetssökandes behov av stöd för att gå till arbete och lära sig svenska	27
5.6 Ökad tillgänglighet och fler möjligheter genom digital självservice och personliga distansmöten	28
6 Slutdiskussion	29
7 Källförteckning	30

Sammanfattning

I denna rapport har en översyn gjorts av kundgruppen med bristande kunskaper i svenska samt en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Syftet är att illustrera några av de utmaningar som idag försvårar arbetet med att ge tillräckligt stöd till denna kundgrupp.

I rapporten presenteras ett antal redan initierade insatser under utveckling eller implementering, som utgör ett betydelsefullt stöd till målgruppen. Inom ramen för återrapporten har även ett kunskapsunderlag tagits fram vilket dels har tillfört insikter under utvecklingsprocessen, dels kommer bidra till att perspektivet på denna målgrupp fortsätter att utvecklas. En uppföljning har också gjorts av Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering för arbetssökande som har bristande kunskap i svenska för att utröna hur detta arbete påverkas när arbetssökande har bristande språkkunskaper. Då myndigheten valt att applicera ett framåtblickande fokus görs ingen djupare uppföljning av de insatser och arbetssätt som används tidigare. Huvudfokus i rapporten ligger på insatserna som är under utveckling eller implementering.

De insatser som Arbetsförmedlingen initierat och som är under utveckling eller implementering innefattar bland annat; en ny tjänst för arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsintegrerade övningsplatser på fler platser i landet samt en ny rutin för kompletterande arbetsmarknadspolitisk bedömning. Myndigheten samverkar också med kommunerna för att fler arbetssökande som har bristande kunskaper i svenska ska få ett bättre och mer sammanhållet stöd. Samverkan förekommer exempelvis om personer som deltar i vuxenutbildningsverksamhet, om arbetssökande som uppstår ekonomiskt bistånd samt om nyanlända inom etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen kommer dessutom även fortsatt bidra med insatser för att stärka kunskapsläget bland berörda medarbetare och partners om målgruppens behov av stöd och förutsättningar för att komma ut på arbetsmarknaden. Det handlar om att sprida en ökad kunskap om gruppen och förståelse för hur individens process mot egen försörjning och arbetsliv kan bli effektivare. Ett arbete pågår likaså för ökad tillgänglighet och fler möjligheter genom digital självservice och personliga distansmöten för att göra dem tillgängliga och relevanta för arbetssökande med funktionsnedsättning samt för dem som har ett behov att ta del av tjänsterna på ett annat språk än svenska. Sammantaget gör Arbetsförmedlingen bedömningen att dessa insatser och åtgärder leder till säkerställandet av ett bättre stöd till arbetssökande med dubbla behov av insatser i form av arbetslivsinriktad rehabilitering samt ökade kunskaper i svenska. Det finns även fortsättningsvis ett behov av att samla in mer kunskap och insikter om denna kundgrupps behov i syfte att utveckla Arbetsförmedlingens stöd och service varför myndigheten även fortsatt kommer bedriva ett utvecklingsarbete på området bland annat genom intervjuer med kundgruppen.

1 Inledning

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.¹ I denna återrapport beskrivs en grupp av arbetssökande som möter dubbla utmaningar i form av att dels ha bristande kunskaper i det svenska språket, dels en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det handlar således om några av de arbetssökande som står längst ifrån arbetsmarknaden. För Arbetsförmedlingen är det angeläget att kunna bedriva ett effektivt arbete, med rätt insatser och kunskap, i samverkan med omvärlden för att möjliggöra att fler, som i likhet med denna grupp står längst ifrån arbetsmarknaden, kan uppnå målet med en egen försörjning.

Språkets betydelse för att nå etablering på arbetsmarknaden är ett väl utforskat område, så är även faktorer bakom bristande eller långsam språkprogression bland personer med ett annat modersmål än svenska. Likaså är det känt att hälsoproblematik bland personer som nyligen invandrat till Sverige oftare är okänd eller ofullständigt utredd jämfört med övriga grupper av inskrivna arbetslösa. Hur kombinationen av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och bristande kunskaper i det svenska språket påverkar individens etablering på arbetsmarknaden är dock ett outforskat ämne och det finns därför skäl att fördjupa sig i problembilden och utvärdera vilka behov dessa personer har som de inte fått tillgodosedda.

I denna rapport görs en översyn av de utmaningar som den grupp av arbetssökande med ett annat modersmål än svenska som har bristande kunskaper i svenska språket samt en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möter på arbetsmarknaden i syfte att illustrera några av de utmaningar som idag försvårar arbetet att ge tillräckligt med stöd till denna kundgrupp. I rapporten presenteras ett antal redan initierade insatser som antingen är under utveckling eller implementering och som utgör ett betydelsefullt stöd till målgruppen. Inom ramen för denna återrapport har ett kunskapsunderlag tagits fram vilket dels har tillfört insikter under utvecklingsprocessen, dels kommer bidra till att perspektivet på denna målgrupp fortsätter att utvecklas. En uppföljning har också gjorts av Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsriktad rehabilitering för att utvärdera hur detta arbete påverkas när arbetssökande har bristande kunskaper i svenska.

1.1 Begrepp

Bristande kunskaper i svenska

Begreppet är hämtat från regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2021 där uppdrag 10 formuleras. Arbetsförmedlingen har ingen definition av begreppet. I regleringsbrevet syftas på personer som har ett annat modersmål än svenska och i denna rapport tolkas att personer inte kommit att behärska det svenska språket och att detta utgör

¹ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och regleringsbrev 2021.

ett hinder till arbete och arbetssökande. Vidare uppfattas bristerna innebära betydande svårigheter att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i en arbetssituation. Exempel på detta kan vara otillräckliga kunskaper för att tillgodogöra sig en säkerhetsföreskrift på arbetsplatsen eller att förstå en arbetsbeskrivning som lämnas på svenska. Bristerna medför att personen har behov av översättning från svenska till modersmål med exempelvis tolk för att fullt ut tillgodogöra sig texter och samtal på svenska, exempelvis vid kontakter med myndigheter.

En mer exakt gräns för vad som ska anses vara bristande kunskap i svenska finns inte i rapporten och kan troligen inte göras på ett sätt som helt löser definitionsproblemet. Kunskapsnivån i svenska språket måste ställas i relation till de krav som finns i en specifik arbetssituation och den nivå som arbetsgivaren anser är nödvändig för att klara av arbetet. Detta medför en spännvidd som är så omfattande att den inte bidrar till någon gränsdragning. Nuvarande definition av bristande kunskaper i svenska innebär att kunskaperna är mycket låga eller obefintliga. Det är möjligt att individer som inte behöver eller använder tolk, men likväl har stora brister i språket också skulle kunna anses tillhöra gruppen med bristande kunskap i svenska.

Arbetslivsinriktad rehabilitering inom Arbetsförmedlingens verksamhet

Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering riktas mot inskrivna arbetssökande med funktionsnedsättning och/eller en historik av ohälsa, samt personer med ersättning från sjukförsäkringen med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. En funktionsnedsättning ska i regel styrkas med medicinskt underlag från hälso- och sjukvården alternativt från annan myndighet. Utifrån underlagen gör arbetsförmedlaren en bedömning tillsammans med den arbetssökande om funktionsnedsättningen medför en nedsatt arbetsförmåga. Bedömningen inkluderar även hur den arbetssökandes begränsningar och möjligheter påverkas i olika arbetssituationer. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är inriktad på att finna lösningar för den arbetssökande att matchas mot arbete utifrån de specifika förutsättningar som råder.

1.2 Målgrupp

Målgruppen i rapporten är samtliga hos myndigheten inskrivna arbetssökande med ett annat modersmål än svenska och med dubbla behov till följd av bristande kunskaper i det svenska språket samt en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Anledningen till att målgruppen innefattar samtliga inskrivna arbetssökande med ett annat modersmål än svenska är för att inkludera alla kunder som kan tänkas ha de dubbla behov som nämnts ovan. När det gäller frågan om språk har det under arbetets gång framkommit indikationer från Arbetsförmedlingens verksamhet att förekomsten av bristande kunskaper i svenska även är vanligt förekommande i exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin.

1.3 Frågeställningar och metod

Rapporten utgår ifrån frågeställningarna:

- Hur påverkas Arbetsförmedlingens arbete inom arbetslivsinriktad rehabilitering när arbetssökande har bristande kunskaper i svenska?

- Hur kan Arbetsförmedlingens insatser och arbetssätt anpassas eller utvecklas för att bättre stödja arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bland dem med ett annat modersmål än svenska som har bristande kunskaper i svenska språket?

Rapportens första frågeställning behandlas inledningsvis i ett kortare avsnitt. Anledningen till att denna frågeställning endast får ett kortare utrymme i rapporten beror på att myndigheten har valt att applicera ett framåtblickande fokus. I och med att Arbetsförmedlingen står inför en implementering av ett antal nya tjänster och bedriver utveckling inom flera områden som är relevanta för uppdraget så görs ingen djupare uppföljning av de insatser och arbetssätt som använts tidigare.

För att besvara den första frågeställningen har under året ett trettiotal intervjuer genomförts med medarbetare som arbetar med insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering och därtill inhämtat ett överblickande perspektiv genom intervjuer med kvalificerade handläggare som ansvarar för dessa insatser.² Intervjuerna var strukturerade till sin karaktär och frågorna utforskade först i vilken grad arbetssökande med bristande kunskap i svenska deltar i de olika insatserna och därefter hur bristande språkkunskaper påverkar möjligheten att delta i insatserna. Syftet med intervjuerna var att utforska hur Arbetsförmedlingens arbete inom arbetslivsinriktad rehabilitering påverkas när arbetssökande har bristande kunskaper i svenska.

Rapportens andra frågeställning kommer besvaras genom en litteraturstudie som kompletteras med arbeten och projekt som Arbetsförmedlingen deltagit i eller ansvarat för som inriktas mot arbetssökande vars behov har någon eller flera betydande likheter med målgruppen för uppdraget.

Litteraturstudien består av kunskapsunderlag, forskningsrapporter samt utvärderingar. Översikten är uppdelad dels på forskning och litteratur som behandlar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, dels på studier kring bristande språkkunskaper samt språkets betydelse för att nå etablering på arbetsmarknaden. Anledningen till att dessa områden presenteras separat är att det saknas forskning som förenar dessa två dimensioner.

Genom kunskapsunderlag, forskningsrapporter, utvärderingar och projekt har ett antal insikter om målgruppens utgångsläge ringats in. Detta har till viss del bidragit till att beakta målgruppens behov i de pågående initiativen och kommer även bidra till att fortsatt utveckling kan säkerställa att arbetssökande med dubbla behov av

² Mer specifikt har intervjuer genomförts med medarbetare som ansvarar för följande insatser: Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd, anställning med lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, offentligt skyddad anställning, arbetsträning och förstärkt arbetsträning, arbetsintegrerande övningsplatser, insatser av psykologer, arbetsterapeuter/aktivitetsbaserad utredningsplats, individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning, bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, introduktion till arbete samt bidrag till personligt biträde.

insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering samt ökade kunskaper i svenska får ett bättre stöd.

Förutsättningar att följa upp målgruppen med deskriptiv statistik försvåras av att Arbetsförmedlingen inte har någon data över utrikesfödda arbetssökandes kunskapsnivåer i svenska. Dessutom visar tidigare uppföljningar att hälsoproblematik i denna grupp ofta är okänd eller ofullständigt utredd. Avsaknaden av statistik innebär en brist för att analysera och beskriva denna grups förutsättningar på arbetsmarknaden. Det försvårar uppskattningar av hur många individer som ingår i målgruppen, hur fördelningen mellan kvinnor och män ser ut, åldersfördelning, och om utbildningsnivån skiljer sig från övriga utrikesfödda arbetssökande. Det är viktigt att betona att avsaknaden av det kvantitativa perspektivet är en betydande kunskapslucka om målgruppen som denna återrapport handlar om.

1.4 Disposition

Närmast följer en uppföljning av Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering för arbetssökande med bristande kunskap i svenska. I de två följande delar presenteras först den genomförda litteraturstudien följt av översynen av de arbeten och projekt som myndigheten varit delaktig i och som riktats mot arbetssökande med liknande behov som målgruppen. I rapportens femte kapitel presenteras Arbetsförmedlingens initierade insatser som är under utveckling eller implementering som utgör ett betydelsefullt stöd till målgruppen. Rapporten avslutas med en diskussion där ett antal insikter lyfts fram avseende myndighetens framtida arbete med att utveckla stöd och service för målgruppen.

2 Arbetslivsinriktad rehabilitering när arbetssökande har bristande kunskap i svenska

Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering för arbetssökande som har bristande kunskap i svenska har tidigare inte följts upp specifikt. Arbetets utgångspunkt är att med en mindre intervjuundersökning ta orientering på frågan och skapa en bild av hur brister i svenska påverkar arbetet och i viss mån arbetsprocesserna inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering kan upptäckas eller uppstå i olika skeden av den arbetssökandes inskrivning vilket innebär att detta kan bli aktuellt både tidigt och senare i arbetslöshetsperioden. Arbetssökande med bristande kunskap i svenska finns både bland deltagare i exempelvis etableringsprogrammet och jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingens process för att identifiera och bedöma om en arbetssökande har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

beskrivs mer utförligt i Arbetsförmedlingens återrapport *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*.³

2.1 Redovisning och insikter

Resultatet av intervjuerna visar att Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering påverkas när den arbetssökande har bristande kunskap i svenska.⁴ I intervjuerna framkommer att det inte finns några formella hinder för att erbjuda insatser som är relaterat till kunskapskrav eller ett kombinerat deltagande i Svenska för invandrare (sfi) men att språkförbistringen medför konsekvenser i hur väl insatserna fungerar eller hur vanligt det är att insatserna kommer denna grupp av arbetssökande till del. Dessutom finns också en sedan tidigare identifierad risk att funktionsnedsättningar och ohälsa bland arbetssökande i etableringen i lägre grad identifieras jämfört med svenskfödda.⁵

De huvudsakliga insikterna av intervjuerna är att de intervjuade uppfattar att;

- Nyttan med att delta i en insats med inriktning mot arbetslivsinriktad rehabilitering kan påverkas negativt på grund av att kommunikation och förståelse för insatsen är svår att överbrygga enbart med stöd av tolk eller översättning.
- Möjligheten att delta i rehabiliterande insatser som är förlagda på en arbetsplats exempelvis olika former av praktik, arbetsträning, eller arbete med lönesubvention som kompenserar för nedsatt arbetsförmåga uppfattades som mer begränsat för dessa arbetssökande. Den huvudsakliga orsaken är att arbetsgivare kan ha svårare att ta emot och handleda en arbetssökande som de upplever svårt att kommunicera med. Vid insatser som syftar till att individen ska pröva förutsättningar att delta på en arbetsplats är dessutom en god kommunikation mellan handledare och deltagare viktig i utforskandet av begränsningar i arbetsförmågan.
- En grundläggande förutsättning för att delta i SIUS-programmet är att Arbetsförmedlingen bedömt att den arbetssökande har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utöver detta kan förutsättningen att få stöd av SIUS påverkas av att insatsen är helt matchningsinriktad och att många arbetssökande som har bristande kunskap i svenska ofta bedöms sakna tillräckliga förutsättningar för att matchas mot en ackvireerad plats, vilket exempelvis kan bero på att personen inte är

³Arbetsförmedlingen (2022). *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga - Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar Af-2022/0008 9266*.

⁴ Intervjuer har gjorts med inriktning på följande program och insatser: Introduktion till arbete, Arbetsträning och Förstärkt arbetsträning, Aktivitetsbaserad utredningsplats, Arbetspsykologisk utredning och utredande samtal, SIUS-programmet, Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning, Bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, Bidrag till personligt biträde, Arbetsintegrerande övningsplatser, Lönebidrag (inklusive för trygghet och utveckling i anställning), Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.

⁵ Arbetsförmedlingen (2018). *Rehabinsatser i etableringsprogrammet. Specialistinsatser i etableringen och andra grupper på Arbetsförmedlingen. Af-2018/0061 3828*

yrkesbestämd⁶ eller att funktionsnedsättningens inverkan på arbetsförutsättningarna inte är tillräckligt utredd.

2.1.1 Slutsatser om vad dessa insikter kan betyda för arbetsprocessen inom arbetslivsinriktad rehabilitering

I intervjuerna framkommer att just språkförbistringen kan bli problematisk både som faktor för matchning mot arbete, då svenska är en förutsättning för många arbeten och därför att det kan vara svårt att delta i insatser om språkförbistringen inte enbart kan överbryggas med översättning. Detta behandlas längre fram i denna rapport.

Arbetsförmedlingens arbetsprocesser inom arbetslivsinriktad rehabilitering utgår ifrån att en uppmärksammas funktionsnedsättning som påverkar förutsättningar att utföra ett arbete först klargörs och därefter kan tas i beaktande när matchning mot lämpligt arbete sker.⁷ Om den arbetssökande har bristande kunskap i svenska kan exempelvis de moment i utredningen som omfattar att pröva på arbetsuppgifter och utforma anpassningar försvåras om möjligheten att komma ut på en arbetsplats är sämre på grund av bristande språkkunskap.

Möjligheten att ta del i SIUS-programmet förutsätter att en utredning om arbetsförutsättningar har gjorts och att det är klarlagt mot vilka yrkesområden som arbetssökandet bör ske samt vilket behov av eventuella anpassningar som föreligger. Enligt detta resonemang följer ett möjligt samband med att färre ur denna grupp kan få stöd via SIUS som leder till ett arbete med exempelvis lönebidrag. Det framkom i intervjuerna att det var ovanligt att arbetssökande med bristande kunskap i svenska deltog i lönestöd som kompenserar för nedsatt arbetsförmåga. Det var i sig inte problematiskt att handlägga ett lönebidrag på grund av språket. Det förklarades i stället av att arbetsprocessen inom arbetslivsinriktad rehabilitering sällan når fram till en matchning mot arbete med lönebidrag. Något som kan ske både genom att den arbetssökande själv finner en plats eller att Arbetsförmedlingen matchar eller akkvirerar en plats, med hjälp av SIUS.

3 Arbetssökande med bristande kunskap i svenska och funktionsnedsättning eller ohälsa

Det finns lite som är skrivet om hur kombinationen av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och bristande kunskaper i svenska språket påverkar ställningen på arbetsmarknaden men var för sig är företeelserna väl undersökta och påvisar att det kan bli svårare för individen att erhålla ett arbete. Arbetssökande som har dubbla behov av arbetslivsinriktad rehabilitering och att förbättra kunskaper i

⁶ Yrkesbestämning innebär att Arbetsförmedlingen har bedömt vilka yrken som den arbetssökande är lämpliga att matchas mot. Bedömningen av lämpligt yrke påverkas bland annat av hur en funktionsnedsättning påverkar förutsättningar att utföra arbetsmoment och arbetsuppgifter. Utöver detta finns även ett kriterium att den arbetssökandes arbetsförutsättningar har klargjorts i förhållande till en dokumenterad funktionsnedsättning.

⁷ Detta är en mycket kortfattad beskrivning av processen för arbetslivsinriktad rehabilitering. I den klargörande delen är det av största vikt att arbetsförutsättningarna blir klargjorda vilket möjliggör att rätt stödinsatser kan sättas in och effektivisera fortsatt matchning mot ett lämpligt arbete.

svenska språket möter sannolikt också flera utmaningar på vägen mot arbete och egen försörjning. Behovet av riktade arbetsmarknadspolitiska insatser för gruppen är betydande. När det gäller funktionsnedsättningar som påverkar möjligheten att ta arbete så kan det vara ett hinder som är relativt bestående över tid medan bristande kunskaper i svenska ofta är övergående. Personer som nyligen invandrat till Sverige har generellt bristande kunskaper i svenska men i takt med ökad vistelsetid och undervisning så utvecklas språket. När det kommer till arbetssökande med bristande kunskap i svenska så avser denna rapport att fokusera på de arbetssökande vars språkutveckling går långsamt eller avstannat och likt funktionsnedsättningar blir ett mer bestående hinder för vägen till arbete. Funktionsnedsättningen och den avstannade inlärningen av svenska kan vara relaterade till varandra och det är dessutom vanligt att personerna genomgått utbildning motsvarande grundskola i hemlandet, eller saknar utbildning helt.

En insikt under arbetets gång är att det finns en större grupp av arbetssökande som har svårt att finna arbete på grund av bristande kunskaper i svenska än dem som avses i denna rapport. Det gäller exempelvis generellt alla som nyligen invandrat och även arbetssökande som vistats längre tid i Sverige utan att ha lärt sig svenska men utöver detta saknar en funktionsnedsättning eller en ohälsa som påverkar förutsättningar att ta arbete eller delta i aktiviteter. Betydelsen av bristande kunskap i svenska bland arbetssökande med ett annat modersmål än svenska är därför en större fråga än vad som omhändertas i denna rapport.

När en person möter dubbla utmaningar i form av bristande kunskap i språket och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga blir utmaningarna att gå till arbete och egen försörjning än mer försvårat jämfört med gruppen som enbart har bristande kunskap i svenska. Vilken ytterligare dimension en funktionsnedsättning tillför förutsättningen med bristande kunskap i svenska beror i stor del på vilken typ av funktionsnedsättning det handlar om.

3.1 Hälsoperspektiv på migranter och utrikes födda

En intern uppföljning från 2018 av Arbetsförmedlingens insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering inom etableringsprogrammet visar att knappt 3 procent av deltagarna i programmet bedömdes ha en funktionsnedsättning som påverkade arbetsförmågan. Bland övriga arbetssökande som vistats i Sverige i högst tre år men inte deltog i etableringsprogrammet hade en liknande andel med funktionsnedsättning som påverkade arbetsförmågan medan övriga grupper av inskrivna som jämfördes bedömdes ha en högre förekomst av funktionsnedsättning som påverkade arbetsförmågan.⁸ De vanligaste funktionsnedsättningarna inom etableringsprogrammet var olika typer av rörelsehinder, psykiska funktionsnedsättningar och hörselnedsättningar. Uppföljningen konstaterade dock

⁸ Andelen med funktionsnedsättning som påverkade arbetsförmågan för öppet arbetslösa, utanför etableringen låg på 12 procent.

att det sannolikt även förekom ett mörkertal av nyanlända arbetssökande med funktionsnedsättning som inte identifierats.⁹

Migranternas hälsa har studerats av olika aktörer och här finns ett antal studier av intresse. Ett hälsoförhållande som observerats bland migranter över hela världen är att de tenderar att vara vid något bättre hälsa än befolkningen i mottagarlandet, men att detta senare försämras efter en tids vistelse. Detta kallas för the healthy immigrant effekt (HIE).¹⁰ Det finns olika teorier om orsakerna till detta. Exempelvis anges förklaringar kopplat till selekteringsprocesser i uppbrottet från ursprungsländerna, där individer med stark hälsa har bättre förutsättningar att genomföra en migration. En tid efter ankomst till mottagarlandet försämras hälsan vilket kan bero på flera orsaker. Till exempel uppstår psykisk ohälsa och trauman från migrationen och de sociala livsvillkoren i mottagarlandet kan vara sämre än för den inhemska befolkningen, vilket påverkar hälsan.

Folkhälsomyndigheten fastslog i en rapport från 2019 att hälsan bland utrikesfödda som kom till Sverige mellan 1990 och 2014 var något sämre än för personer födda i Sverige. Valfärdssjukdomar utvecklades i högre utsträckning hos utrikesfödda och även psykisk ohälsa var mer vanligt förekommande. Rapporten belyser sambandet med nyanländas försämrade hälsa i Sverige samt fastslår att de utrikesfödda som ingick i studien hade sämre livsvillkor i form av utbildning, sysselsättning och inkomst.¹¹

Malmö högskola genomförde 2016 en omfattande enkätundersökning bland migranter i Skåne där bland annat en uppföljning utfördes av deltagarnas hälsa och hur de bedömde att hälsoproblem hindrade dem från att söka jobb aktivt. Resultatet visade att drygt 9 procent skattade sin hälsa som dålig eller mycket dålig samt att cirka 18 procent bedömde att deras hälsoproblem hindrade dem från att söka arbete.¹²

Myndigheten för delaktighet skriver i en rapport från 2017 att den generella andelen av världsbefolkningen som har en funktionsnedsättning är ungefär 15 procent men att det saknas kunskap om hur detta förhållande påverkas när människor är på flykt. Det är oklart hur flyktingprocessen från kris- och krigsdrabbade områden kan vara selekterande bland funktionsnedsatta. Risker finns att personer med funktionsnedsättningar har svårare att lämna kris- eller krigsdrabbade områden till följd av sina funktionsnedsättningar eller en större ekonomisk utsatthet.¹³

⁹ Arbetsförmedlingen (2018). Af-2018/0061 3828

¹⁰ Steven, Kennedy, James Ted, McDonald & Nicholas, Biddle (2006), "The Healthy Immigrant Effect and Immigrant Selection: Evidence from Four Countries". *Social and Economic Dimensions of an Aging Population*. Research Papers 164, McMaster University.

¹¹ Folkhälsomyndigheten (2019). *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland. Ett kunskapsunderlag om hälsa, livsvillkor och levnadsvanor bland utrikes födda personer boende i Sverige*.

¹² Slobodan, Zdravkovic, Mathias, Grahn, & Carin, Björngren Cuadra, (2016). *Kartläggning av nyanländas hälsa: MILSA enkätstudie*. Malmö högskola. Värt att notera kan vara att deltagarna i enkätundersökningen hade stark överrepresentation från Syrien.

¹³ Myndigheten för delaktighet (2017) *Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen – Situationen idag och behoven framåt*. Nummer 2017:20.

Ett kunskapsunderlag från Socialstyrelsen 2015 visar 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.¹⁴

3.2 Relationen mellan kunskaper i svenska och etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda

Kunskap i svenska kan betraktas som ett slags humankapital med betydelse för möjligheten att ta arbete på arbetsmarknaden. I och med att många arbeten utförs på svenska blir språket en betydelsefull kompetens inom många arbetsroller. Språkets betydelse för att nå en etablering på arbetsmarknaden har studerats i flera omgångar. Ett flertal studier ger en generell bild att ökade kunskaper i svenska har positiv inverkan för utrikesfödda personers chanser till arbete. Ett exempel som är intressant är en studie av kopplingen mellan fullföljd sfi och en förbättrad ställning på arbetsmarknaden.¹⁵ Samtidigt är det viktigt att reflektera över om, och hur mycket av sambandet som förklaras av språkkunskaperna i sig, eller det värde som förvärvade språkkunskaper signalerar till arbetsgivarna. Även om kunskaper i svenska förfaller vara en betydelsefull faktor för att arbeta i Sverige, och att det har observerats samband mellan studieresultat i sfi och graden av sysselsättning och lön, så är kunskaper i svenska inte en faktor som ensamt styr chansen till arbete.

En annan studie som undersökte språkets betydelse för arbete i Sverige fann att en oväntad stor andel personer som skattades ha ”dåliga kunskaper” i svenska hade ett arbete. Detta kunde inte förklaras av att de hade möjlighet att tala engelska eller var anställda hos landsmän, utan författarna konstaterar att arbetsgivare kan se andra kvalifikationer än kunskaper i svenska som mer avgörande om personen ska anställas eller ej.¹⁶ Studiens resultat visar att bristande kunskaper i svenska inte per automatik innebär att en arbetssökande saknar förutsättningar att arbeta i Sverige. Kunskaper i svenska kan dock sannolikt öka möjligheten att förmedla sin kompetens på arbetsmarknaden vilket i sin tur förbättrar chansen att erbjudas arbete.

Det är en stor skillnad mellan hur lång tid det tar för män och kvinnor med flyktingbakgrund och högst förgymnasial utbildning att få ett arbete. Statistik från Statistiska centralbyrån visar att det tar ungefär 10 år innan en tredjedel av kvinnorna har ett arbete och att det tar 19 år innan hälften av dem har ett arbete. För männen med samma utbildningsbakgrund tog det enbart 2 till 3 år innan en tredjedel hade arbete och 4 år innan hälften hade ett arbete.¹⁷ Detta utfall vittnar om att det särskilt är kvinnor som riskerar mycket långa arbetslöshetstider.

¹⁴ Socialstyrelsen (2015) *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter. Ett kunskapsunderlag för primärvården*. Artikelnummer 2015-1-19.

¹⁵ Åsa, Kennerberg & Olof, Åslund (2010) *Sfi och arbetsmarknaden*. IFAU Rapport 2010:10.

¹⁶ Dan-Olof, Rooth & Olof Åslund. (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska – en framgångsfaktor för invandrare?* SNS Förlag.

¹⁷ Statistiken avser kommunmottagna flyktingar och utfallet för åren 2017–2019.

Betydelsen av kunskap i svenska bör även betraktas ur ett diskrimineringsperspektiv. Det finns flertalet studier som påvisar att förekomsten av etnisk diskriminering av arbetssökande på den svenska arbetsmarknaden som dels kan bero på arbetsgivares bortselektering av grupper de förknippar med lägre produktivitet (statistisk diskriminering), dels att de inte önskar anställa personer ur en viss grupp (preferensdiskriminering).¹⁸ I fallet med statistisk diskriminering har arbetsgivaren bristande information om, eller bristande förmåga att bedöma individers produktivitet, vilket kan leda till att beslutsfattare använder sanna eller föreställda gruppstatistiska för att rangordna individer genom namn, utseende, tal, klädsel etcetera. Bristande kunskap i svenska kan även försvåra arbetsgivarens möjlighet att se kompetenser.¹⁹ Ur ett sådant perspektiv får kunskaperna i svenska ett signalvärde som kan medföra ett mer positivt bemötande i rekryteringssammanhang. Det finns också forskning kring diskriminering på arbetsmarknaden kopplat till hudfärg.²⁰

Forskning finns även om språk och flerspråkighet som drar slutsatser att flera stora samhällsproblem som berör segregation och utanförskap i samhället härleds till att grupper av individer har bristande kunskap i svenska och att den mest framträdande lösningen är att det bör ställas hårdare krav på nyanlända att lära sig svenska. Detta perspektiv på kunskaper i svenska är dock kritiserad och anses styra undan ansvaret för reproducerande strukturella samhällsproblem, som rasism, ojämlikhet och diskriminering. I stället riktas ansvar mot de individer som drabbas hårdast av strukturerna i form av arbetslöshet, boendesituation med mera.²¹

3.3 Faktorer som kan försvåra inläring av svenska

Det är vanligt att personer som nyligen invandrat till Sverige inte behärskar det svenska språket till en början. För de allra flesta sker en kunskapsutveckling i svenska under de första åren vilket skapar ökade möjligheter att interagera i samhället. Problemet med bristande kunskaper i svenska är därmed i de flesta fall ett övergående problem. Det finns dock skillnader i hur snabbt individer lär sig svenska och vissa faktorer medför större utmaningar i språkinläringen. I en del fall kan utmaningarna vara så omfattande att individens kunskaper i svenska möjligen aldrig blir tillräckliga för att kunna leva ett självständigt liv i Sverige. I andra fall kommer inläringen kräva både mer tid och anpassat stöd för att nå uppställda målsättningar inom vuxenutbildningen.

¹⁸ Se till exempel; Stina, Petersson. (2014). *Utrikesfödda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS). Rapport 2004:1 och Stefan, Eriksson & Jonas, Lagerström. (2007). *Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en Internetbaserad sökkanal*. IFAU rapport 2007:17.

¹⁹ Vetenskapsrådet. (2017). *Rasism på arbetsmarknaden: En inventering av forskningsläget 2017*.

²⁰ Se till exempel Martin, Wolgast & Sima, Nourali Wolgast (2021). *Vita privilegier och diskriminering. Processer som vidmakthåller rasifierade ojämlikheter på arbetsmarknaden*. Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2021:23, som studerat processer som vidmakthåller rasifierade ojämlikheter på arbetsmarknaden. Sima, Wolgast, Irene, Molina & Mattias, Gardell (2018). *Antisvar rasism och diskriminering på arbetsmarknaden*. Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2018:22, har även kartlagt situationen på den svenska arbetsmarknaden för afrosvenskar för att skapa ny kunskap om antisvar rasism och diskriminering på arbetsmarknaden.

²¹ Tomasso, Milani (2013). "Språkideologiska debatter i Sverige". Ingår i; Kenneth, Hyltenstam, & Inger, Lindberg (Red). *Svenska som andraspråk – I forskning, undervisning och samhälle*. Lund: Studentlitteratur s. 343–367.

Det är även motiverat att beakta frågan ur ett jämställdhetsperspektiv då förutsättningarna för att delta kontinuerligt i insatser och aktiviteter kan se olika ut för kvinnor och män. Kvinnors deltagande i vuxenutbildningen eller arbetsmarknadspolitiska insatser kan till exempel oftare avbrytas för perioder med föräldrapenning vilket kan medföra att progressionen för språkinläring fördröjs.

I denna rapport ligger perspektivet avseende bristande kunskaper i det svenska språket på dem som har betydande svårigheter att lära sig svenska, vilket innebär att denna grups inläring av språket avviker i negativ bemärkelse och att finns skäl att rikta mer uppmärksamhet till dessa individers förutsättningar för att lära sig svenska.

Detta är en heterogen grupp. Vid utgången av 2021 finns det ca 18 350 inskrivna utrikes födda arbetsökande på Arbetsförmedlingen som helt saknar formell skolutbildning och cirka 43 600 som har en kortare utbildning än 9 år.²² I gruppen med kortare utbildning än 9 år finns de som bara gått ett par år i skolan till de som nästan har gått klart högstadiet men har ofullständiga betyg.

Det är svårare att lära sig ett nytt språk i vuxen ålder än det är för barn och unga. Det finns dessutom undersökningar som visar på olika utmaningar i inläringen, beroende på tidigare utbildningsbakgrund, tidigare erfarenhet av att studera språk, modersmålets språkliga avstånd till svenska men även samhällenas kulturella avstånd påverkar.²³ De kulturella skillnaderna kan exempelvis yttra sig i att det finns företeelser och ord för fenomen som existerar i det ena landet men inte i det andra, och därför saknas begrepp för detta. Då behöver personen inte bara lära sig det nya ordet utan även lära sig förstå vad det representerar i ett specifikt sammanhang. Vidare är det viktigt att även få förutsättningar att använda svenska i vardagen och att motivationen att lära sig ett nytt språk bibehålls, även om inläringen är svår. Motivationen kan också påverkas negativt om den upplevda nyttan med att lära sig svenska inte bedöms motsvara den ansträngning som krävs. Om exempelvis en person inte tror att kunskap i svenska nämnvärt kommer öka chansen till arbete och egen försörjning så kan meningen med detta börja ifrågasättas.²⁴

Även olika funktionsnedsättningar påverkar förutsättningen att tillgodogöra sig undervisningen. Tydliga exempel som försvårar inläringen av svenska är nedsatt syn och hörsel eller kognitiva funktionsnedsättningar som generella och specifika inläringssvårigheter.²⁵ Funktionsnedsättningar kan dessutom vara dolda eller okända vilket gör att stödinsatser uteblir.

²² Arbetsförmedlingens datalager. Med arbetsökande avses öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd.

²³ Elise C, Franzén (2001). *Att bryta upp och byta land*. Natur och kultur. Vad gäller utbildningsbakgrund försvåras exempelvis förutsättningarna att i vuxen ålder lära sig ett språk för personer med begränsad eller ingen utbildningsbakgrund vilket gör att språkinläringen tar längre tid se; Emma, Nilsson (2017). *Hälsans betydelse för inläring av andraspråk för vuxna invandrare -En kunskapsöversikt*. FoU i väst, forskning och utveckling inom välfärdsområdet 2017.

²⁴ Franzén (2000).

²⁵ Franzén (2000).

4 Erfarenheter från projekt och kunddrivet växthusarbete inom Arbetsförmedlingen

Detta kapitel presenterar arbeten och projekt som Arbetsförmedlingen deltagit i eller ansvarat för och som inriktats mot arbetssökande vars behov har någon eller flera betydande likheter med målgruppen för uppdraget. Dessa arbeten och projekt utgör ett komplement till föregående kapitel. Sammantaget bedöms dessa delar kunna generera i värdefulla insikter om målgruppen som kan bidra till utformningen av åtgärder för att säkerställa ett bättre stöd för kundgruppen.

4.1 Projekt hälsofrämjande etablering

Projekt Hälsofrämjande etableringen var ett nationellt ESF-projekt som ägdes av Sveriges kommuner och regioner (SKR) och drevs tillsammans med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Projektet pågick från slutet av 2018 till våren 2021 och hade som mål att:

- Utveckla och prova metoder/arbetssätt samt utveckla samverkansstrukturer för att identifiera, utreda och möjliggöra omhändertagande av ohälsa/funktionsnedsättning hos nyanlända.
- Stödja och stärka nyanlända personer på deras väg mot arbete, studier eller att komma närmare arbetsmarknaden.²⁶

Projektet bedrevs på sex olika orter i delprojekt.²⁷ Målgruppen var nyanlända kvinnor och män som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag, eller nyligen avslutat etableringsprogrammet, och som misstänktes ha någon form av ohälsa/funktionsnedsättning. Projektet har utvärderats av WSP som konstaterade att det varit framgångsrikt i att föra deltagarna närmare arbete.²⁸

Projekt Hälsofrämjande etablering hade en målgrupp och intention som ligger nära detta uppdrag. Projektet lyckades uppnå flera betydelsefulla mål och erfarenheter som är relevanta att införliva i utvecklingen av arbetssätt för arbetssökande som både har behov av insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering och förbättrade kunskaper i svenska.²⁹

- Bristande kunskap i svenska är bara en del av individernas problematik för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är skillnad mellan denna grupp av arbetssökande som både har behov av att lära sig svenska och har en funktionsnedsättning och/eller ohälsa som medför nedsatt arbetsförmåga, jämfört med arbetssökande som enbart har utmaningar med bristande kunskap i svenska.

²⁶ Nyanlända i detta projekt var arbetssökande som omfattades av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

²⁷ De sex olika orterna var; Gävle, Malmö, Växjö, Umeå, Eskilstuna samt Nacka/Värmdö.

²⁸ WSP Advisory (2020). *Utvärdering av ESF-projektet hälsofrämjande etablering*. Stockholm.

²⁹ WSP Advisory (2020).

- Vikten av att samverka med den kommunala vuxenutbildningen och sfi för att på ett tidigt stadium identifiera risk för ohälsa eller funktionsnedsättningar som kan påverka förutsättningar för språkinläring. Behov av strukturerad samverkan mellan olika aktörer som arbetar runt individens ärende. I projektet fanns exempelvis forum där ärenden lyftes för bedömning och forum för avstämningar liksom flerpartssamtal där deltagaren själv medverkade.
- Projektets existens skapade uppmärksamhet och medvetenhet om nyanländas hälsoproblematik. Detta bidrog till att arbetsförmedlare oftare uppmärksammade nyanlända arbets sökande där det fanns tecken på ohälsa och/eller funktionsnedsättning som påverkade etableringsprocessen, samt ökade kunskapen om vilka insatser som kunde vara aktuella för individen.
- Kulturell förståelse och förståelse för individers förutsättningar och situation är av stor betydelse. Många deltagare hade svårigheter att använda information, processa den och omsätta i handling för att komma vidare. Regelverk och myndighetspråk var svårt att hantera och många behövde stöd i det. Man såg att en del i målgruppen behövde ”ny plattform” för att ta emot och bearbeta information utifrån en ny kontext. Det var särskilt tydligt för de som enbart deltagit i utbildning som motsvarar grundskola eller helt saknade skolbakgrund.
- I projektet blev användandet av digitala möteskanaler en oplanerad konsekvens av pandemin. Erfarenheter från projektet var att dessa inte fungerade lika bra som fysiska möten för att bygga upp relationer med deltagare och skapa tillit. Hade detta moment redan etablerats fungerade de digitala mötesformerna bättre. Det bedömdes som viktigt att understödja deltagarnas digitala mognad eftersom det är viktig del mot ökad egenmakt i samhället.
- Aktiviteter med kontinuitet och hög intensitet sågs som värdefullt och då särskilt gruppaktiviteter i kombination med individuella uppföljningar.

4.2 Projekt jämställd etablering

Projektet jämställd etablering var ett nationellt ESF-projekt³⁰ och en del av Arbetsförmedlingens arbete med att höja sysselsättningsgraden för utrikesfödda kvinnor. Deltagare var kvinnor och män som deltog eller hade deltagit i etableringsprogrammet samt haft uppehållstillstånd i högst fyra år. En grundförutsättning för att få delta var att deltagaren uppgav att de önskade ett arbete. Projektet var utformat som en forskningsstudie vilket skapade möjlighet till effektutvärdering av arbetsmetoderna. Forskningsstudien följde drygt 4500

³⁰ Arbetsförmedlingen (2020). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd - Delrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering*. Af-2020/0015 0851.

deltagare, varav drygt 2500 randomiserades till matchningsmetoderna. Effektstudien pågick 2019–2020.

I projektet användes en arbetsmetod som kallas matchning från dag 1.³¹ Metoden innebar att ett arbetsförmedlingsteam arbetade med grupper av deltagare som hade olika kompetenser, erfarenheter och utbildningsnivåer. Arbetet utgick från ett strikt empatiskt förhållningssätt mellan arbetsförmedlare och deltagare som syftade till att skapa jämlika relationer mellan kvinnor och män, arbetsförmedlare och deltagare. Deltagarnas kompetenser och intressen inventerades i gruppmiljö. Därefter sökte arbetsförmedlarna upp arbetsgivare som potentiellt kunde erbjuda arbete som matchade deltagarnas önskade arbeten. En viktig del i arbetsgivararbetet var att tidigt stämma av med arbetsgivaren att de inte utgick från någon preferens vid rekryteringar utan var öppna inför att anställa utifrån kompetens oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Effektutvärderingen visade att matchningsarbetet inom projektet var effektivare än Arbetsförmedlingens ordinarie insatser vilket även gällde för grupper med svag ställning på Arbetsmarknaden. Inventeringsarbetet möjliggjorde att fler deltagare som hade dolda funktionsnedsättningar kunde uppmärksammas och ges rätt typ av stöd inom arbetslivsinriktad rehabilitering. De deltog dock fortsatt i projektets verksamhet mot matchning till arbete. Inventeringen gav också bra möjlighet att kartlägga deltagarnas kompetens och intressen som sedan utgjorde grunden för matchningsarbetet.

En betydelsefull insikt av projektets resultat är att matchningsinsatser, med rätt metodik, kan vara effektiva för arbetssökande i etableringsprogrammet som står långt ifrån arbete. Detta kan ställas som en kontrast till insikter som förordar att individer först behöver genomgå förberedande och rustande insatser innan matchning mot arbete är aktuellt. Det är dock viktigt att betona att deltagarna inledningsvis uppgav att de ville ha ett arbete och att grupper som var osäkra på sin arbetsförmåga eller sina förutsättningar att arbeta troligen selekterades bort initialt.

4.3 Växthus Arbetsgivare & nyanlända

Växthuset arbetade under 2017–2018 med att undersöka arbetsgivares behov och problem vid anställning och rekrytering av nyanlända. Arbetets insikter grundas på 120 djupintervjuer med arbetsgivare.³² Detta arbete hade ingen inriktning mot deltagare som även hade en funktionsnedsättning och därför saknas det perspektivet i arbetet.

Ett av syftena var att undersöka arbetsgivares upplevelse och eventuella problem med att ta in nyanlända på sina arbetsplatser. Växthuset har under arbetets gång fått fram information och lösningsförslag samt identifierat framgångsfaktorer som enligt

³¹ Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlarnas implementering av "Matchning från dag 1" Forskningsrapport från ESF-projekt Jämställd Etablering*. Af-2019/0051 7884.

³² Arbetsförmedlingen (2018). *Växthus Arbetsgivare och nyanlända. Insikter och lösningsförslag för lyckad matchning och rekrytering*. Slutrapport Af-2018/0001 8045.

arbetsgivarna skulle hjälpa till att öka deras förmåga att ta emot nyanlända, vilket skulle skynda på och underlätta nyanländas inträde på den svenska arbetsmarknaden.

Informationen från växthuset kommer från de idéer och perspektiv som arbetsgivare lämnat till Arbetsförmedlingen. Det är viktigt att dessa perspektiv också främst betraktas som subjektiva perspektiv, uppfattningar och idéer snarare än fakta om hur det förhåller sig. Det kan vara lämpligt att problematisera flera av resonemangen, inte minst utifrån att de normer som gestaltas utgår från en föreställning om den svenska arbetsplatsens känslighet inför att ta emot medarbetare som representerar andra normer och kulturer. Emellertid är detta även tillgång i materialet. Det påvisar förekomsten av en typ av perspektiv som finns på arbetsmarknaden och som sannolikt påverkar förutsättningarna för arbetssökande med icke-svensk etnisk bakgrund att ta arbete.

I växthusarbetets slutrapport beskrivs att fokus har varit på nyanlända och personer inom etableringen men att de insikter och lösningsförslag som presenteras även kan passa på andra typer av arbetssökande.

I växthusarbetet finns resultat som är av intresse för denna återrapport som berör hur arbetsgivare kan resonera inför att ta emot arbetssökande på sina arbetsplatser som kommer från en annan kultur och hur de ser på behovet av att kunna behärska svenska i arbetet. Växthusarbetet omfattar fler resultat och insikter än vad som redovisas här.

- Arbetsgivare uttryckte både oro och förväntningar i att ta emot nyanlända på arbetsplatsen. Det som gav upphov till oro var om personerna var bekanta med svensk arbetsplatskultur och vad detta skulle kunna innebära för samspelet på arbetsplatsen.³³ Arbetsgivarna förväntade sig, och önskade att alla de tar emot på sin arbetsplats har en grundläggande förståelse för vad de kallar arbetslivets rättigheter, skyldigheter och jämställdhet. De såg helst att andra aktörer än de själva ombestyrde introduktionen av detta för nyanlända. Avsaknad av förståelse och efterlevnad av dessa normer såg arbetsgivarna kunde leda till oönskade missförstånd på arbetsplatserna. I den andra vågskålen låg förväntningar på att de nyanlända skulle ha en hög arbetsmotivation och drivkraft att tillvarata i arbetet samt att de med sin annorlunda kulturella bakgrund och erfarenhet skulle tillföra verksamheten nya kunskaper och perspektiv.
- Arbetsförmedlingen kan ha svårt att förstå och efterleva arbetsgivarnas önskemål om vilken språknivå i svenska som krävs för en ledig plats.

³³ Uppfattningen att det finns en svensk arbetsplatskultur och vad denna kultur utgörs av för universella värderingar problematiseras inte rapporten. Det framkommer dock vissa exempel på ett korrekt uppträdande i och detta framställs som ett slags nödvändig och allmänt vedertaget "sunt förnuft" som gäller på arbetsplatser med svenska normer.

4.4 Flyktingsökandes väg till arbete -ökad egenmakt via digitala tjänster

Avdelningen digitala tjänster genomförde under 2021 ett kundintervjuarbete med kunder som var nya i Sverige med syfte att öka möjligheterna till likvärdig användning av Arbetsförmedlingens digitala tjänster. Rapporten identifierade flera viktiga områden som kan förbättras för att underlätta gruppens användande av digitala tjänster samt påvisade att dessa brister medför att kunder söker upp personlig service för att kunna hantera sina ärenden.³⁴

- Målgruppen har ofta en smart telefon men en begränsad tillgång till internet vilket påverkar hur de använder digitala tjänster. Exempelvis är tillgången till data att surfa för begränsad vilket ökar beroende till publika wifi-nätverk.
- De digitala självservice-tjänsterna är texttunga och förutsätter generellt läs- och skrivkunighet bland kunderna.
- I rapporten konstateras att myndighetens språk och terminologi i de digitala kanalerna kan vara svåra att förstå för denna grupp av arbetssökande. Särskilt bland dem med bristande kunskap i svenska eller som har behov av ett förenklat språk. Dessutom påpekas att de arbetssökande som har funktionsnedsättningar ytterligare kan begränsas av detta.

5 Arbetsförmedlingens framtida arbete

Arbetsförmedlingen kommer utveckla arbetet med att stödja arbetssökande som har behov av att förbättra kunskaper i svenska och behov av insatser inom arbetslivsriktad rehabilitering. Målsättningen är att bättre stötta kundens väg till arbete och egen försörjning. Arbetet sker i enhetlighet med myndighetens strategi för kundarbetet där principen är att service i första hand sker genom digitala kanaler. Denna grupp av arbetssökande har en dubbel problematik som medför att stödbehovet till stor del behöver ske genom personligt stöd. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen både ökar tillgängligheten till relevanta digitala självservice-tjänster och kan erbjuda ett effektivt stöd genom personlig service, samt värdeskapande tjänster som utgår från kundens behov och förutsättningar.

En effektivare väg till arbete eller utbildning grundas i att kunden får ett tillräckligt stöd i den individuella planeringen och att Arbetsförmedlingens stöd till kunden utgår från bedömningar och rekommendationer som är enhetliga och grundas i den samlade kunskapen av vad som fungerar bäst. Kunden ska både ha möjlighet att ta del av självservice-tjänster, personliga distansmöten och personliga fysiska möten baserat på vad behovet kräver. En målbild är att även kunder som har behov av service på andra språk än svenska ska kunna ta del av hela kanalutbudet.

³⁴ Arbetsförmedlingen (2022). *Flyktingsökandes väg till arbete -ökad egenmakt via digitala tjänster*. Huvudrapport Af-2022/0008 5528.

Arbetsförmedlingen ska samverka med andra aktörer för att säkerställa att kunden har tillgång till rätt insatser och stöd för att nå sina mål.

Arbetsförmedlingen förbereder ett reformeringsarbete av myndighetens tjänster mot kunderna och fler tjänster kommer utföras av leverantörer och i samverkan med partners. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att de insatser och arbetssätt som utformas ska utgå från kundernas behov och vara utformade på välgrundade underlag. Arbetssökande som har behov av fördjupade insatser för att komma till arbete ska erbjudas ett lämpligt och effektivt stöd, vilket kan utföras av olika aktörer. Arbetsförmedlingen ska även fortsatt bedriva ett kontrollarbete i vilket det ingår att säkerställa att arbetssökande som uppstår ersättning för arbetslöshet står till arbetsmarknadens förfogande och är oförhindrade att ta arbete.

Nedan presenteras de insatser som myndigheten initierat som är under utveckling eller implementering som utgör ett betydelsefullt stöd för målgruppen och som kommer bidra till att fler arbetssökande med bristande kunskap i svenska och en funktionsnedsättning eller ohälsa som medför nedsatt arbetsförmåga når målet arbete och egen försörjning.

5.1 Ny tjänst för arbetslivsinriktad rehabilitering

Under 2022 inför Arbetsförmedlingen en ny upphandlad tjänst för arbetslivsinriktad rehabilitering - steg till arbete. Målgruppen är arbetssökande med funktionsnedsättning och/eller en historik av ohälsa. Steg till arbete syftar till att identifiera deltagarens resurser och stödbehov samt stärka och utveckla deltagaren med målet arbete eller utbildning. Tjänsten kommer även ges med förstärkt språkstöd och/eller kommunikationsstöd och innehåller aktiviteter som är anpassade för personer utan gymnasial utbildning och som saknar arbetslivserfarenhet. Detta ökar möjligheten för arbetssökande med bristande kunskap i svenska att tillgodogöra sig tjänstens mål och syfte.

Den nya tjänsten inom arbetslivsinriktad rehabilitering blir Arbetsförmedlingens främsta insats för arbetssökande som på grund av ohälsa eller en funktionsnedsättning behöver fördjupat stöd att hitta ett arbete med lämplig inriktning och utformning. Deltagare behöver emellertid inte ha en utredd funktionsnedsättning för att bedömas ha behov av tjänsten utan alla arbetssökande kan ta del av tjänsten förutsatt att de bedöms finnas ett behov.

Arbetsförmedlingen bedömer att en betydande del av målgruppen som har bristande kunskap i svenska kombinerat med en funktionsnedsättning eller en ohälsa som medför nedsatt arbetsförmåga kommer kunna ta del av tjänsten och få ett relevant stöd mot arbete och egen försörjning. Detta inkluderar även möjligheter att matchas mot anpassade arbeten där exempelvis arbetshjälpmedel eller lönebidrag kan bli aktuella. Tjänsten innehåller inte någon undervisning eller träning som syftar till att öka kunskaper i svenska för deltagare som har behov av det. En grundläggande förutsättning för att arbetssökande med bristande kunskap i svenska och en funktionsnedsättning får stöd av den nya tjänsten är dock att dessa blir anvisade till

att delta i tjänsten. Det har konstaterats att ohälsa och funktionsnedsättningar bland nyanlända och utrikesfödda identifieras i lägre omfattning bland dessa grupper jämfört med inrikes födda.³⁵ Där för är det viktigt att processen för att identifiera och bedöma förekomsten av funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga förbättras för dessa grupper av arbetssökande.

5.2 Arbetsintegrerande övningsplatser

Arbetsförmedlingen kommer under 2022 erbjuda arbetsintegrerande övningsplatser i större delen av landet. Arbetsintegrerande övningsplatser är ett komplement till Arbetsförmedlingens egna resurser för arbetssökande med behov av individuellt anpassat stöd av rehabiliterande och orienterande karaktär för att förbereda sig för arbete, studier eller deltagande i någon av Arbetsförmedlingens övriga insatser/program. Till skillnad från tjänsten för arbetslivsinriktad rehabilitering vars mål är att kunna matcha deltagaren till arbete så bedöms deltagaren i arbetsintegrerade övningsplatser främst ha behov av en längre förberedande insats för att utveckla grundläggande förutsättningar för att arbeta. Orsakerna till detta kan exempelvis vara oklar nedsättning av arbetsförmågan, lång tid i sjukersättning eller ett i övrigt stort avstånd från arbetslivet. Deltagande kan fortgå som längst upp till två år. Insatsen arbetsintegrerande övningsplatser tillkom från ett uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2018.³⁶ Platserna upphandlas med reserverad upphandling som inkluderar en policy om social och etisk hänsyn vilket förbättrar möjligheterna för arbetsintegrerande sociala företag att konkurrera om avtalen.³⁷

Insatsen har till 2022 funnits som ensam pilotverksamhet i Gävleborg och ett nationellt införande har fördröjts av överklagade upphandlingar som följts av prövningar upp till högsta förvaltningsdomstolen.³⁸ Arbetsförmedlingen kommer under 2022 slutföra upphandlingen och därmed erbjuda tjänsten i en stor del av landet. Antalet platser är dock relativt få jämfört med andra upphandlade tjänster.

Deltagandet ska bidra till ökad förmåga att klara grundläggande krav i arbetslivet, stimulera till eget ansvar, ökad aktivitet och delaktighet samt ge grundläggande kunskap och insikt i arbetslivets krav. Efter att ha tagit del av insatsen ska deltagaren vara bättre förberedd att delta i insatser som är mer inriktade mot matchning till arbete. Insatsen passar bra även för arbetssökande som har bristande kunskap i svenska då innehållet i tjänsten har utformats med åtanke att deltagare som inte behärskar svenska ska få möjlighet att träna på svenska genom deltagandet.

³⁵ Arbetsförmedlingen (2018). Af-2018/0061 3828.

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen. Uppdrag 13. Upphandling.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Upphandling som främjar socialt företagande, sociala innovationer och alternativa lösningar*. Arbetsförmedlingens återrapportering 2018. Af-2018/0049 6969.

³⁸ Kammarrätten i Stockholms dom från den 28 september 2020 i mål nr 2056–20 överklagades och avslutades med Högsta förvaltningsdomstolens avgörande dom i mål nr 5671–20.

5.3 En ny rutin för kompletterande arbetsmarknadspolitisk bedömning

Arbetsförmedlingen inför under 2022 ett nytt arbetssätt med kompletterande bedömning i förhållande till ohälsa eller funktionsnedsättning.³⁹ Det är således en bedömning som görs när arbetssökande har en ohälsa eller funktionsnedsättning som kan påverka förutsättningarna för arbete eller studier.

Syftet är att bedömningarna ska bli mer enhetliga och likvärdiga oavsett den arbetssökandes bakgrund eller vart i landet man bor. Medarbetarna arbetar geografiskt obundet och använder distansteknik i möte med kund. Vid behov ska möjlighet till fysiska möten finnas. Flera kompetenser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska arbeta med bedömningen i ett nära samarbete i regionala team utifrån en strukturerad process. Arbetssättet innebär en bedömning av:

- kundens matchningsbarhet på kort och lång sikt,
- om och hur ohälsa eller funktionsnedsättningen påverkar möjligheterna till arbete eller studier,
- behovet av insatser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen,
- förmodat stöd- och anpassningsbehov som kan bli aktuellt vid anställning/utbildning.

Arbetssättet innebär också att det finns ett tydligare ärendeflöde till en bedömning av behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering. Teamen ska ha kompetens att använda tolk i samtal, samt kännedom och förståelse för hur till exempel kulturella aspekter kan påverka synen på ohälsa och funktionsnedsättning.

5.4 Samverka med kommunerna för ökad kunskap i svenska

Att arbetssökande lär sig svenska är viktigt ur flera aspekter. Forskning visar att graden av kunskaper i svenska har en positiv inverkan för utrikesföddas sysselsättning.⁴⁰ Intervjuer med Arbetsförmedlingens personal visar också på att förutsättningar att arbeta med arbetsplatsförlagda insatser är svårare när de arbetssökande inte kan svenska. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv blir därför grundläggande kunskaper i svenska en utav flera betydelsefulla delar för utrikesföddas väg till arbete och egen försörjning.

Idag har kommunerna genom skollagen det huvudsakliga ansvaret för att vuxna invandrare får möjlighet att lära sig svenska. Statistik från 2020 visar att en majoritet av studenterna inom vuxenutbildningens sfi inte klarat mer än en kurs efter två års

³⁹ Arbetsförmedlingen (2021). *Kompletterande bedömning i förhållande till ohälsa/funktionsnedsättning*. Internt beslut. Af-2021/0032 6999.

⁴⁰ Se till exempel Åslund & Kennerberg (2010) och Rooth & Åslund (2006).

studier. Dessutom har 36 procent avbrutit utbildningen två år efter att de började, med färre än två klarade kurser.⁴¹

Vuxenutbildningen ska arbeta med individuella anpassningar och extra anpassningar i undervisningen för att stödja eleverna att nå utbildningsmålen men vuxenutbildningen omfattas, till skillnad från utbildning på förskola, grundskola och gymnasiet, inte av skollagens krav att tillhandahålla studenter med funktionsnedsättning ett särskilt stöd som medför en åtgärdsplan.⁴² Det särskilda stödet utgörs av insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen, exempelvis specialpedagogiskt stöd. Deltagare i sfi som har svårt att uppnå utbildningsmålen till följd av en funktionsnedsättning har därmed inte samma lagstöd för att få mer omfattande stöd som de skulle haft inom andra skol- och utbildningsformer.⁴³ Det är dock sannolikt att rätten till ett mer omfattande stöd kan bidra till mer ändamålsenliga förutsättningar att stödja deltagare med funktionsnedsättningar. I Skolverkets sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2021 så beskrivs en elevgrupp inom vuxenutbildning som förändrats över tid, blivit mer språksvag, har mer begränsad studieerfarenhet som behöver mer stöd. Dessutom påtalas vikten av att vuxenutbildningen har rätt verktyg och förutsättningar att stödja elever utifrån de förändringar som beskrivs ovan.⁴⁴

Ur Arbetsförmedlingens perspektiv är det viktigt att vuxenutbildningen har rätt förutsättningar att bedriva en effektiv utbildningsverksamhet som bidrar till att utrikesfödda arbetssökande lär sig svenska som ökar möjligheterna att finna arbete och att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser. En konsekvens av att arbetssökande inte behärskar grundläggande svenska är att Arbetsförmedlingens arbete och insatser måste anpassas med tolk och språkstöd. Arbetsförmedlingens verksamhet ska vara tillgänglig för arbetssökande oavsett vilket språk de behärskar och bristande eller ingen kunskap i svenska ska inte utgöra ett hinder för att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser. Intervjuer med Arbetsförmedlingens personal som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering bekräftar att språket formellt inte är ett hinder för att få delta i aktiviteter men det blir ett informellt hinder om aktiviteterna anordnas hos en arbetsgivare som ställer krav att deltagare ska kunna ta del av exempelvis säkerhetsföreskrifter på svenska eller att svenska är verksamhetens arbetspråk, vilket gör svenska till en nödvändig grundkompetens. När Arbetsförmedlingen utvecklar nya arbetsmarknadspolitiska tjänster blir det alltmer viktigt att skapa deltagarförutsättningar för arbetssökande som inte behärskar svenska. I vissa tjänster för arbetssökande som står mycket långt ifrån arbete som exempelvis de arbetsintegrerande övningsplatserna som beskrivs i 5.2 så ingår även

⁴¹ Nyckeltal från Kolada visar att under 2020 hade 62 procent av deltagarna i Sfi antingen, avbrutit utbildningen eller fortsatt utbildningen, med mindre än två avklarade kurser, två år efter att de startat som nybörjare. Motsvarande resultat för 2019 var 58 procent.

⁴² 3 kap. 2 § och 5 a § skollagen.

⁴³ 3 kapitlet 6–12 §§ skollagen och proposition 2009/10:165 Den nya skollagen- för kunskap valfrihet och trygghet, sidan 663.

⁴⁴ Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2021*.

inslag av praktisk träning i svenska eftersom detta är ett behov för insatsens målgrupp.

Arbetsförmedlingen bedriver idag samverkan med kommunerna som omfattar en stor del av de arbetssökande som har bristande kunskap i svenska. Exempelvis förekommer det samverkan om personer som deltar i vuxenutbildningsverksamhet, samverkan om arbetssökande som uppstår ekonomiskt bistånd samt om nyanlända inom etableringsprogrammet. Samverkan är ett medel där Arbetsförmedlingen, på olika sätt gemensamt med andra, möter upp behoven hos de individer som behöver ett direkt, eller indirekt, stöd från fler aktörer för att nå arbete eller studier. Arbetsförmedlingen bedömer att genom samverkan med kommunerna kan fler arbetssökande som har bristande kunskap i svenska få ett bättre och mer sammanhållet stöd. En del i detta är utvecklingsbehovet av samverkansprocesserna. I Arbetsförmedlingens återrapport *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete* beskrivs mer utförligt behovet av en nationell enhetlighet för samverkansprocesser för att Arbetsförmedlingen ska kunna möta behoven hos samtliga kunder som kräver stöd och insatser från flera samhällsaktörer.⁴⁵ Ytterligare ett förslag som kan förbättra förutsättningar att samverka är det förslag som Arbetsförmedlingen tillsammans med Skolverket har lämnat till arbetsmarknadsdepartementet om förändrade förutsättningar för att utbyta information om individer.⁴⁶ Detta bedöms ge bättre förutsättningar att bedriva ett operativt samverkansarbete som berör enskilda individer och på så vis tidigare identifiera ärenden som det finns behov att samverka kring operativt.

5.5 Stärka kunskapsläget om de arbetssökandes behov av stöd för att gå till arbete och lära sig svenska

Arbetsförmedlingen ska fortsatt bidra med insatser till en ökad kunskap och förståelse bland berörda medarbetare och relevanta partners för målgruppens behov och förutsättningar för att komma ut på arbetsmarknaden. Det handlar om att sprida en ökad kunskap om gruppen och förståelse för hur individens process mot egen försörjning och arbetsliv kan bli effektivare. En betydelsefull del i detta är Arbetsförmedlingens egen informationsinhämtning på området genom att fortsatt lära sig mer om kundgruppen och hur behovet av stöd kan mötas. Till detta inkluderas även behovet av att skapa metoder att samla in kvantitativa data som möjliggör bland annat en överblick av målgruppens storlek och fördelningen mellan kvinnor och män.

Vägen till arbete för arbetssökande med bristande kunskap i svenska och en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan vara mycket komplex och svår. Det finns risk att okunskap leder till schematiska eller onyanserade bedömningar och analyser i Arbetsförmedlingens handläggningsarbete eller i andra

⁴⁵ Arbetsförmedlingen (2021). *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Arbetsförmedlingens återrapport Af-2021/0065 2282

⁴⁶ Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021). *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunal vuxenutbildning*. Slutredovisning av Arbetsförmedlingens och Skolverkets regleringsbrevsuppdrag. Af-2021/0016 1565.

sammanhang. Inom Arbetsförmedlingen finns en samlad erfarenhet av att arbeta med denna grupp av arbetssökande men det finns ett behov av att samla in både kvalitativa och kvantitativa data för att bättre beskriva kundernas behov och kunna följa kundgruppen. Med tillgång till relevant data i tillräcklig mängd kan framtida insatser och metoder effektiviseras och kunskapen om vad som behövs och fungerar ökar.

Arbetsförmedlingen kan bidra till att fler får ta del resultatet genom utbildningsinsatser som kan ges till exempelvis kommunen eller kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen kompletterar även internutbildningen inom arbetslivsriktad rehabilitering med inriktning mot arbetssökande som har bristande kunskap i svenska.

5.6 Ökad tillgänglighet och fler möjligheter genom digital självservice och personliga distansmöten

Digitala tjänster som tillgänglighetsanpassats och kan levereras på fler språk än svenska kan öka möjligheten att ge service och information för arbetssökande som har en funktionsnedsättning eller behöver service på andra språk. Tidigare erfarenheter från projektet Hälsofrämjande etablering visar att användargraden av digitala medier och internetbaserade tjänster kan vara lägre bland arbetssökande med bristande kunskap i svenska och funktionsnedsättning. Ett grundläggande problem kan vara svårighet att använda tjänster som är utformade på ett språk de inte behärskar, eller att de aldrig lärt sig att hantera digitala tjänster. Det är heller inte ovanligt att de är i behov stöd och översättning från exempelvis anhöriga eller andra samhällsinstanser för att kunna utföra ärenden digitalt.⁴⁷

Arbetsförmedlingens ambition är att tillvarata digitaliseringens möjligheter och att fler arbetssökande i första hand ska kunna utföra ärenden genom digitala tjänster eller med service på distans. I de fall arbetssökande har behov av ett personligt stöd som sker lokalt kan digitala tjänster utgöra ett komplement. En förutsättning för att digitala tjänster ska kunna utgöra ett komplement är att de är tillgängliga och relevanta för arbetssökande med funktionsnedsättning, samt att arbetssökande kan ta del av dem på fler språk än svenska.

Det finns fortsatt stora möjligheter att utveckla de digitala tjänsterna för att inkludera fler användare som idag inte nyttjar dessa. För att möjliggöra detta kommer Arbetsförmedlingen förbättra tillgängligheten till websidan och de digitala tjänsterna för arbetssökande som har särskilda anpassningsbehov för att ta del av innehållet. Arbetet kommer ske i etapper och införanden sker succesivt över en längre tidshorisont. Arbetsförmedlingens policy för arbetet med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet⁴⁸ kompletteras under våren med en handbok för digital

⁴⁷ SKR har i en skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet *Brister i samordningsansvaret för nyanländas etablering behöver åtgärdas genom kommunal koordineringsfunktion (2020)*, beskrivit hur de ger nyanlända sådant stöd

⁴⁸ Policy för Arbetsförmedlingens arbete med lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. (Af-2018/0059 6704)

tillgänglighet och inkluderande design. Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete av digitala tjänster kommer ske med regelbunden användartestning för att säkerställa att de lever upp till lagen om tillgänglighet för digital offentlig service.⁴⁹

Arbetsförmedlingen har även antagit en handbok för kommunikation på andra språk än svenska i digitala kanaler och personliga distansmöten. Detta medför fler möjligheter att ta del av digitalt innehåll på fler språk än svenska och utgår från de lagstadgade krav som gäller för Arbetsförmedlingen⁵⁰ såväl som myndighetens egen ambition att förbättra och utöka graden av service. Det kan exempelvis innebära möjlighet även för dem som inte kan läsa eller tala svenska att använda våra självservice-tjänster eller att enklare ha kontakt via personligt distansmöte utan att först ha bokat tolk.

Arbetsförmedlingen utvecklar möjligheterna att ta del av insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering genom digitala kanaler. Arbetet syftar till att ge arbetssökande med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering ökade möjligheter att få stöd och information genom digitala kanaler. Det finns behov av att öka tillgången till målgruppsanpassad information om Arbetsförmedlingens möjligheter till stöd för personer som har en funktionsnedsättning som påverkar förutsättningar att ta arbete. En del av detta arbete har hittills resulterat i en ny informationssida på arbetsformedlingen.se som samskapats med kunder som har kognitiva svårigheter.⁵¹ Informationen finns på flera språk.

För att en digitalisering av arbetslivsinriktad rehabilitering ska kunna ge en hög kundnytta krävs att utvecklingen sker i nära samråd med slutanvändare och att lösningar utformas tillsammans med kunderna. Ett tänkbart område som är prioriterat att digitalisera är förbättrad och målgruppsanpassad information om Arbetsförmedlingens arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering och tydligt beskriva både möjligheter till stöd och de förväntningar som finns på att försörja sig själv.

6 Slutdiskussion

Denna åiterrapport har genererat betydelsefulla insikter som har bidragit, och fortsatt kommer bidra till att utveckla Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som har bristande kunskaper i svenska i kombination med en funktionsnedsättning eller ohälsa som medför nedsatt arbetsförmåga. Detta är viktigt inte minst med tanke på att det är en grupp som riskerar långa tider i arbetslöshet och att det finns indikationer på att kvinnor kan vara särskilt utsatta.

Fortsättningsvis finns ett behov av att samla in mer kunskap och insikter om kundens behov i syfte att utveckla Arbetsförmedlingens stöd och service. Det är viktigt att

⁴⁹ Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service

⁵⁰ Förvaltningslag (2017:900) § 13 Tolkning och översättning. Språklag (2009:600)

⁵¹ <https://arbetsformedlingen.se/funktionsnedsattning>

Arbetsförmedlingens insatser kommer denna grupp av arbetssökande till del och att insatserna är utformade på ett sådant sätt att de möter kundens behov och förutsättningar. Ett exempel på detta är att vidare undersöka hur kombinationen av bristande kunskap i svenska och förekomsten av en funktionsnedsättning eller ohälsa inverkar på varandra. Exempelvis hur kundens bristande kunskap i svenska medför utmaningar för Arbetsförmedlingen att identifiera ohälsa och funktionsnedsättningar vilket därmed riskerar att begränsa möjligheten att erbjudas insatser inom arbetslivsriktad rehabilitering. Vid planering med kunden och bedömning av lämpliga insatser tar Arbetsförmedlingen som utgångspunkt att kunden själv kan bidra med insikter om sitt stödbehov. Det är dock inte säkert att de vet hur de påverkas av sin funktionsnedsättning i ett arbete eller vill delge sådan information till Arbetsförmedlingen. När det gäller arbetssökande med bristande kunskap i svenska är möjligen detta ännu mer vanligt, vilket härrör från exempelvis begränsad kunskap om vilka stödmöjligheter som kan erbjudas, eller osäkerheter i vilka krav som kan uppstå i en arbetssituation. Vidare kan en dold funktionsnedsättning eller ohälsa försvåra eller begränsa möjligheten att lära sig svenska och tillgodogöra sig utbildning på sfi vilket bidrar till en långsam eller avstannad språkprogression.

Arbetsförmedlingen kan genom samverka med andra aktörer som är involverade runt individens ärende förbättra förutsättningarna att uppmärksamma funktionsnedsättning eller ohälsa hos arbetssökande med bristande kunskap i svenska och gemensamt bidra med lämpliga insatser. Det främsta exemplet är troligen ett fördjupat samarbete mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen i syfte att tillsammans bidra till en samlad bild av individens förmågor och förutsättningar relaterat till både arbete och studier i svenska. Detta förutsätter att det finns möjlighet att utbyta relevant information om individer på ett effektivt sätt.

Arbetsförmedlingen kommer att fördjupa insikten om denna kundgrupps behov genom ett kundintervjuarbete, benämnt kundresa, som kommer bidra till fortsatt utveckling av bland annat; processen för att identifiera och bedöma om en arbetssökande har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, förutsättningar att stödja kunden genom olika kanaler och behovet av samordnande insatser mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer som exempelvis kommuner.

7 Källförteckning

Arbetsförmedlingen (2022). *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga -Åtterrappport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar Af-2022/0008 9266.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Flyktingsökandes väg till arbete -ökad egenmakt via digitala tjänster. Huvudrapport Af-2022/0008 5528.*

Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlarnas implementering av "Matchning från dag 1" Forskningsrapport från ESF-projektet Jämställd Etablering*. Af-2019/0051 7884.

Arbetsförmedlingen (2021). *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Arbetsförmedlingen återrapport. Af-2021/0065 22 82.

Arbetsförmedlingen (2021). *Kompletterande bedömning i förhållande till ohälsa/funktionsnedsättning*. Internt beslut, Af-2021/0032 69 99.

Arbetsförmedlingen (2020). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd - Delrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering*. Af-2019/0051 7884.

Arbetsförmedlingen (2018). *Rehabinsatser i etableringsprogrammet. Specialistinsatser i etableringen och andra grupper på Arbetsförmedlingen*. Af-2018/0061 38 28.

Arbetsförmedlingen (2018). *Växthus Arbetsgivare och nyanlända. Insikter och lösningsförslag för lyckad matchning och rekrytering*. Slutrapport Af-2018/0001 8045.

Arbetsförmedlingen (2018). *Upphandling som främjar socialt företagande, sociala innovationer och alternativa lösningar*. Arbetsförmedlingens återrapportering 2018 Af-2018/0049 6969.

Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021). *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunal vuxenutbildning*. Återrapport, slutredovisning av Arbetsförmedlingens och Skolverkets regleringsbrevsuppdrag.

Eriksson, Stefan & Lagerström, Jonas. (2007). *Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en Internetbaserad sökkanal*. IFAU rapport 2007:17.

Folkhälsomyndigheten (2019). *Hälsa hos personer som är utrikesfödda – skillnader i hälsa utifrån födelseland. Ett kunskapsunderlag om hälsa, livsvillkor och levnadsvanor bland utrikes födda personer boende i Sverige*.

Franzén, Elsie C (2001). *Att bryta upp och byta land*. Natur & Kultur.

Kennerberg, Åsa & Åslund, Olof (2010). *Sfi och arbetsmarknaden*. IFAU rapport 2010:10. (finns pdf)

Kennedy, Steven, McDonald, James Ted & Biddle, Nicholas (2006). "The Healthy Immigrant Effect and Immigrant Selection: Evidence from Four Countries". *Social and Economic Dimensions of an Aging Population*. Research Papers 164, McMaster University.

- Milani, Tommaso (2013). "Språkideologiska debatter i Sverige". Ingår i; Hyllenstam, Kenneth & Lindberg, Inger (Red). *Svenska som andraspråk: i forskning, undervisning och samhälle*. Lund: Studentlitteratur s. 343–367.
- Myndigheten för delaktighet (2017). *Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen – Situationen idag och behoven framåt*. Nummer 2017:20.
- Nilsson, Emma (2017). *Hälsans betydelse för inläring av andraspråk för vuxna invandrare -En kunskapsöversikt*. FoU i väst, forskning och utveckling inom välfärdsområdet. 2017.
- Petersson, Stina (2014). *Utrikesfödda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS). Rapport 2014:1.
- Proposition 2009/10:165. Den nya skollagen för kunskap, valfrihet och trygghet.
- Rooth, Dan-Olof & Åslund, Olof (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrade?* SNS Förlag. (finns i PDF)
- Socialstyrelsen (2015). *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter. Ett kunskapsunderlag för primärvården*. Artikelnummer 2015-1-19.
- Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2021*.
- Vetenskapsrådet. (2017). *Rasism på arbetsmarknaden: En inventering av forskningsläget 2017*. (finns PDF)
- Wolgast, Martin & Nourali, Wolgast, Sima (2021). *Vita privilegier och diskriminering. Processer som vidmakthåller rasifierade ojämlikheter på arbetsmarknaden*. Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2021:23.
- Wolgast, Sima, Molina, Irene & Gardell, Mattias (2018). *Antisvart rasism och diskriminering på arbetsmarknaden*. Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2018:21.
- WSP Advisory (2020). *Utvärdering av ESF-projektet Hälsofrämjande Etablering*. Stockholm.
- Zdravkovic, Slobodan, Grahn, Grahn & Björngren Cuadra, Carin (2016). *Kartläggning av nyanländas hälsa: MILSA enkätstudie*. Malmö högskola. 2016.