

Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden

– lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter

nr 5 2023 årgång 51

Tre olika effektutvärderingar visar att matchningsinsatser särskilt utformade för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden har positiva sysselsättningseffekter. Insatserna som utvärderats skiljer sig åt men delar samtidigt flera centrala metodinslag. I den här artikeln vill vi bidra med ett kunskapsunderlag för den aktiva arbetsmarknadspolitiken genom att beskriva vad de tre insatserna har gemensamt. Sammantaget visar studierna att rätt utformat stöd till arbetssökande med låg förmåga att konkurrera om jobben kan fungera som ett effektivt verktyg för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

En av de stora utmaningarna på svensk arbetsmarknad i dag är att antalet arbetssökande med låg konkurrensförmåga växer. År 2010 bedömdes ungefär hälften av de arbetssökande som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen tillhöra gruppen, i dag är motsvarande siffra närmare 75 procent (Arbetsförmedlingen 2023). Statistik från Arbetsförmedlingen visar att vissa arbetssökande är mer utsatta än andra. Lågutbildade, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa med långa inskrivningstider och bland arbetslösa som vid inskrivningstillfället har mycket låga predicerade jobbchanser (Arbetsförmedlingen 2023). Utvecklingen visar på vikten av att snabbt identifiera och implementera effektiva insatser för de som fastnat i arbetslöshet och utanförskap.

Arbetsförmedlingen har under de senaste åren, tillsammans med externa forskare, genomfört flera utvärderingar i syfte att ta fram ny kunskap om vilka insatser som påskyndar övergången till sysselsättning eller utbildning. I den här artikeln fokuserar vi på tre av dessa studier som särskilt riktat sig mot arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden.¹ De tre studierna genomfördes som randomiserade försöksverksamheter under åren 2015–21 och utformades i samarbete med forskare på Stockholms universitet respektive IFAU och Uppsala universitet. Den första studien genomfördes i ett drygt tjugotal kommuner runt om i landet och utvärderade två olika insatser riktade till unga arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga (Fogelgren m fl 2023). I den andra studien utvärderades insatser för att höja

JOHAN EGEARK, PETRA ORNSTEIN OCH MAGNUS RÖDIN

Johan Egeark är doktor i nationalekonomi och arbetar på Arbetsförmedlingens analysavdelning. Han är också knuten till UCLS vid Uppsala universitet. johan.hartvig-egeark@arbetsformedlingen.se

Petra Ornstein är doktor i statistik, arbetar på Ramboll och är knuten till Handelshögskolan vid Göteborgs universitet samt SOFI vid Stockholms universitet. petraornstein@gmail.com

Magnus Rödin är doktor i nationalekonomi och arbetar på Arbetsförmedlingens analysavdelning. magnus.rodin@arbetsformedlingen.se

¹ På senare år har Arbetsförmedlingen genomfört flera studier i samarbete med externa forskare. Förutom de tre som beskrivs i denna artikel studeras i Cheung m fl (2019) effekter av ett ökat antal möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Vidare pågår en effektutvärdering av den tidigare matchningstjänsten Rusta och matcha.

sysselsättningen för lågutbildade nyanlända flyktingar i Göteborg (Dahlberg m fl 2020, 2021) och i den tredje utvärderades en matchningsinsats särskilt utformad för utrikes födda män och kvinnor på 16 platser runt om i Sverige (Arbetsförmedlingen 2022a).

Eftersom resultaten visar att insatserna har positiva effekter på deltagarnas inträde på arbetsmarknaden är det viktigt att sammanfatta lärdomarna från studierna. I den här artikeln redovisar vi därför vad insatserna bestod av, vilka målgrupper de riktades till och vilka effekterna blev för de som erbjöds att delta. Vårt huvudsakliga syfte är att ta fram ett kunskapsunderlag för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, genom att identifiera och beskriva några av de centrala metodinslagen. I artikelns avslutande del diskuterar vi också andra frågor, såsom kostnadseffektivitet och generaliserbarhet.

Även om det är tre olika insatser som utvärderats så delade de flera centrala inslag. Alla insatser hade ett tydligt *fokus på arbete*. Målsättningen var att deltagarna så fort som möjligt skulle nå en anställning som innebar att de utförde riktiga arbetsuppgifter på en riktig arbetsplats. Insatserna innehöll också ett *omfattande arbetsgivararbete*. Exakt hur det arbetet såg ut skilde sig mellan insatserna men gemensamt var den täta kontakten med företag på den lokala arbetsmarknaden. Två av insatserna inleddes dessutom med en systematisk *kartläggning av de arbetsökandes förutsättningar, kompetenser, motivation, och ambitioner* – för att skapa förutsättningar för långsiktigt varaktiga anställningar. Slutligen kännetecknades samtliga insatser av *ett intensivt förmedlararbete där en och samma grupp av handläggare stöttade den arbetssökande* – från start fram till dess att deltagaren påbörjat ett arbete eller studier (och i vissa fall även längre).

Det är viktigt att poängtera att vi inte med säkerhet kan säga vilka av metodinslagen som varit avgörande för att respektive insats skulle bli framgångsrik. Samtidigt menar vi att eftersom dessa inslag förekommit i tre olika insatser, som utvecklats och genomförts oberoende av varandra, är det rimligt att de, i någon form, bör ingå i policyåtgärder som syftar till att påskynda arbetsmarknadsetableringen för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden.

En viktig fråga är om insatserna som vi utvärderat är dyra att genomföra. Våra beräkningar visar att eftersom insatserna innebär att stödet till de arbetssökande intensifieras kostar de mer än de insatser som kontrollgruppen fick inom ramen för den ordinarie verksamheten på Arbetsförmedlingen. Vi gör samtidigt jämförelser med de matchningstjänster som Arbetsförmedlingen upphandlar, där externa leverantörer ansvarar för att stötta de arbetssökande. En sådan analys visar att om de effekter vi hittar även finns i dessa matchningstjänster – vilket är ett starkt antagande – skulle kostnaden för att uppnå effekterna bli lika höga eller högre i dessa tjänster. Sammantaget är bilden att de positiva effekter som uppnåddes i insatserna inte var kostsamma i förhållande till andra insatser som i dag erbjuds personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen.

1. Arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden

De senaste 15 åren har antalet personer som fastnat i långa perioder av arbetslöshet vuxit kraftigt. Åren efter finanskrisen mer än fördubblades antalet registrerade arbetssökande som varit arbetslösa i minst 12 månader, från 57 000 år 2008 till 155 000 år 2018. Som en konsekvens av pandemin förvärrades situationen ytterligare – i slutet av 2021 hade gruppen som varit arbetslös minst 12 månader vuxit till över 180 000. Även om långtidsarbetslösheten sjönk igen under 2022 omfattade minskningen inte de med allra längst inskrivningstider (Riksbanken 2021).

Statistik från Arbetsförmedlingen visar att vissa grupper av arbetssökande är tydligt överrepresenterade bland de som fastnat, eller riskerar att fastna, i arbetslöshet. För gruppen som varit inskriven som arbetslös i 2–6 år gäller att över 80 procent antingen är utrikesfödda, lågutbildade, eller har en dokumenterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.² Om vi i stället fokuserar på arbetssökande som vid inskrivningstillfället har låga predicerade sannolikheter att nå arbete, och därmed har störst risk att fastna i långtidsarbetslöshet, ser vi att strax över 80 procent antingen är utrikesfödda eller lågutbildade.³

Utvecklingen de senaste 15 åren pekar också i fel riktning för arbetssökande med egenskaper som indikerar svag ställning på arbetsmarknaden (Riksbanken 2021). Omkring 20 procent av samtliga arbetssökande med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga hade år 2006 inskrivningstider över 24 månader. År 2022 var motsvarande siffra 50 procent. I gruppen utomeuropeiskt födda arbetssökande hade ca tio procent varit arbetslösa längre än 24 månader år 2006. År 2022 hade andelen stigit till 30 procent. Siffrorna visar tydligt att det är vissa grupper av arbetssökande som den aktiva arbetsmarknadspolitiken behöver rikta in sig på för att effektivt hantera de stora utmaningar vi ser på dagens arbetsmarknad.

2. Tre randomiserade försöksverksamheter

I det här avsnittet beskrivs var och en av de tre studierna. För alla tre utvärderingar gäller att kontrollsituationen bestod av den ordinarie verksamhet på Arbetsförmedlingen som i normalfallet erbjuds respektive målgrupp. Detta innebär att ingen arbetssökande som deltog i någon av studierna fick sämre tillgång till insatser jämfört med om studierna inte hade genomförts. Studiedesignen bestod i samtliga fall av randomisering och enligt de tes-

² Dessa siffror beskriver de personer som var registrerade som arbetslösa i december 2022. Här har vi satt en bortre gräns eftersom många sökande i gruppen som varit inskrivna längre än sex år har stödbehov som sannolikt inte kan hanteras med hjälp av matchningsinsatser (se t ex Arbetsförmedlingen 2023).

³ För att ta fram dessa siffror har vi genomfört statistiska bedömningar på de personer som var registrerade som arbetslösa i december 2022. Prediktionerna är gjorda med den nya modell som tagits fram inför lanseringen av matchningstjänsten Rusta och matcha 2. Siffrorna beskriver gruppen som bedöms ha jobbchanser som understiger 0,15 i intervallet 0–1.

ter som genomförts lyckades randomiseringsförfarandet skapa jämförbara behandlings- och kontrollgrupper.⁴

Studie 1: Insatser för unga med nedsatt arbetsförmåga⁵

Studien undersökte om *supported employment* är en effektiv metod för att hjälpa unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga till arbete. Försöksverksamheten genomfördes mellan november 2014 och december 2016 som ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och 25 kommuner. Projektet var utformat som en randomiserad försöksverksamhet på 25 platser runt om i landet, där 1 062 unga med aktivitetsersättning slumpmässigt tilldelades en av tre insatser: SIUS (Arbetsförmedlingens version av *supported employment*), *case management* via deltagande kommuner och det ordinarie stödet i Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans förstärkta samarbete.

Alla projektdeltagare hade en handläggare från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, som gemensamt ansvarade för att följa upp processen. Utöver detta erbjöds ett slumpmässigt urval av 370 deltagare att få stöd av en SIUS-konsult hos Arbetsförmedlingen och 392 deltagare erbjöds att få stöd av en *case manager* via kommunen.

SIUS-metodikerna följde en *place then train*-modell bestående av snabb matchning av arbetssökande gentemot jobb följt av stöd på arbetsplatsen.⁶ Matchningen skedde enligt en fast process som startade med att den arbetssökandes förutsättningar kartlades, följt av anskaffning av arbete och analys av vad som skulle behövas för att klara jobbet. SIUS-konsulten stöttade under hela processen, introducerade den sökande på arbetet och följde upp på arbetsplatsen utifrån behov. Även stödet i ordinarie verksamhet hade fokus på arbete, men kunde inte erbjuda samma systematiska och intensiva stöd. *Case management* gav ett förstärkt stöd och mer personlig och kontinuerlig handläggarkontakt jämfört med ordinarie verksamhet. *Case managern* hade ett helhetsperspektiv på individens livssituation och erbjöd individen delaktighet i och självbestämmande kring inriktningen på sin planering och saknade därmed en tydlig metodik för direkt jobbmatchning.

Efter 18 månader hade 32 procent av deltagarna i *supported employment* någon form av anställning. För förstärkt samarbete och *case management* var motsvarande siffra 22 respektive 24 procent. Skillnaden mellan *supported employment* och båda kontrollinsatserna är signifikant och ligger på åtta respektive tio procentenheter. Relativt andelen som kommit ut i arbete i kontrollinsatserna har alltså ca 45 respektive 33 procent fler kommit ut i arbete efter 18 månader med *supported employment*.

⁴ Alla tre studierna har genomgått etikprövningar.

⁵ En fullständig presentation av målgrupp, metod och resultat ges i Fogelgren m fl (2021).

⁶ Se Hultkrantz (2016) för en mer utförlig beskrivning av *supported employment* samt effektskattningar och nyttokostnadsanalys från en studie där metoden erbjöds till elever på särgymnasieskolor i Örebro.

Studie 2: Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar⁷

Den andra studien utvärderade en insats vars mål var att höja sysselsättningen för nyanlända lågutbildade flyktingar. Syftet med studien var att testa om en tidig intervention bestående av intensivt stöd påskyndar etableringen på arbetsmarknaden. Insatsen, som genomfördes inom ramen för det lokala jobbspåret *Välkommen till framtiden*, riktade sig till nyanlända flyktingar med låg utbildningsnivå som var inskrivna i Arbetsförmedlingens etableringsprogram i Göteborg.⁸ Endast flyktingar som precis påbörjat sin etablering i Sverige, och som samtidigt hade låg formell utbildning, kunde delta. I studien hade den genomsnittlige personen i urvalet haft uppehållstillstånd i omkring 220 dagar och 90 procent av individerna i urvalet hade högst grundskoleutbildning från hemlandet.

Utvärderingen byggde på ett randomiserat experiment som genomfördes under 2017–18, där 140 nyanlända flyktingar slumpades till antingen en behandlingsgrupp (50 procent) eller en kontrollgrupp. De personer som randomiserades till behandlingsgruppen fick erbjudande om att delta i insatsen, medan de som randomiserades till kontrollgruppen fortsatte i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet inom etableringsprogrammet. Insatsen bestod av tre huvudsakliga komponenter: (1) intensiv språkundervisning, (2) arbetspraktik med handledare och (3) matchning till en arbetsplats. Noterbart är att det inte rörde sig om några nya aktiviteter utan samtliga dessa tre var tillgängliga (i någon form) även för de som inte deltog i insatsen. Den huvudsakliga skillnaden mot den ordinarie verksamheten på Arbetsförmedlingen var i stället intensiteten i insatsen och att det intensiva stödet gavs direkt efter att en flykting fått uppehållstillstånd i Sverige. Deltagarna förväntades delta i språkundervisning och arbetspraktik på heltid (40 timmar per vecka) under de nio månader som insatsen pågick. En annan utmärkande faktor var fokuset på att få ut deltagarna i arbete på kort tid – ett uttalat slutmål var anställning eller reguljär utbildning inom 9–12 månader. Ytterligare en skillnad jämfört med många tidigare program och insatser var att efterfrågesidan på arbetsmarknaden – i det här fallet Göteborgs största bostadsbolag – var djupt involverad i utformningen och genomförandet av aktiviteterna.

Utvärderingen visade att insatsen hade stora positiva effekter på andelen sysselsatta: bland deltagarna var det ca 35 procent som hade sysselsättning under det första året efter insatsen, jämfört med ca 20 procent för kontrollgruppen. Effekten av att ha deltagit visade sig omedelbart och höll i sig under hela det första året efter att deltagarna avslutat insatsen.

7 En fullständig presentation av målgrupp, metod och resultat ges i Dahlberg m fl (2020, 2021).

8 Det lokala jobbspåret pågick under åren 2016–20 och omfattade totalt fyra starter. I varje omgång fanns det plats för omkring 50 deltagare.

Studie 3: Jämställd etablering och matchning från dag 1⁹

Den tredje studien syftade till att använda och utvärdera matchningsinsatser brett gentemot nyanlända personer med flyktningbakgrund, dvs för alla personer inom målgruppen oavsett avstånd till arbetsmarknaden. Försöksverksamheten *Jämställd etablering* medfinansierades av Europeiska socialfonden och genomfördes mellan mars 2019 och maj 2021 på 16 platser i landet och 7 087 arbetssökande tackade ja till att delta i studien. Av dessa randomiserades 3 625 till projektets metod och 3 462 till att fortsätta med stöd från ordinarie verksamhet.

Insatsen som utvärderades var *Matchning från dag 1*, en matchningsinsats särskilt utformad för att fungera som arbetslivsinriktat stöd till kvinnor som har varit kort tid i Sverige. Insatsen hade ett systematiskt upplägg och en tydlig inriktning mot varaktig anställning på ett sätt som skulle bidra till den arbetssökandes långsiktiga mål. Den startade med en bred kartläggning av vad den arbetssökande kan och vill, med extra fokus på att fånga upp informell kompetens och personliga egenskaper som sedan skulle användas i matchningsarbetet. Rekryteringen av arbetsgivare utgick från de arbetssökandes önskade yrken och rekryteringsbehovet hos intresserade arbetsgivare kartlades på samma sätt som kartläggningen av arbetssökande; arbetsgivarens kravställning för respektive vakans formulerades både vad gäller önskemål om formell och informell kompetens samt personliga egenskaper. Den breda kartläggningen av både arbetssökandes förutsättningar och arbetsgivarnas kravställningar syftade till att ge goda förutsättningar för en kvalitativ matchning mellan arbetsuppgifter och arbetssökande. Den breda kartläggningen av informell kompetens, intressen och egenskaper gav också möjlighet att matcha arbetssökande som helt saknade formell kompetens. Liksom för insatser av typen *supported employment* deltog arbetsförmedlarna "hela vägen" i matchningsprocessen, t ex genom att delta på anställningsintervju, som referens för den arbetssökande och som garant för att all relevant information kom med i arbetsgivarens beslut. Matchningsarbetet genomfördes med tillgång till arbetsterapeuter och psykologer som gav utökat stöd vid behov och följdes kontinuerligt upp för att säkra att deltagare som stod långt från arbetsmarknaden skulle ges möjlighet att ta del av insatsen och, väl inne i insatsen, få ta del av insatsens alla steg.

Resultatet visade stora positiva effekter på andelen sysselsatta: bland deltagarna var det ca 40 procent som hade sysselsättning under de första 18 månaderna efter randomisering, jämfört med ca 32 procent i jämförelsegruppen. De positiva effekterna fanns för både kvinnor och män och drevs helt av anställningar med stora subventioner.

⁹ En fullständig presentation av målgrupp, metod och resultat ges i Arbetsförmedlingen (2022a).

3. Lärdomar från de tre utvärderingarna

Studierna visar tydligt att det är möjligt att genom aktiv arbetsmarknads- politik höja sysselsättningen även för grupper med mycket liten förmåga att konkurrera om jobben på dagens arbetsmarknad. De insatser som utvärderats innehåller många och detaljerade moment och vi har valt att här endast lyfta fram de delar vi bedömer som gemensamma och centrala.¹⁰ Utöver detta diskuterar vi också två andra viktiga lärdomar som rör kostnadseffektivitet och generaliserbarhet.

Gemensamma metodinslag

Fokus på arbete

De arbetssökande som deltog i insatserna skulle så fort som möjligt nå en anställning som innebar att de utförde riktiga arbetsuppgifter på en riktig arbetsplats. I *Välkommen till framtiden* genomgick deltagarna intensiv språkträning kombinerat med arbetspraktik med målet om anställning inom 9–12 månader. I *Jämställd etablering* och *supported employment* skedde först en bred kartläggning av den arbetssökande och därefter var fokus på att hitta en arbetsplats och arbetsuppgifter som passade deltagarens förutsättningar och kompetenser.

Att det är centralt att fokusera på arbete blev särskilt tydligt i studien som utvärderade insatser riktade till unga med nedsatt arbetsförmåga. I utvärderingen var det två insatser som gav ett förstärkt stöd men det var endast kombinationen av resursförstärkning och ett uttalat fokus på arbete som uppvisade signifikanta positiva sysselsättningseffekter jämfört med ordinarie verksamhet.

Kartläggning av förutsättningar och kompetenser

I *Jämställd etablering* och *supported employment* genomfördes en bred kartläggning av de arbetssökandes förutsättningar och kompetenser. Syftet med kartläggningen var att skapa förutsättningar för kvalitativ matchning och varaktiga anställningar. I *Jämställd etablering* var fokus särskilt på kartläggningen av informella kompetenser, i form av intressen och egenskaper. Detta var en nyckel för att möjliggöra matchning av arbetssökande som inte arbetat förut eller varit kort tid i landet och därför saknade formella kompetenser. Jobbmatchningar skedde därefter utifrån försök att matcha vad den arbetssökande ville och kunde med en arbetsgivares behov. På motsvarande sätt inleddes insatsen *supported employment* med en bred kartläggning av den arbetssökande som i nästa steg låg till grund för att anskaffa ett arbete anpassat till deltagarens behov och förutsättningar.

I *Välkommen till framtiden* var upplägget delvis annorlunda. Insatsen utgick i mindre utsträckning från den kompetens som deltagaren redan hade utan syftade till att ge deltagaren den formella kompetens som krävdes för att kunna matchas till ett bristyrke inom ett år. I insatsens avslutande

¹⁰ Denna typ av metodstyrning är i sig en gemensam faktor mellan insatserna och en skillnad mot ordinarie verksamhet (Riksrevisionen 2019).

fas genomfördes ett intensivt matchningsarbete som till viss del innehöll kartläggningsmoment.

Omfattande arbetsgivararbete

Ett annat centralt inslag i de tre insatserna var det omfattande arbetsgivararbetet. Exakt hur arbetet för att rekrytera och bygga relationer med arbetsgivare gick till skiljer sig mellan insatserna, men gemensamt för alla tre var att det fanns en tydlig metodik för hur arbetsgivararbetet skulle bedrivas, att en stor del av arbetsförmedlarnas tid gick till arbetsgivarkontakter och att handläggarna som stöttade de arbetsökande också var de som skötte kontakten med arbetsgivarna.

I *Välkommen till framtiden* bestod arbetsgivararbetet av i huvudsak två dimensioner. För det första deltog bostadsbolaget aktivt i utformningen och implementeringen av insatsen. Bolaget bidrog framför allt med resurser och kunskap i utformningen av den handledda praktiken, men även med kontakter till företag på den lokala arbetsmarknaden. För det andra genomfördes traditionellt arbetsgivararbete i insatsens sista fas, när arbetsförmedlare hjälpte till med matchningen av deltagare till företag.

I *Jämställd etablering* rekryterades arbetsgivare baserat på de yrken som deltagarna önskade arbete inom. Om många deltagare ville arbeta på restaurang rekryterades många arbetsgivare inom den branschen. Kartläggning av arbetsgivare säkerställde att de var intresserade av att anställa arbetsökande från målgruppen och för varje ledigt jobb dokumenterades arbetsgivarnas kravspecifikation i form av såväl formella kompetenser som informella kompetenser och personliga egenskaper. Kartläggningen av informella kompetenser och egenskaper, både vad gällde informationen från de arbetsökande och önskemålen från arbetsgivarna, möjliggjorde en mer kvalitativ matchning mot arbetsgivarens önskemål. Projektets tidsredovisning visade att handläggarna ägnade ungefär 40 procent av sin produktiva tid till arbetsgivararbete.

I insatsen *supported employment* gjordes ett noggrant arbete för att få till en bra matchning mellan å ena sidan arbetsökande och andra sidan arbetsgivare och arbetsuppgifter. Insatsen hade tydliga och detaljerade handläggargarstöd för hur förutsättningar för bra matchningar skulle analyseras och följas upp. Efter matchning gavs ett kontinuerligt stöd till både arbetstagare och arbetsgivare under pågående anställning, ofta i upp till ett år efter start. Detta användes för att kunna överbrygga svårigheter samt till att ge trygghet till arbetsgivaren och skapade en grund för att bygga upp långsiktiga relationer med arbetsgivare och därmed även förutsättningar för framtida matchningar.

Kontinuitet i stödpersoner

Alla tre insatser byggde på att det fanns resurser, i form av dedikerade arbetsförmedlare, som gavs tid och möjlighet att frekvent stötta de enskilda arbetsökande utifrån deras individuella behov. Insatserna byggde alltså på

att förmedlingsarbetet intensifierades i förhållande till den ordinarie verksamheten. Gemensamt för de tre insatserna var också att en och samma handläggare eller handläggargrupp följde den arbetssökande genom hela insatsen, ända fram till dess att deltagaren startade sitt arbete. Till skillnad från traditionell förmedlingsverksamhet, som ofta stannar vid själva sökandet av jobb, var arbetsförmedlarna med ”hela vägen” i matchningsprocessen, t ex genom att delta på anställningsintervjuer som referens för den arbetssökande och som garant för att all relevant information kom med i arbetsgivarens beslut. Arbetsförmedlaren hade på så vis också möjlighet att undanröja eventuella hinder i ett tidigt skede. I *supported employment* fortsatte stödet från handläggaren också efter det att anställningen hade påbörjats.

Kostnader

En viktig fråga är om de insatser som beskrivits ovan är dyra att genomföra. Beräkningar visar på ökade kostnader motsvarande strax under 30 000 kr per deltagare i *Välkommen till framtiden* och strax under 40 000 kr i *Jämställd etablering*. Kostnadsuppgifterna för *supported employment* gavs i form av ett brett spann. Medan nedifrån-och-upp-beräkningar baserade på tidsredovisningar indikerade en kostnadsökning gentemot ordinarie verksamhet på 8 000 kr per deltagare, pekade en uppifrån-och-ned-beräkning baserat på den totala projektbudgeten på en kostnadsökning på 59 000 kr per deltagare.¹¹ Vår bedömning är därför att den faktiska kostnaden ligger någonstans inom detta spann.

Siffrorna ovan ger en indikation om vad det kostar extra att erbjuda utökad stöd till grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. För att förstå om stödet är *kostnadseffektivt* behöver vi jämföra kostnaderna med nyttan, dvs det värde som insatserna genererat. En sådan jämförelse (en s k kostnads-intäktsanalys) är dock svår att göra. För det första avgörs värdet till stor del av hur länge de positiva effekterna håller i sig, vilket kommer visa sig först i effektutvärderingar med längre uppföljningstid. Om effekterna var kortsiktiga minskar sannolikheten att insatserna är kostnadseffektiva.¹² För det andra är vissa värden svåra att uppskatta och realiseras kanske först på flera års sikt, såsom förbättrad hälsa och välbefinnande, förbättrade utfall för deltagarnas barn, ökat valdeltagande osv.

Ett annat sätt att bedöma om insatserna kan ses som dyra eller inte är att jämföra med vad övergångar till arbete och utbildning kostar i andra

¹¹ Beräkningar som baseras på tidsredovisning underskattar den faktiska kostnaden då projektmedarbetarna för att utföra sitt arbete även måste ägna sig åt mer allmänna arbetsuppgifter som personalmöten, administration och utbildning. Samtidigt gick medel i projektbudgeten till viss del till arbete utanför projektet varför den beräkningen blir en överskattning.

¹² Notera att insatserna kan vara kostnadseffektiva även om effekterna inte består, exempelvis om de leder till en kortvarig men väsentlig ökning av hälsa och produktion. Arbete pågår för att följa upp både på längre sikt och med mer omfattande utfallsmått än produktion. För *Jämställd etablering* indikerar kortsiktiga kostnads-nyttokalkyler att även relativt korta kvarstående effekter kan förväntas leda till samhällsekonomiska vinster, även med effekter strikt avgränsade till produktion (se t ex Arbetsförmedlingen 2022b).

insatser. En sådan analys visar att de resultat som uppnåddes i *Välkommen till framtiden* och *Jämställd etablering* med stor sannolikhet skulle ha kostat mer att uppnå om deltagarna i stället anvisats till de externa matchningsleverantörer som Arbetsförmedlingen upphandlat.¹³ För *supported employment* ligger den högre kostnadsuppskattningen i nivå med de billigaste arbetsmarknadsutbildningarna. Studiens målgrupp utmärker sig dock något i termer av vilka resurser den bedöms ha behov av och har rätt till, vilket också påverkar vilka de möjliga kostnadsbesparingarna är. Exempelvis deltog drygt en femtedel av försökspopulationen i daglig verksamhet, till en uppskattad kostnad av 120 000 kr per deltagare och år.

Ytterligare en faktor vid bedömning av kostnadseffektivitet är att säkerställa att de uppmätta effekterna består sedan hänsyn tagits till eventuell undanträngning. Undanträngning uppstår när ökade jobbchanser för behandlingsgruppen orsakas av försämringar av jobbchanserna för jämförelsegruppen (Crepón m fl 2013; Cheung m fl 2019). En risk med arbetsmarknadspolitiska insatser, när de tillhandahålls inom ramen för försöksverksamheter, är att de leder till ökad konkurrens om tillgängliga platser på den lokala arbetsmarknaden, eller till minskade resurser för personer som inte ingår i försöksverksamheten. Effekterna i *Jämställd etablering* undersöktes med fokus på detta och verksamheten ser inte ut att ha medfört några undanträngningseffekter.¹⁴ Det är möjligt att frånvaron av undanträngningseffekter förklaras av att tillräckligt med resurser tillfördes och att processen för att inkluderas i studien även medförde viss resursöverföring till kontrollgruppen. En annan möjlig förklaring är att de arbetsförmedlarteam som stöttade behandlingsgruppen hade i uppdrag att skapa egna arbetsgivarkontakter snarare än att rikta deltagarnas fokus mot jobbförslag som Arbetsförmedlingen redan hade kännedom om. Om någon av nämnda mekanismer varit verksam bakom avsaknaden av undanträngningseffekter för *Jämställd etablering* ger det även en indikation om att undanträngningseffekterna av insatserna i *Välkommen till Framtiden* och *supported employment* bör vara små.

Samtidigt som studiernas resultat är positiva bör de bedömas med försiktighet. Personerna i målgrupperna har rätt till anställningssubventioner och de identifierade effekterna drivs huvudsakligen av anställningar med stöd. Eftersom uppföljningstiden (18–24 månader) i studierna är jämförelsevis kort vet vi inte om insatserna ledde till en varaktig förankring på arbetsmarknaden på sikt. Därför kommer vi fortsätta att följa delta-

¹³ Kostnaden för att delta i en matchningstjänst hos en fristående aktör regleras i kontrakt. Utifrån detta beräknar vi vad kostnaden skulle blivit om deltagarna i stället för *Jämställd etablering* och *Välkommen till framtiden* hade tagit del av dessa tjänster och samtidigt nått samma resultat i form av anställning och utbildning som de gjorde i försöksverksamheterna.

¹⁴ Observationsstudien på undanträngningseffekter i *Jämställd etablering* fokuserade på att säkerställa att verksamheten inte slog mot andra liknande arbetssökande och undersökte effekter specifikt på effektutvärderingens kontrollgrupp. Detta eftersom studiens fokus var personer med mycket låg konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Skulle insatsen leda till något längre söktider för arbetssökande med starkare ställning (exempelvis utan möjlighet att anställas med anställningssubventioner) påverkar det inte insatsens nettoeffekter i motsvarande grad.

garna i de tre studierna för att undersöka de långsiktiga effekterna på arbetsmarknadsetablering, reguljära anställningar och inkomster.

Generaliserbarhet

En annan central fråga är om resultaten från de tre studierna är specifika för just de tre försöksverksamheter som genomfördes, eller om de skulle nås även inom ramen för en generell arbetsmarknadspolitik. De försöksverksamheter som utvärderingarna bygger på genomfördes i olika konjunkturenlägen, i olika delar av landet, med olika målgrupper och med olika projektmedarbetare och projektägare. Utvärderingarna genomfördes vid olika tidpunkter under åren 2014–21, vilket indikerar att implementeringen inte var beroende av läget på arbetsmarknaden, eller vilken typ av inriktning arbetsmarknadspolitikerna hade generellt.¹⁵ *Supported employment* och *Jämställd etablering* genomfördes på 25 respektive 16 olika orter valda för att representera olika lokala förutsättningar både vad gäller arbetsmarknad och arbetsförmedlingsverksamhet. *Välkommen till framtiden* genomfördes lokalt i Göteborg, men aktiviteterna som erbjöds finns tillgängliga för samtliga arbetssökande nationellt. Sammantaget indikerar detta att det är fullt möjligt att implementera dessa insatser som en del av en storskalig nationell arbetsmarknadspolitik.

4. Slutsatser

I den här artikeln har vi diskuterat tre studier som utvärderat matchningsinsatser riktade till arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden. Även om målgruppen för insatserna till viss del skiljer sig åt visar alla tre studier på stora positiva sysselsättningseffekter. Gemensamma inslag för insatserna är det tydliga fokuset på att deltagarna ska få en anställning, en bred kartläggning av de arbetssökandes förutsättningar och kompetenser och ett intensivt och systematiskt arbetsgivararbete. Insatserna kännetecknas också av ett intensivt förmedlingsarbete med en tydlig kontinuitet i personalgruppen som har kontakt med de arbetssökande. Sammantaget ger studierna underlag för bedömningen att förstärkta matchningsinsatser kan utformas så det passar personer som inte har gjort arbetsmarknadsinträde i Sverige och som har hög risk för långtidsarbetslöshet och att de kan implementeras utan större kostnadsökningar jämfört med befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsförmedlingen (2022a), "Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Slutrapport från socialfundsprojektet Jämställd etablering", Arbetsförmedlingen analys 2022:10.

Arbetsförmedlingen (2022b), "Kostnadsana-

lysis av matchningsinsatser för nyanlända", Arbetsförmedlingen analys 2022:11.

Arbetsförmedlingen (2023), "Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från

REFERENSER

¹⁵ En period med stora förändringar inom Arbetsförmedlingen.

arbetsmarknaden”, Analysavdelningen Af-2022/0114 1951.

Cheung, M m fl (2019), ”Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från en försöksverksamhet”, IFAU Rapport 2019:27, Uppsala.

Crepón, B, E Duflo, M Gurgand, R Rathelot och P Zamora (2013), ”Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol 128, s 531–580.

Dahlberg, M, J Egebark, U Vikman och G Özcan (2020), ”Labor Market Integration of Low Educated Refugees: RCT Evidence from an Ambitious Integration Program in Sweden”, IFAU Working Paper 2020:21, Uppsala.

Dahlberg, M, J Egebark, U Vikman och G Özcan (2021), ”Arbetsmarknadsetablering

av nyanlända lågutbildade flyktingar – resultat från en experimentell studie”, *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 5, s 6-17.

Fogelgren, M, P Ornstein, M Rödin och P Skogman Thoursie (2023), ”Is Supported Employment Effective for Young Adults with Disability Pension? Evidence from a Swedish Randomized Evaluation”, *Journal of Human Resources*, vol 58, s 452–487.

Hultkrantz, L (2016), ”Intellektuellt funktionshindrades etablering på arbetsmarknaden – kommunerna kan göra mycket mer”, *Ekonomisk Debatt*, vol 44, nr 7, s 65–76.

Riksrevisionen (2019), ”Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen”, RiR 2019:18, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksbanken (2022), ”Långtidsarbetslösheten i pandemins spår”, *Ekonomisk kommentar* 2022:2.