

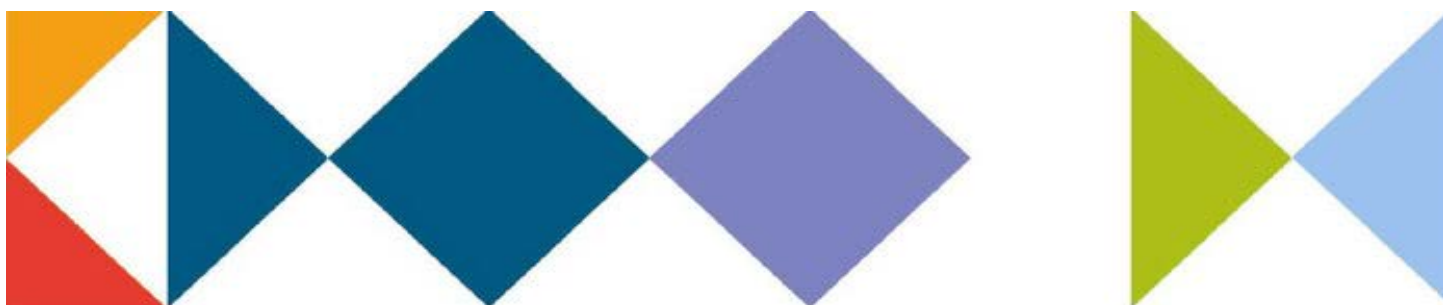


2013:15



STATSKONTORET

Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2013-10-22
ERT DATUM
2013-01-31

DIARIENR
2013/35-5
ER BETECKNING
A2013/428/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag avseende individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen

Regeringen gav den 31 januari 2013 Statskontoret i uppdrag att utreda individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Utredningen ska inriktas på deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Syftet med uppdraget är att ge en fördjupad bild av individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen*. (2013:15).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Maria Karanta, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Maria Karanta

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Uppdrag och genomförande	11
1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2 Vår tolkning av uppdraget	12
1.3 Genomförande av uppdraget	13
1.4 Rapportens disposition	19
2 Deltagarna i sysselsättningsfasen	21
2.1 Jobb- och utvecklingsgarantin	21
2.2 Långtidsarbetslöshet	22
2.3 Grupper med svag ställning på arbetsmarknaden	27
2.4 Villkor för deltagarna i sysselsättningsfasen	29
2.5 Uppföljningar av jobb- och utvecklingsgarantin	32
3 Individen och arbetsmarknaden	37
3.1 Arbetslivserfarenhet	37
3.2 Förändringar på arbetsmarknaden	39
3.3 Långtidsarbetslöshetens inverkan	41
4 Individens förutsättningar	43
4.1 Ålder	43
4.2 Fysisk hälsa	44
4.3 Psykisk hälsa	45
4.4 Utbildning	47
4.5 Nätverk och referenser	48
4.6 Utländsk bakgrund	49
4.7 Familjesituationen	51
4.8 Den ekonomiska situationen	52
4.9 Missbruk	53
5 Individens hantering av sin situation	55
5.1 Att söka jobb	55
5.2 Att byta yrke	60
5.3 Att flytta	62
5.4 Att anpassa sig	64

6	Individen och Arbetsförmedlingen	67
6.1	Kontakten med arbetsförmedlaren	67
6.2	Tidiga insatser	71
6.3	Arbetsmarknadsutbildning	72
6.4	Stöd till dem med liten arbetsförmåga	74
6.5	Subventionerade anställningar	75
6.6	Regler för a-kassa	77
7	Statskontorets slutsatser	79
7.1	Flera orsaker samverkar	79
7.2	För lite individuellt stöd	85
7.3	Dold ohälsa är ett problem	87
7.4	Utbildningsbehovet tillgodoses inte	89

Referenser	91
-------------------	-----------

Bilagor

1	Uppdraget	93
2	Intervjuguide	95

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett orsaker till att personer befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Statskontorets utredning är kvalitativ och bygger på intervjuer med deltagare i sysselsättningsfasen. Vi har även genomfört gruppintervjuer med arbetsförmedlare. Syftet med utredningen är att fördjupa kunskapen om varför personer är långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen, för att regeringen ska kunna utveckla insatserna till dessa personer.

Inskrivna i nästan sju år

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program för personer som varit arbetslösa under lång tid. De som är i sysselsättningsfasen har i genomsnitt varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i nästan sju år. De flesta deltagare i sysselsättningsfasen är på en sysselsättningsplats hos en anordnare utanför Arbetsförmedlingen. De intervjuades arbetsuppgifter är exempelvis att laga mat, sälja och plocka upp varor i butik, utföra vaktmästarliknande uppgifter, sälja lotter, digitalisera bilder eller rensa sly i skogen.

Flera orsaker samverkar

Statskontorets slutsats är att det ofta finns flera samverkande orsaker till att en arbetssökande befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Det kan till exempel handla om att man saknar gymnasieutbildning, lider av fysisk eller psykisk ohälsa och dessutom närmar sig pensionsåldern. Eftersom den totala arbetslösheten och långtidsarbetslösheten i Sverige i dag är hög, blir det ännu svårare för dessa personer att få arbete.

Forskning visar också att långtidsarbetslösheten i sig försämrar individens möjlighet att få ett arbete. Vår utredning stödjer denna bild och fördjupar förståelsen av hur de individuella förutsättningarna påverkas av tiden i arbetslöshet. Värdet av individens utbildning minskar, nät-

verken blir inaktuella och motivationen att söka jobb sjunker av en lång arbetslöshet. Man får en också en försämrad ekonomi vilket minskar möjligheterna att pendla, flytta och utbilda sig.

Jobbsökandet varierar

Vår utredning visar att jobbsökaraktiviteten varierar över tid och påverkas av hur individen bedömer chanserna att få ett jobb. Vissa uppger att de söker aktivt medan andra har gett upp. Det senare gäller framför allt dem som närmar sig pensionsåldern.

Statskontoret konstaterar att den yrkesmässiga och geografiska rörligheten är låg hos dem vi har intervjuat. För att byta yrke anser sig individen ofta behöva utbildning. Möjligheterna att utbilda sig upplevs dock som små bland intervjupersonerna. De flesta vill ogärna flytta. De har rotat sig på sin ort och har kanske familj. Vissa uppger dock att de skulle flytta om de fick ett jobb.

Deltagarna i sysselsättningsfasen har olika förutsättningar

Statskontorets utredning visar att deltagare i sysselsättningsfasen kan ha mycket olika bakgrund och förutsättningar. Vissa har tidigare haft en förankring på arbetsmarknaden medan andra i princip saknar tidigare arbetslivserfarenhet. Ändå går det att se mönster där vissa orsaker till långtidsinskrivning oftare förekommer ihop med andra. Utifrån dessa mönster har vi grupperat personer vars förutsättningar är likartade. Syftet med grupperna är att visa på den bredd av personer som deltar i sysselsättningsfasen. De grupper som Statskontoret har identifierat sammanfattas kort i följande punkter:

- Personer med fysisk ohälsa som bara kan ta vissa jobb.
- Äldre personer som är nära pensionen.
- Yngre personer som inte har kommit in på arbetsmarknaden.
- Utrikes födda personer som inte har kommit in på arbetsmarknaden.
- Säsongsanställda och timvikarier som inte får fast jobb.
- Personer med en allmänt trasslig bakgrund.
- Personer med psykisk ohälsa.
- Personer med goda förutsättningar som ändå har svårt att komma tillbaka in på arbetsmarknaden.

Sysselsättningsfasen hjälper inte alla

Statskontoret kan konstatera att för vissa av dem som vi har intervjuat fungerar sysselsättningsfasen väl. De ökar sin kontakt med arbetsmarknaden genom att på sin sysselsättningsplats utföra uppgifter som de anser är meningsfulla. Några har fått en anställning, med eller utan subvention. Statskontorets slutsats är dock att insatserna i sysselsättningsfasen i dag inte förmår hjälpa alla deltagare närmare arbetsmarknaden. För vissa personer har sysselsättningsfasen blivit en vardag snarare än en tidsbegränsad insats som ska föra dem närmare arbetsmarknaden.

För lite individuellt stöd

Intervjuer och fokusgrupper visar att arbetsförmedlarna inte lär känna de långtidsinskrivna, vilket försämrar möjligheterna att ge rätt stöd. Statskontorets slutsats är att en orsak till långtidsinskrivning är att deltagarna i sysselsättningsfasen får och fått för lite individuellt stöd i förhållande till sina behov. Detta gäller både i sysselsättningsfasen och tidigare. Dessutom brister uppföljningen av insatser utanför Arbetsförmedlingen, till exempel hos kompletterande aktörer eller hos anordnare av sysselsättningsplatser. Statskontoret bedömer att chanserna till arbete för de långtidsinskrivna skulle öka med mer individuellt anpassat stöd

Dold ohälsa är ett problem

Arbetsförmedlingens statistik visar att en dryg tredjedel av personerna i sysselsättningsfasen har klassificerade funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga. Statskontorets utredning tyder dock på att både fysisk och psykisk ohälsa sannolikt är ett större problem än vad Arbetsförmedlingens statistik visar. Arbetsförmedlaren får inte alltid veta vilka problem den inskrivne har och den inskrivne drar sig ibland för att kontakta Försäkringskassan eller vården. Det finns personer i sysselsättningsfasen som inte får sina problem bedömda och registrerade och därmed inte får den hjälp de behöver. Ibland upptäcks inte problemen förrän personen kommer till sysselsättningsfasen och förväntas fungera på en arbetsplats.

Utbildningsbehov som inte tillgodoses

Statskontoret bedömer att en viktig orsak till långtidsinskrivning är att de arbetssökande inte har den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. De långtidsinskrivna har stora utbildningsbehov som inte alltid tillgodoses.

Statskontoret konstaterar vidare att Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar ibland används på ett sätt som inte ökar deltagarnas möjligheter att få arbete. Vår utredning visar att arbetsmarknadsutbildningar ibland erbjuds trots att personen inte är motiverad eller har rimliga chanser att få ett jobb efter utbildningen.

En annan försvårande omständighet är att få intervjupersoner kan tänka sig att ta studielån för att exempelvis läsa på Komvux eller högskolan. Denna bild bekräftas av de arbetsförmedlare som vi har intervjuat. För äldre personer är dessutom de praktiska möjligheterna att ta studielån begränsade. Statskontoret menar att det krävs breda överväganden som bland annat tar hänsyn till utformningen av utbildningssystemet i övrigt för att lösa problemet med utbildningsbehov som inte tillgodoses.

1 Uppdrag och genomförande

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en kvalitativ utredning av orsaker till att personer befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program för personer som varit arbetslösa under lång tid.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen gav den 31 januari 2013 Statskontoret i uppdrag att utreda individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Utredningen ska vara inriktad på deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Syftet med uppdraget är att regeringen ska få fördjupad kunskap om olika individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Statskontoret ska göra en analys utifrån befintlig kunskap om individer och undergrupper i sysselsättningsfasen samt kända faktorer som innebär en överrepresentation i arbetslöshetsstatistiken, exempelvis funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Statskontoret ska kartlägga och analysera

- vilka orsaker individen anger som anledning till arbetslösheten och vilka andra orsaker som framkommer,
- individens tidigare arbetslivserfarenheter och vad individen upplever är orsaken till att han eller hon inte kunnat få ett nytt arbete,
- hur aktiv individen har varit i sitt arbetssökande och
- individens inställning till yrkesmässig och geografisk rörlighet.

Förutom individens uppfattning och andra orsaker som framkommer ska Statskontoret även inhämta arbetsförmedlares bedömning av orsaker till långtidsinskrivning.

1.2 Vår tolkning av uppdraget

Statskontoret uppfattar att syftet med uppdraget är fördjupa kunskapen om orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Målet är att ge regeringen underlag för att utveckla insatser och stöd till dem som varit arbetslösa länge.

Statskontoret ska enligt uppdraget utreda individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Vi tolkar detta som att vi ska analysera de faktorer som den arbetssökande själv anger som orsaker till långtidsinskrivningen. Denna information kompletterar vi sedan med orsaker som arbetsförmedlare har fört fram i våra fokusgrupper.

Vissa av orsakerna till långtidsinskrivning kan vara kopplade till individen. Hit hör exempelvis låg utbildning och fysisk ohälsa. Andra orsaker kan snarare betraktas som strukturella. Det kan till exempel handla om att vissa slags jobb har blivit färre eller försvunnit helt som följd av strukturomvandlingar. Det kan också vara så att arbetsgivare tenderar att välja bort vissa grupper av arbetssökande. Var gränsen går mellan strukturella orsaker och orsaker kopplade till individen är dock inte alltid självklart. Låg utbildning kan exempelvis ses som en strukturell orsak på grund av att det inte längre finns lika många möjligheter på arbetsmarknaden för personer med låg utbildning. I rapporten använder vi därför inte begreppet individuella orsaker utan beskriver brett olika förhållanden och orsaker till långtidsinskrivning som framkommit i våra intervjuer och fokusgrupper.

Med långtidsinskrivna avses i denna utredning deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Ibland använder vi begreppet långtidsarbetslöshet som ett generellt uttryck för arbetslöshet under lång tid.

I uppdraget ingår inte att utvärdera jobb- och utvecklingsgarantin eller de insatser som ingår i programmet. Både deltagare i sysselsättnings-

fasen och arbetsförmedlare tar upp brister i insatserna som bidragande orsaker till långtidsinskrivning. I vår analys ingår även dessa faktorer.

1.3 Genomförande av uppdraget

1.3.1 Bygger på befintlig kunskap

Statskontorets utredning bygger huvudsakligen på intervjuer med personer som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas samt fokusgrupper med arbetsförmedlare. Vi gör vår analys mot bakgrund av befintlig kunskap om orsaker till arbetslöshet. Vi redovisar även tidigare studier och befintlig statistik om jobb- och utvecklingsgarantin, med särskilt fokus på sysselsättningsfasen. Både Arbetsförmedlingen och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har på senare tid genomfört enkätundersökningar med deltagare i sysselsättningsfasen. I analysen väger vi samman de orsaker som de arbetssökande och arbetsförmedlarna tar upp med tidigare studier och statistik.

1.3.2 En kvalitativ undersökning

Kvalitativa metoder är lämpliga när man vill få en djupare förståelse för människors erfarenheter och sätt att resonera. Eftersom regeringens uppdrag till Statskontoret är att ta fram fördjupad kunskap om orsaker till långtidsinskrivning har vi valt att göra en kvalitativ undersökning. Genom djupintervjuer med personer i sysselsättningsfasen och fokusgrupper med arbetsförmedlare kan vi komplettera de kvantitativa studier som redan har genomförts med fördjupad kunskap om varför personer befinner sig i sysselsättningsfasen.

Med kvalitativa metoder som djupintervjuer och fokusgrupper kan man bara fånga ett begränsat antal personers berättelser och åsikter. Det innebär att man inte kan vara säker på hur representativ deras bild är för alla långtidsinskrivna och arbetsförmedlare. Eftersom våra intervjupersoners berättelser speglar en stor bredd av upplevelser och åsikter bedömer vi dock att analysen har relevans för fler personer än de som har deltagit i undersökningen.

1.3.3 Intervjuer med långtidsinskrivna

Våra djupintervjuer med personer i sysselsättningsfasen utgör den huvudsakliga delen av underlaget för vår undersökning. Vi har intervjuat 27 personer fördelade på sex kommuner.

Urval av kommuner

De kommuner vi har valt ut har olika förutsättningar beträffande geografiskt läge, kommungrupp, arbetslöshet, antal personer i sysselsättningsfasen, sjuktal och andel utrikesfödda.

Tabell 1 Förutsättningar i de utvalda kommunerna, år 2012

Kommungrupp*	Arbetslöshet**	Andel av arbetslösa i sysselsättningsfasen	Sjuktal***	Utrikes födda
Förortskommun	9 %	6 %	10	50 %
Glesbygdskommun	10 %	5 %	14	7 %
Kommun i tätbefolkad region	8 %	7 %	8	9 %
Pendlingskommun	7 %	5 %	8	14 %
Större städer	15 %	10 %	9	22 %
Större städer	5 %	4 %	8	22 %
Hela riket	7 %	5 %	9	19 %

* Med kommungrupp avses Sveriges Kommuner och Landstings indelning av kommuner i nio olika grupper utifrån bland annat kommunens befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur.

** Antal personer i program med aktivitetsstöd och antal öppet arbetslösa dividerat med invånare i åldern 18–64 år.

*** Med sjuktal avses antal utbetalda dagar med sjukpenning och rehabiliteringspenning per registrerad försäkrad i åldrarna 16–64 år (exklusive försäkrade med hel sjukersättning eller aktivitetsersättning).

Rekrytering av intervjupersoner

Vi bokade fem intervjuer i var och en av kommunerna med hjälp av Arbetsförmedlingen. För varje kommun tog Arbetsförmedlingens huvudkontor fram listor med tio slumpmässigt valda personer vardera i följande tre grupper: kvinnor som deltar i sysselsättningsfasen, män som deltar i sysselsättningsfasen och personer som lämnat sysselsättningsfasen för arbete eller studier. De lokala arbetsförmedlingskontoren kontaktade därefter personerna på listan tills de hade rekryterat två kvinnor och två män i sysselsättningsfasen samt en person som hade lämnat sysselsättningsfasen för arbete eller studier.

Flera personer tackade nej till att medverka. Andra lyckades Arbetsförmedlingen inte få tag i via telefon. Vi kan inte utesluta att de personer som inte gick att nå eller som tackade nej skiljer sig i något avseende i jämförelse med dem som valde att medverka.

Vi utgår från att faktorer som kön, ålder, födelseland, utbildningsnivå och funktionsnedsättning kan ha betydelse för vilka olika erfarenheter man bär med sig. Genom vår urvalsmetod säkerställde vi att både kvinnor och män skulle ingå bland intervjupersonerna. Övriga bakgrundsfaktorer beaktades inte i urvalet. Av tabell 2 framgår att vi ändå har fått en spridning i fråga om ålder, utbildningsnivå och födelseland. Samtidigt bör det påpekas att undersökningen är kvalitativ och att ambitionen inte är att uppnå ett representativt urval som kan generaliseras.

Av etiska skäl har vi inte tagit reda på om några av våra intervjupersoner har ett funktionshinder enligt Arbetsförmedlingens kodning. I intervjuerna har det dock framkommit att flera personer har problem som påverkar deras arbetsförmåga.

Tabell 2 Information om de personer som intervjuats

	De intervjuade	Alla i sysselsättningsfasen
Kvinnor	14 (52 %)	47 %
Män	13 (48 %)	53 %
Antal personer under 35 år	2 (7 %)	11 %
Antal personer 35–54 år	12 (44 %)	50 %
Antal personer över 54 år	13 (48 %)	40 %
Personer födda utomlands	6 (22 %)	32 %
Högst förgymnasial utbildning	8 (30 %)	32 %
Högst gymnasieutbildning	13 (48 %)	47 %
Har eftergymnasial utbildning	6 (22 %)	21 %

Källa: Uppgifterna om antal personer i sysselsättningsfasen avser 2012 och kommer från Arbetsförmedlingen 2013-02-22, *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

Genomförandet av intervjuerna

Intervjuerna genomfördes i april och maj 2013. Av de 30 planerade intervjuerna genomfördes 27. Tre personer avbokade i ett sent skede och kunde inte ersättas med någon annan person. De tre som avbokade hade lämnat sysselsättningsfasen för arbete och hade därför svårt att avsätta tid för en intervju. Av de personer vi intervjuade var 24 fortfarande inskrivna i sysselsättningsfasen. Tre personer hade nyligen lämnat sysselsättningsfasen för subventionerad anställning eller provanställning.

Intervjuerna genomfördes med hjälp av en intervjuguide (se bilaga 2). Guiden täckte in följande områden: utbildning och arbetslivserfarenhet, orsaker till arbetslösheten, jobbsökande, sysselsättning i dag och hur man har det i stort. Frågorna var öppet formulerade och intervjupersonerna styrde själva i stor utsträckning i vilken ordning de olika områdena diskuterades.

I början av varje intervju berättade vi om uppdraget och hur intervjun skulle gå till. Vi upprepade att det var frivilligt att delta i undersökningen och att intervjupersonen kunde avböja att besvara vissa frågor och när som helst avbryta intervjun. Varje intervju tog ungefär en timme. Alla intervjuer utom tre spelades in digitalt och har skrivits ut ordagrant. I de tre fall där intervjupersonerna inte ville låta sig spelas in har vi fört minnesanteckningar under intervjun och renskrivit dem så snart som möjligt efteråt.

Anonymitet

De som intervjuades har utlovats anonymitet. För att skydda identiteten hos de intervjuade har vi ibland fingerat detaljer i bakgrundsinformationen. Detta har dock gjorts på ett sådant sätt att det inte förändrar innebörden av personens uttalanden. Om en person i verkligheten är 52 år och jobbar i en klädbutik kan vi exempelvis i stället skriva att personen är 55 år och jobbar i en livsmedelsbutik.

1.3.4 Fokusgrupper med arbetsförmedlare

För att ta del av arbetsförmedlarnas bedömning har vi använt fokusgrupper. Det är en undersökningsmetod där en grupp personer till-

frågas samtidigt om en viss fråga eller ett visst tema. Frågorna är ställda till hela gruppen och uppmuntrar till diskussion.

Under maj 2013 genomförde vi tre fokusgrupper vid tre arbetsförmedlingskontor i olika delar av landet. Vi ville ha en geografisk spridning i landet för att kunna fånga eventuella regionala skillnader. De flesta arbetsförmedlarna arbetade med jobb- och utvecklingsgarantin i allmänhet eller sysselsättningsfasen i synnerhet. Totalt deltog 15 arbetsförmedlare i fokusgrupperna.

Utifrån arbetsförmedlarnas erfarenheter diskuterade vi följande fokusfrågor i grupperna:

- Vilka orsaker finns till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen?
- Vad har de långtidsinskrivna för strategier och förhållningsätt? Här diskuterade vi bland annat jobbsökande samt benägenhet att flytta eller byta yrke.
- Vad är det som gör att vissa långtidsinskrivna lyckas skaffa jobb?

1.3.5 Risken för felkällor

Vårt intryck av både intervjuer och fokusgrupper är att deltagarna varit öppna och ärliga. De har generöst delat med sig av sina erfarenheter. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om risken för felkällor. Vissa intervjufrågor kan upplevas som känsliga. Det finns risk att man lägger tonvikten på förhållanden av mindre personlig karaktär och orsaker som ligger utanför ens egen kontroll. Vi har därför varit särskilt försiktiga vid tolkningen av vad de intervjuade framförde om exempelvis Arbetsförmedlingens insatser.

Eftersom vi huvudsakligen intervjuat personer som befinner sig i sysselsättningsfasen, utgörs vårt urval av de personer som inte fick ett arbete under garantins inledande faser. Vi har alltså intervjuat de personer för vilka insatserna hittills inte har fungerat. Detta är viktigt att ha i åtanke vid tolkningen av de intervjuades uttalanden om exempelvis de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder.

En styrka i vår undersökning är att vi har tagit del av både arbetslösa och arbetsförmedlares bild av orsakerna till långtidsinskrivning. Därigenom kan vi väga deras berättelser mot varandra. I de fall då arbetsökande och arbetsförmedlare har olika bilder av orsakerna till långtidsinskrivning kommer det att framgå.

I själva intervjusituationen har vi strävat efter en öppen och trygg atmosfär. Detta för att intervjupersonerna skulle känna sig bekväma med att berätta om sina personliga förhållanden. Vi har varit medvetna om att intervjuaren genom att alltför tydligt visa sina egna attityder kan påverka intervjupersonen och därmed snedvrida resultatet. Så långt som möjligt har vi låtit intervjupersonen styra samtalet och undvikit att ställa ledande frågor.

Både när det gäller intervjusvar och fokusgrupper finns en risk att intervjuaren, utifrån sin egen världsbild, läser in mening i uttalanden som de deltagande aldrig avsett. Över tid bleknar också minnet av intervjun eller fokusgruppen och det kan då vara lätt att feltolka vad personen egentligen sade. Vi har hanterat risken för feltolkning genom att direkt efter intervjun skriva ner de övergripande intrycken och sammanfatta det som sades. Dessutom har alla projektmedlemmarna läst och tillsammans tolkat samtliga utskrifter.

1.3.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Cecilia Eek, Maria Karanta (projektledare) och Anders Widholm. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Det har även funnits en extern referensgrupp bestående av Cecilia Elfving från Arbetsförmedlingen, Sara Martinson från IFAU och Bengt Starrin, professor vid institutionen för sociala och psykologiska studier vid Karlstads universitet. Den externa referensgruppen har lämnat synpunkter på utredningen vid två olika tillfällen. Dels på iakttagelser efter det att intervjustudien avslutats, dels på ett utkast till rapport.

Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska alla delar av rapporten utom slutkapitlet.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi deltagarna i sysselsättningsfasen med statistik och uppföljningar från Arbetsförmedlingen och IFAU som underlag. I kapitlet beskrivs även vad forskning och andra studier säger om orsaker till arbetslöshet generellt och om förutsättningarna för långtidsarbetslösa särskilt.

I kapitel 3–6 redovisar vi orsaker till långtidsinskrivning utifrån intervjuer med långtidsinskrivna och fokusgrupper med arbetsförmedlare. Kapitlen har olika fokus: i kapitel 3 förutsättningarna på arbetsmarknaden i stort, i kapitel 4 individernas förutsättningar, i kapitel 5 individernas förhållningssätt och i kapitel 6 Arbetsförmedlingens stöd till de långtidsinskrivna.

Slutligen redovisar vi i kapitel 7 ett antal slutsatser som kan utgöra underlag för utveckling av insatser för långtidsinskrivna.

2 Deltagarna i sysselsättningsfasen

I detta kapitel redogör vi för redan känd kunskap om jobb- och utvecklingsgarantin och personerna som deltar i den. Tonvikten ligger på sysselsättningsfasen.

2.1 Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin syftar till att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de ska få arbete så snabbt som möjligt. Deltagarna förväntas närma sig arbetsmarknaden genom framför allt praktik, arbetsträning och sysselsättning på en arbetsplats. Inom ramen för garantin kan deltagaren dessutom ta del av insatser från andra arbetsmarknadspolitiska program. Garantin består av tre faser med delvis olika slags insatser.¹

Den inledande fasen omfattar som mest 150 dagar med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, men kan klaras av på kortare tid. Fasen ska huvudsakligen innehålla kartläggning av den inskrivne, jobbsökaraktiviteter med coachning och individuella förberedande insatser som rehabilitering, yrkesorientering och kortare utbildningar.

Den andra fasen ska omfatta samma insatser som den första fasen, men med tillägg av insatser på en arbetsplats. Det kan handla om arbetspraktik och arbetsträning på en arbetsplats. Den andra fasen pågår tills den inskrivne har haft aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i sammanlagt 450 ersättningsdagar, varpå personen övergår till den tredje fasen.

Deltagare i den tredje fasen, eller sysselsättningsfasen, ska huvudsakligen erbjudas sysselsättning hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen.

¹ Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

2.2 Långtidsarbetslöshet

I augusti 2013 hade deltagarna i sysselsättningsfasen i genomsnitt varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i nästan sju år. En fjärdedel av männen hade varit inskrivna i över nio år och en fjärdedel av kvinnorna hade varit inskrivna i över åtta år.² Det behöver dock inte betyda att de har varit arbetslösa lika länge eftersom de kan ha haft subventionerade anställningar och då fortfarande varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen. De kan även ha arbetat utan subvention samtidigt som de varit inskrivna, men inte arbetat tillräckligt mycket för att kunna lämna jobb- och utvecklingsgarantin. Dessa förhållanden ändrar inte på det faktum att deltagarna i sysselsättningsfasen varit arbetslösa mycket länge.

Delvis kan den långvariga arbetslösheten förklaras med att vissa individer står längre från arbetsmarknaden än andra. Det gäller till exempel dem med låg utbildning. Forskning visar också att ju längre en person är arbetslös, desto mindre blir chanserna att komma åter till arbete. Risken för att bli långtidsarbetslös hänger också samman med den generella nivån på långtidsarbetslösheten i samhället.³

2.2.1 Arbetslösheten är hög

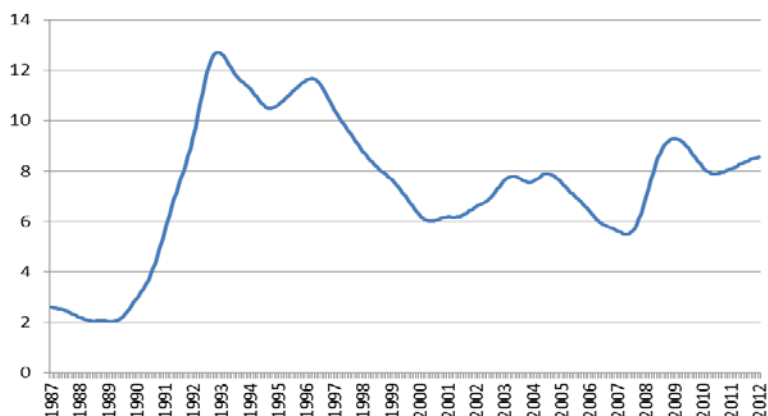
Under det första kvartalet 2013, dvs. den period då vi genomförde våra intervjuer med deltagare i sysselsättningsfasen, uppgick arbetslösheten i Sverige till 8,6 procent av arbetskraften.⁴ Arbetslöshetsnivån är betydligt högre än före krisåren i början på 1990-talet och ligger högt även om man ser till den senaste 10-årsperioden.

² Uppgifter från Arbetsförmedlingen 2013-09-19.

³ Se t ex Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 1998:9 *Arbetsgivarnas attityder*.

⁴ Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU Första kvartalet 2013*.

Diagram 1 Arbetslösheten (i procent) i förhållande till arbetskraften 1987–2012



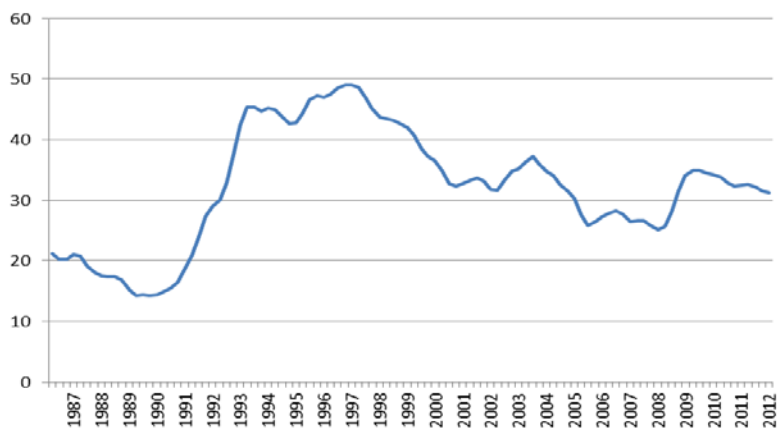
Källa: Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

Även långtidsarbetslösheten ligger på en förhållandevis hög nivå. Med långtidsarbetslöshet avses i diagrammet en arbetslöshetstid på mer än sex månader. Begreppet skiljer sig alltså från långtidsinskrivning, som avser deltagare i sysselsättningsfasen. Dessa har i genomsnitt varit arbetslösa mycket längre än sex månader.

Av diagram 2 framgår att det första kvartalet 2013 hade 125 000 personer varit arbetslösa i mer än sex månader, vilket motsvarar en tredjedel av alla arbetslösa.⁵

⁵ Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU Första kvartalet 2013*.

Diagram 2 Andelen långtidsarbetslösa (i procent) av samtliga arbetslösa 1987–2012



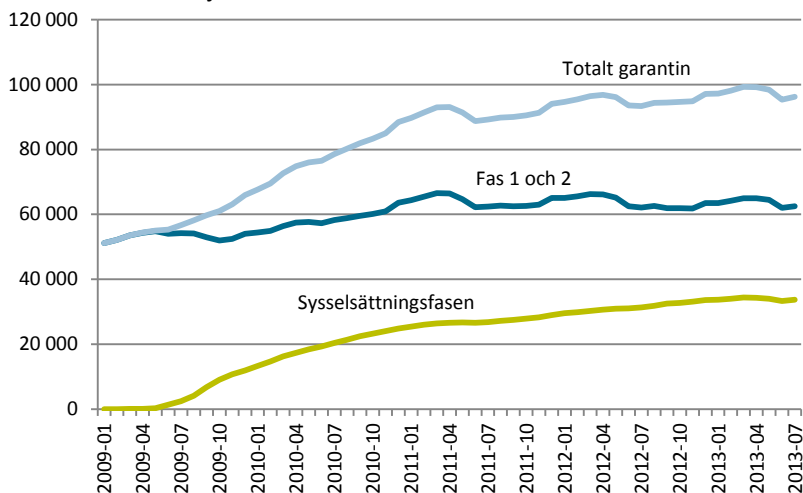
Källa: Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

Långtidsarbetslösheten påverkas av arbetslösheten generellt och den ekonomiska konjunkturen. Andelen långtidsarbetslösa ökar när konjunkturen vänder neråt och minskar när den vänder uppåt. De ekonomiska kriser som inträffade 1991 och 2008 ger till exempel tydligt utslag i andelen långtidsarbetslösa. Långtidsarbetslöshet beror också på strukturella förändringar på arbetsmarknaden. Det kan handla om att de arbetslösa inte har de kunskaper som krävs för de lediga jobben, att jobben och de arbetslösa finns i olika delar av landet eller att det råder en långvarigt låg efterfrågan i vissa branscher.⁶

En följd av den ökande arbetslösheten är att personer i jobb- och utvecklingsgarantin ökar. Antalet deltagare i sysselsättningsfasen har ökat särskilt mycket.

⁶ Konjunkturinstitutet (2010) *Finanskrisens långvariga effekter på arbetsmarknaden*, Konjunkturinstitutets fördjupningar.

Diagram 3 **Antal personer inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin januari 2009–juli 2013**



Källa: Uppgifter från Arbetsförmedlingen 2013-08-22.

2.2.2 Arbetsgivare väljer bort arbetslösa

Flera studier visar att personer som är arbetslösa har svårare att få en ny anställning än personer som redan har ett jobb. Ju längre tid man varit arbetslös desto högre är andelen arbetsgivare som anser att arbetslösheten är ett problem.⁷ Arbetsgivare tenderar att betrakta arbetslösa personer som mindre produktiva än andra. Därmed försämras möjligheterna att få jobb bland personer som redan är arbetslösa.⁸ I en studie om varför företag väljer bort arbetssökande har IFAU kunnat konstatera att sannolikheten för en arbetslös sökande att bli kontaktad var sju procent lägre än för en sökande med arbete som i alla andra avseenden var identisk med den arbetslöse.⁹ Risken att bedömas som olämplig ökar också ju längre tid man har varit arbetslös. Den viktigaste orsaken

⁷ Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 1999:11 *Om långtidsarbetslöshetens orsaker*.

⁸ Se t.ex. IFAU 2002:8 *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*

⁹ IFAU 2004:3 *Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande?*

till den negativa bedömningen var, enligt de tillfrågade arbetsgivarna, att långtidsarbetslösas yrkesförmåga antogs ha försämrats.¹⁰

2.2.3 Individen förväntas hålla sig anställningsbar

Forskning visar att det blivit allt viktigare för individen att hålla sig anställningsbar. Tidigare har samhället haft ett ansvar för att se till att människor har jobb. Men i dag kan man inte förvänta sig att få ett arbete om man inte samtidigt gör allt för att hålla sig anställningsbar. Utbildning är viktigt för att bli anställningsbar men lärandet måste enligt forskarna vara livslångt.¹¹

Att vara anställningsbar handlar inte bara om utbildning. Det kan också handla om att till exempel ha rätt utseende, vara frisk, flexibel och kunna jobba övertid, att vara snabb, resultatinriktad och socialt kompetent. Personer som inte motsvarar dessa krav eller som behöver någon form av extra stöd har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden.¹²

En studie av hur individer upplever och hanterar arbetslöshetssituationen visar att en del personer som hamnar i långtidsarbetslöshet anpassar sig till arbetslösheten genom att till exempel sluta söka arbete. De har accepterat sin situation. Ett tecken på anpassning är att det psykiska välbefinnandet förbättras, även bland dem som inte fått något arbete och inte heller förväntar sig att hitta ett arbete. Personer som bor på platser med hög arbetslöshet, personer med stark lokal förankring och personer med funktionsnedsättning återfinns oftare än andra i denna grupp. Att en del personer tycks anpassa sig till situationen tyder på att de försöker göra det bästa av en situation som de upplever att de ändå inte kan påverka. Det var dock en minoritet i studien som verkade ha anpassat sig till sin situation.¹³

¹⁰ Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 1998:9 *Arbetsgivarnas attityder*.

¹¹ Arbetslivsinstitutet (2006) *Anställningsbar – vem håller måttet? En skrift om begreppet anställningsbarhet*.

¹² Ibid.

¹³ Bolinder, M (2006) *Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser*.

2.3 Grupper med svag ställning på arbetsmarknaden

I juli 2013 var drygt 96 200 personer inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Av dessa fanns drygt en tredjedel (drygt 33 700 personer) i sysselsättningsfasen. Både i sysselsättningsfasen och i garantin som helhet finns det något fler män än kvinnor. I sysselsättningsfasen var det 53 procent män och 47 procent kvinnor.¹⁴

Tidigare studier visar att vissa grupper har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Det gäller utrikes födda (i synnerhet personer födda utanför Europa), personer som bara har en förgymnasial utbildning, äldre personer (dvs. personer mellan 55 och 64 år) och personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹⁵ Som framgår av tabell 3 är dessa grupper, med undantag för utrikes födda, överrepresenterade i sysselsättningsfasen jämfört med alla inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Tabell 3 Personer (i procent) 2012 som tillhör grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden.

	Sysselsättningsfasen	Samtliga inskrivna hos Arbetsförmedlingen
Utrikes födda	32	32
Endast förgymnasial utbildning	32	29
Äldre än 54 år	39	17
Personer med funktionsnedsättning	36	26

Källa: Arbetsförmedlingen (2013) Arbetsmarknadsrapport 2013 och Arbetsförmedlingen 2013-02-22 *Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

2.3.1 Arbetsgivare väljer bort vissa grupper

Att vissa grupper är överrepresenterade i arbetslöshetsstatistiken kan bero på att arbetsgivare, medvetet eller omedvetet, väljer bort dessa personer. Det finns till exempel studier som visar att arbetsgivare tenderar att välja bort äldre sökande och sökande med utländsk bak-

¹⁴ Uppgifter från Arbetsförmedlingen 2013-09-21.

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

grund.¹⁶ I en annan studie kunde IFAU visa att arbetsgivare valde bort sökande som var äldre, icke-européer, muslimer, judar, hade flera barn, var överviktiga eller hade en historik av sjukfrånvaro. Att just arbetsökande med utländsk bakgrund väljs bort av potentiella arbetsgivare har framkommit i flera studier. Det finns också studier som tyder på att detta framför allt förekommer i yrken som kräver förhållandevis låg utbildning.¹⁷

2.3.2 De flesta jobb kräver minst gymnasieutbildning

Jobb som inte kräver gymnasieutbildning blir allt mer sällsynta. Personer med endast förgymnasial utbildning löper högre risk att bli av med jobbet än personer med högre utbildning och har samtidigt lägre sannolikhet att få ett nytt jobb. De kan därför förväntas tillbringa längre tid som arbetslösa. Även personer i de högre åldersgrupperna har svårare att få jobb, vilket gör att arbetslöshetstiderna riskerar bli långa.¹⁸ Låg utbildning är vanligare bland äldre än yngre vilket kan bidra till svårigheterna för äldre.

2.3.3 Personer med funktionsnedsättning är överrepresenterade

Personer med funktionsnedsättningar är överrepresenterade i sysselsättningsfasen. Andelen deltagare med funktionsnedsättning ökar dessutom. En anledning är enligt Arbetsförmedlingen överföringen av personer från Försäkringskassan som inte längre har rätt till ersättning från sjukförsäkringen.¹⁹ För dessa personer finns det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion. Efter det programmet kan dessa personer övergå till jobb- och utvecklingsgarantin.

Under första delen av 2013 utgjordes drygt 6 procent av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin av personer som kommit från arbetslivsintroduktionen.²⁰ I sysselsättningsfasen är det fortfarande få deltagare

¹⁶ IFAU 2007:17 *Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en Internet-baserad sökanal*.

¹⁷ IFAU 2012:13 *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

²⁰ Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

som kommer från arbetslivsintroduktionen men de har ökat successivt från slutet av 2010 och kommer att öka även framöver. Drygt 1 000 personer från denna grupp fanns i sysselsättningsfasen i augusti 2013, vilket motsvarar cirka 3 procent av alla i sysselsättningsfasen. I slutet av 2013 beräknas antalet ha ökat till cirka 1 300.²¹

2.4 Villkor för deltagarna i sysselsättningsfasen

Innan en person övergår till jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas, sysselsättningsfasen, ska personen ha fått ta del av insatser i de inledande två faserna. Det handlar om till exempel kartläggning av kompetenser, hjälp med jobbsökandet genom jobbcoaching och kortare praktik på en arbetsplats.

2.4.1 Ska erbjudas sysselsättningsplatser

Om den arbetssökande inte har kunnat lämna jobb- och utvecklingsgarantin efter 450 ersättningsdagar går personen över till sysselsättningsfasen. Det handlar om cirka 30 procent av dem som börjar i jobb- och utvecklingsgarantin.²² I sysselsättningsfasen ska personen framför allt erbjudas sysselsättning hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen. Det innebär att personen ska vistas på en arbetsplats och delta i reella arbetssituationer. Sysselsättningen kan också omfatta uppgifter som annars inte skulle ha blivit utförda och som kan ses som kvalitetshöjande. Anordnaren av en sysselsättningsplats får ersättning från Arbetsförmedlingen med 225 kronor per dag. De vanligaste sysselsättningsplatserna finns inom administration, vaktmästeri, butik, vård, skola och omsorg.²³

Varje sysselsättningsperiod får pågå i högst två år. Längre period kan i undantagsfall förekomma. Perioden ska utvärderas innan personen anvisas till en ny sysselsättningsperiod.

²¹ Uppgifter från Arbetsförmedlingen 2013-09-13.

²² Arbetsförmedlingen (2011) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en studie av sannolikheten att få jobb under programtiden*.

²³ Arbetsförmedlingen 2013-02-22 *Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

Deltidsarbetslösa, dvs. personer som arbetar deltid men vill arbeta heltid, kan arbeta parallellt med att de är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Det kan handla om säsongsanställda eller timvikarier.

2.4.2 Söker något färre jobb än andra

Personer i sysselsättningsfasen ska avsätta tid för att söka arbete och får inte avvisa ett erbjudet lämpligt arbete. För dem som är i sysselsättningsfasen gäller samma regelverk om lämpligt arbete som för andra arbetssökande. Vid Arbetsförmedlingens bedömning av vad som kan anses vara ett lämpligt arbete ska hänsyn tas till tillgången på arbetstillfällen över hela arbetsmarknaden. Det geografiska och yrkesmässiga sökområdet ska vidgas i takt med att arbetslösheten fortgår.²⁴

Personerna i sysselsättningsfasen söker i genomsnitt sex jobb i månaden, vilket kan jämföras med att inskrivna i fas 1 och 2 i genomsnitt söker nio jobb per månad. Både Arbetsförmedlingen och IFAU konstaterar att omkring en fjärdedel av deltagarna i sysselsättningsfasen sökte inte några jobb alls den senaste månaden. I Arbetsförmedlingens uppföljning uppgav deltagarna orsaker som att de närmade sig pensionen, hade hälsoproblem, deltog i arbetsträning eller utredning. En annan orsak till att de inte sökte jobb var att de var nöjda med sin sysselsättningsplats och hoppades på en anställning där.²⁵

Forskningen visar att individens jobbsökande hänger samman med förväntningarna att faktiskt få ett arbete. De som bedömer sig ha små chanser att få ett arbete har en lägre sökaktivitet än dem som anser sig ha stora chanser.²⁶ Individernas förväntningar hänger samman med individuella egenskaper som speglar faktiska jobbchanser såsom utbildning, erfarenhet i sökt yrke, ålder, medborgarskap och funktionsnedsättning. Även arbetslöshetsnivån på den lokala arbetsmarknaden

²⁴ 3 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2012:1).

²⁵ Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet* och IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

²⁶ Samuelsson, C (2002) *Att göra eller inte göra... Arbetslösas fritidsdeltagande, sökaktivitet, anställningsmöjligheter och tidsstruktur*. Avhandling vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Swedish Institute for Social Research. Se även Bolinder, M (2006) *Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser*.

påverkar jobbförväntningarna. När jobbchanserna är små sänker man sina förväntningar.²⁷ Låg sökaktivitet kan alltså i vissa fall vara en rationell anpassning till dystra jobbutsikter.²⁸

2.4.3 Ersättningen kan upphöra

Om den inskrivne tidigare har varit berättigad till arbetslöshetsersättning (a-kassa) kan personen få aktivitetsstöd i sysselsättningsfasen. Aktivitetsstödet uppgår då till mellan 320 och 680 kronor per dag, beroende på personens tidigare inkomst.²⁹ Men om personen inte tidigare kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning, kan denne stå utan ersättning kopplad till programmet när sysselsättningsfasen inleds efter 450 ersättningsdagar. I sådana fall är personen ofta hänvisad till försörjningsstöd (socialbidrag).

IFAU har konstaterat att andelen personer som är berättigade till ersättning från a-kassan är högre i jobb- och utvecklingsgarantin (83 procent) än bland arbetslösa i allmänhet (64 procent). Enligt IFAU kan det signalera att personerna tidigare haft en starkare anknytning till arbetsmarknaden eftersom de både har arbetat så mycket att de kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning och haft ekonomisk möjlighet att betala avgiften till a-kassan.³⁰ Men det kan också vara ett tecken på att personer som inte tidigare kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning väljer att hoppa av programmet när rätten till aktivitetsstöd upphör vid övergången till sysselsättningsfasen.

²⁷ Bolinder, M (2006) *Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser*.

²⁸ Samuelsson, C (2002) *Att göra eller inte göra... Arbetslösas fritidsdeltagande, sökaktivitet, anställningsmöjligheter och tidsstruktur*. Avhandling vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Swedish Institute for Social Research.

²⁹ För en 47-åring, dvs. en person som motsvarar den genomsnittliga åldern för en deltagare i sysselsättningsfasen, uppgår medelbeloppet för aktivitetsersättning till 476 kronor per dag (Försäkringskassan (2013) *Socialförsäkringen i siffror 2013*).

³⁰ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

2.5 Uppföljningar av jobb- och utvecklingsgarantin

IFAU:s och Arbetsförmedlingens uppföljningar av jobb- och utvecklingsgarantin visar att programmet inte fullt ut fungerar som det var tänkt. Det syns bland annat på låg aktivitet i de två första faserna, få kontakter med arbetsförmedlare och små förhoppningar om att jobbchanserna ökar.

2.5.1 Låg aktivitet i fas 1 och 2

IFAU konstaterar att aktiviteten i de första två faserna av jobb- och utvecklingsgarantin generellt sett är låg. Deltagarna spenderar i genomsnitt bara 17 timmar per vecka på programrelaterade aktiviteter i programmets två inledande faser.³¹ Andelen personer som angett att de inte spenderat någon tid alls i fas 1 och 2 uppgick våren 2013 till 28 procent av deltagarna. Denna andel har ökat sedan 2011 men minskat jämfört med våren 2012 då andelen var 33 procent.³² IFAU konstaterar också att bland de deltagare som inte lyckades lämna programmet under de inledande faserna hade sex av tio velat ha mer hjälp i programmets början. Bara fyra av tio anser att aktiviteterna varit anpassade efter deras behov. Var fjärde saknade praktisk jobbsökarhjälp, två av tio ville ha mer utbildning och lika stor andel ville ha hjälp med att kontakta arbetsgivare.³³

Tyngdpunkten i fas 2 i jobb- och utvecklingsgarantin ska vara arbetsplatsförlagda aktiviteter som praktik. Inte alla, sju av tio, hade haft någon form av praktik eller arbetsträning innan de kom till sysselsättningsfasen. Det är vanligare att deltagarna i de två inledande faserna i garantin fått hjälp med coachning, kartläggning och jobbsökaraktiviteter.³⁴

³¹ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

³² Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.*

³³ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

³⁴ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

Arbetsförmedlingen har dock konstaterat att de arbetsplatsförlagda aktiviteterna i fas 1 och 2 ökar. I april 2013 hade hälften av deltagarna i fas 1 och 2 deltagit i en arbetsplatsförlagd aktivitet, jämfört med 31 procent i december 2011.³⁵ Av de personer som i december 2012 befann sig i sysselsättningsfasen hade 77 procent deltagit i någon arbetsplatsförlagd aktivitet i fas 1 och 2.³⁶

2.5.2 Få kontakter med arbetsförmedlaren

Den som deltar i sysselsättningsfasen ska ha regelbunden kontakt med sin arbetsförmedlare. Den låga handläggartätheten i jobb- och utvecklingsgarantin och de få personliga mötena har tidigare kritiserats av Riksrevisionen.³⁷ Handläggartätheten i garantin har dock ökat sedan 2011. Antalet deltagare per handläggare i sysselsättningsfasen minskade från 125 i oktober 2011 till 74 under våren 2013. Däremot ligger antalet personliga möten mellan arbetsförmedlaren och den inskrivne fortfarande långt under Arbetsförmedlingens mål på två personliga möten per månad. För deltagare i sysselsättningsfasen uppgick mötesfrekvensen i april 2013 till 0,7 personliga möten per månad.³⁸

Arbetsförmedlingen konstaterar att fyra av tio deltagare i sysselsättningsfasen tycker att stödet från förmedlaren är ganska eller mycket bra. En tredjedel upplever att stödet är ganska eller mycket dåligt. Deltagarna efterfrågar främst mer individuellt stöd och kontakt med Arbetsförmedlingen, utbildningar och hjälp med arbetsgivarkontakter.³⁹

2.5.3 Endast en tredjedel tror att sysselsättningen ökar chanserna till jobb

Grundtanken med sysselsättningsfasen är att deltagarna ska ges sysselsättning i form av meningsfulla uppgifter som ska föra dem närmare arbetsmarknaden. Något motsägelsefullt visar både Arbetsförmed-

³⁵ Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

³⁶ Arbetsförmedlingen 2013-02-22 *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

³⁷ Riksrevisionen 2009:22 *Jobb- och utvecklingsgarantin*.

³⁸ Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*.

³⁹ Ibid.

lingens och IFAU:s uppföljningar att deltagarna i sysselsättningsfasen över lag tycks vara nöjda med sina sysselsättningsplatser, men att de i mindre utsträckning anser att insatserna ökar deras chanser att få ett arbete.

I IFAU:s uppföljning som avser 2012 anser en dryg tredjedel av dem med sysselsättningsplats, att sysselsättningsfasen ökat chanserna att få ett vanligt arbete.⁴⁰ I Arbetsförmedlingens senaste återrapportering som avser våren 2013 tror något färre, en knapp tredjedel, att sysselsättningsplatsen har ökat chanserna att få ett vanligt arbete.⁴¹ I båda studierna är det en knapp femtedel som tror att sysselsättningsplatserna har minskat deras chanser.

2.5.4 En av fem deltagare saknar sysselsättningsplats

Under första delen av 2013 var 20 procent av alla deltagare i sysselsättningsfasen så kallat internt placerade, vilket innebär att de inte hade någon sysselsättningsplats. Det är en ökning från 12 procent i januari 2011.⁴²

Orsaker till att fler personer blir internt placerade kan enligt Arbetsförmedlingen vara att både Arbetsförmedlingen och deltagarna ställer allt högre krav på sysselsättningsplatsen. Sysselsättningsplatsen ska leda till arbete och då blir det svårare att hitta en lämplig plats. Det är också ökad konkurrens om sysselsättningsplatserna. Deltagare som genomgår utbildning, har en annan insats eller är sjukskrivna under sysselsättningsfasen blir också internt placerade.⁴³

2.5.5 Många kommer tillbaka till Arbetsförmedlingen

Sannolikheten att lämna programmet minskar över programtiden. En förklaring är att sammansättningen av deltagare förändras över tid: de individer som står närmast arbetsmarknaden lämnar programmet relativt snart efter inskrivningen. Personer med funktionsnedsättning och

⁴⁰ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

⁴¹ Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.*

⁴² Arbetsförmedlingen 2013-02-22 *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.*

⁴³ Ibid.

personer i åldern 50–59 år har genomgående låg sannolikhet att lämna programmet.⁴⁴

Av alla som har påbörjat sysselsättningsfasen sedan 2009 har 29 procent lämnat programmet för ett arbete, 21 procent för ett subventionerat arbete och 8 procent för ett osubventionerat arbete. Ytterligare 15 procent har lämnat programmet för andra orsaker, till exempel reguljär utbildning, föräldraledighet eller sjukskrivning på heltid.⁴⁵ De med en subventionerad anställning är fortfarande inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Med subventionerade anställningar får arbetsgivaren ersättning för en del av lönen under begränsad tid, olika länge för olika slags anställningar. Förstärkt särskilt anställningsstöd och nystartsjobb är subventionerade anställningar som är aktuella för deltagare i sysselsättningsfasen. Har deltagaren en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan lönebidrag vara aktuellt.

Av de som lämnat programmet är en hög andel åter eller fortfarande inskrivna hos Arbetsförmedlingen både ett och två år senare. Av samtliga som har lämnat programmet sedan 2009 hade 23 procent en subventionerad anställning ett år senare och ytterligare 37 procent var åter eller fortfarande inskrivna hos Arbetsförmedlingen av en annan orsak.⁴⁶ Två år senare hade 15 procent en subventionerad anställning och 40 procent var åter eller fortfarande inskrivna hos Arbetsförmedlingen av en annan orsak.

Jämfört med genomsnittet är en större andel av personerna med funktionsnedsättning tillbaka hos Arbetsförmedlingen efter två år. Däremot kommer en något mindre andel av de unga vuxna (20–24 år) tillbaka.⁴⁷

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2011) *Jobb- och utvecklingsgarantin – En studie av sannolikheten att få jobb under programtiden*.

⁴⁵ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

⁴⁶ Personer med en subventionerad anställning är fortsatt inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

⁴⁷ IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

3 Individen och arbetsmarknaden

I detta kapitel beskriver vi orsaker till långtidsinskrivning som är kopplade till förhållanden på arbetsmarknaden. Först ger vi en bild av intervjupersonernas tidigare arbetslivserfarenhet eftersom den är kopplad till deras nuvarande möjligheter på arbetsmarknaden.

3.1 Arbetslivserfarenhet

Med arbetslivserfarenhet menar vi här dels hur de intervjuades tidigare förankring på arbetsmarknaden ser ut, dels inom vilken typ av yrken de har arbetat.

3.1.1 Vissa har haft en fast förankring – andra har aldrig kommit in

Intervjupersonerna kan delas in i tre grupper utifrån tidigare förankring på arbetsmarknaden. Den första gruppen består av individer som har haft en fast förankring på arbetsmarknaden innan de blev arbetslösa. Några arbetade på samma företag i många år, andra har bytt företag men inom samma bransch. Ytterligare andra har bytt yrke och bransch några gånger men har hela tiden haft längre anställningar. Några har drivit eget företag. Utbildningsnivån i denna grupp varierar. De flesta har gymnasiekompetens, några har bara gått i grundskola och några har högskoleutbildning. Ofta har företaget där de senast arbetade lagts ner. Flera är också drabbade av ohälsa, inte sällan efter hårt arbete.

Den andra gruppen består av personer som har haft en osäker förankring på arbetsmarknaden även innan de blev arbetslösa. De har varvat kortare anställningar med arbetslöshet. Flera har haft timanställningar och vikariat inom vården eller industrin. Andra har främst haft säsongsanställningar, exempelvis i restaurangbranschen. Några jobbar fortfarande när de får möjlighet samtidigt som de är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Flera har gymnasieutbildning men inte alla.

Även i den här gruppen är flera drabbade av ohälsa efter tungt fysiskt arbete. Några av personerna är födda utomlands.

Den tredje gruppen saknar tidigare förankring på arbetsmarknaden. De har helt enkelt inte riktigt kommit in. Flera har haft ströjobb varvat med praktikplatser eller andra insatser i Arbetsförmedlingens regi. I flera fall har de inte avslutat sin gymnasieutbildning. Några beskriver att de har psykiska problem och någon har fysiska begränsningar efter en sjukdom. I gruppen finns ungdomar som aldrig lyckats få sitt första riktiga jobb. Andra är utlandsfödda med varierande utbildningsbakgrund. De kan ha jobbat i sina tidigare hemländer men inte kommit in på den svenska arbetsmarknaden.

3.1.2 Ofta yrken som inte kräver någon längre utbildning

Majoriteten av intervjupersonerna har haft arbeten som inte kräver någon särskild utbildning utöver gymnasieutbildning. Ofta har de erfarenhet av olika sorters yrken. Bland männen är det flera som har arbetat som bilmekaniker. Flera har även arbetat inom industrin eller som vaktmästare. Andra yrken som nämns i intervjuerna är orderplockare, restaurangbiträde, byggnadsarbetare, budbilschaufför och telefonförsäljare. En man har även arbetat inom vården och en inom barnomsorgen. Ett par av männen har också drivit egna företag.

Bland kvinnorna är det vanligt att ha arbetat inom vård och omsorg. Det har då framför allt handlat om arbete på boenden för äldre eller personer med funktionsnedsättning eller arbete som personlig assistent. Andra exempel är butik, städning, fabrik, restaurang, administration, tvätteri och bemanningsföretag. Två av kvinnorna har även drivit egna företag under en period.

Några intervjupersoner har haft arbeten med höga kvalifikationskrav. Två kvinnor har arbetat som mellanchefer. En man med utländsk bakgrund är utbildad lärare i sitt hemland, där han arbetade i flera år innan han flyttade till Sverige. Hans utländska lärarutbildning uppfyllde dock inte fullt ut behörighetskraven i Sverige.

3.2 Förändringar på arbetsmarknaden

Både de intervjuade deltagarna i sysselsättningsfasen och arbetsförmedlarna framhåller att det generellt sett blivit svårare att ta sig in på arbetsmarknaden.

3.2.1 Yrken har förändrats eller försvunnit

Flera intervjupersoner berättar att det var relativt enkelt för dem att få arbete tidigare, även utan formella kvalifikationer. Vissa fick arbete direkt efter gymnasieskolan och andra valde att inte slutföra sin gymnasieutbildning eftersom de ändå kunde få relativt välbetalda jobb inom industrin. Flera personer har arbetat inom olika branscher och har tidigare haft lätt att få nya jobb. En kvinna ångrar sig lite i efterhand och funderar över om det har försämrat hennes möjligheter i dag.

Man lämnade fasta anställningar bara för att hoppa på och prova. Alltså man kände att jag kan få vilket jobb som helst, så kände jag när jag var yngre. Det kändes ju så. Det var aldrig en tanke på att man skulle bli arbetslös, det trodde jag inte. Det fanns inte i min värld. Det gör det nu.

En förklaring till att det är svårt att få jobb, som förs fram i intervjuerna, är den ökade konkurrensen från nya låglönegrupper. En 62-årig man som arbetat hela sitt liv inom industrin beskriver det som att arbetare från låglöneländer systematiskt tagit över de jobb han livnärt sig på.

I fokusgrupperna pekar arbetsförmedlarna på att yrken har försvunnit eller ändrat karaktär. En förmedlare nämner kontorist som ett exempel. Någon som arbetat länge inom yrket har inte nödvändigtvis den kompetens som krävs för att arbeta inom yrket i dag.

Arbetsmarknaden har även blivit tuffare. De som "inte riktigt håller måttet" har mycket svårt att få jobb. De enklare jobb som fanns tidigare för personer som inte riktigt klarade ett normalt tempo finns inte längre. En förmedlare anser att kraven på arbetsmarknaden har ökat och att många som blir långtidsarbetslösa i dag inte skulle ha blivit det för 30 år sedan.

[Många arbetssökande] kan ju ha liksom light funktionsnedsättningar (...) som inte är nog djupa för att man ska kunna koda dem. Men de sticker ändå ut på en anställningsintervju (...). Det spelar som ingen roll, du kan vara jätteduktig på en viss sak men då kanske du saknar just den här lilla detaljen som de tycker är intressant som kanske social kompetens på just den här nivån. Ja, då är du borta (...).

3.2.2 "Det finns inga jobb för mig"

Att det helt enkelt inte finns några jobb att få är en vanlig orsak som förts fram i intervjuerna. Det är vanligt att intervjupersonerna anger arbetsmarknadsläget – generellt eller specifikt på orten – som den viktigaste orsaken till att man varit arbetslös en längre tid.

Flera blev uppsagda från sitt senaste arbete på grund av nedskärningar eller nedläggningar. Det är inte ovanligt att intervjupersonerna då kopplar sin arbetslöshet till lågkonjunktur, den ekonomiska krisen eller arbetsmarknadsläget i stort. Arbetsmarknadsläget ses ibland som en orsak i förhållande till just de arbeten som man söker. De intervjuade kan exempelvis föra fram den hårda konkurrensen om jobb inom vården eller handeln som en orsak till sin egen långtidsarbetslöshet. Dessutom kan arbetsmarknadsläget också kopplas till den ort eller region där man bor. En 55-årig man menar att hans arbetslöshet huvudsakligen beror på arbetsmarknadsläget i regionen, men att det nu börjar ljusna.

3.2.3 Vissa får inte arbeta tillräckligt mycket

Flera intervjupersoner berättar att de arbetar som timvikarier, har säsongsanställningar eller deltidsanställningar samtidigt som de är inskrivna i sysselsättningsfasen. Några arbetsförmedlare lyfter upp att personer kan försörja sig på detta sätt under lång tid och att det är svårt för vissa att få heltidsanställning. En arbetsförmedlare menar att detta är en ganska stor grupp.

Och sen har jag en ganska stor massa här som det är liksom varannan kanske får sommarjobb, de ligger och håller på med korta anställningar och såna här saker och kommer tillbaka till den här garantin på grund utav att det är tillfälliga jobb, som du var inne på, det finns inte... marknaden kan inte skapa heltidssysselsättning, alltså ett fast arbete för dem, utan de har korta [anställningar].

Arbetsförmedlingen har i en återrapportering till regeringen lyft upp problematiken med korta säsongsanställningar och framfört att frågan behöver utredas ytterligare.⁴⁸

3.3 Långtidsarbetslöshetens inverkan

Lång tid i arbetslöshet kan i sig vara en orsak till att man inte får ett nytt arbete. Den långa perioden av arbetslöshet kan ha lett till att individen förlorat kontakter och nätverk. Flera intervjupersoner framför också att den långa arbetslösheten påverkat deras motivation och initiativförmåga. En 31-årig kvinna berättar:

Jag har faktiskt ingen aning, men sen är det ju, det kan vara lite också att man har mått som man har mått just för att man har gått länge utan jobb som hindrar en lite från att var aktivt sökande hela tiden som man egentligen kanske skulle ha varit och tiden går ju så himla snabbt (...). Så det kan jag tänka mig vara en av anledningarna och sådär, men ja, det är svårt att säga.

Vissa har också framfört att de känner sig stämplade som "fas3-are" och att de därför har svårt att få arbete. Även forskningen visar att arbetsgivare helst anställer någon som redan har ett arbete framför någon som är arbetslös. Ju längre en person varit arbetslös desto svårare är det att få jobb. Denna problematik kommer även upp i fokusgrupperna med arbetsförmedlare. Det handlar delvis om att den arbetssökande tappar sina nätverk men också om en misstänksamhet hos arbetsgivarna som gör att de inte vill anställa en person som varit utan jobb länge. En förmedlare uttrycker det så här:

... men det här med att människor som har varit arbetslösa så länge, man får vara ärlig, (...) har man varit arbetslös längre än några månader så börjar den där glaskupan växa runtomkring en. Frågan finns där, varför jobbar inte personen? Varför kommer inte han eller hon in på och arbetar någonstans och den där kupan blir bara starkare och starkare och sätter man dessutom fas tre ovanpå som en liten vimpel på en individ.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.*

4 Individens förutsättningar

I detta kapitel beskriver vi orsaker till långtidsinskrivning som är kopplade till individens förutsättningar, det vill säga personliga förhållanden och egenskaper eller socialt sammanhang.

4.1 Ålder

De äldre intervjupersonerna framför ofta att de inte får något jobb på grund av sin ålder. Flera av dessa personer är runt 60 år men även yngre personer anger ålder som orsak. Den yngsta av dem var bara 46 år. En orsak till att äldre har svårt att få arbete som lyfts fram är bemannings- och rekryteringsföretagens ovilja att anställa äldre.

Det är dock ovanligt att intervjupersonerna anger åldern som den enda orsaken. Åldern ses snarare som ett problem i förhållande till andra faktorer, som konkurrensen på arbetsmarknaden eller att man söker förhållandevis okvalificerade jobb. En man säger:

Alltså jag är 50 år, ingen vill använda mig som en springpojke.

En annan man uttrycker det så här:

Nej, men tänk dig själv. Om jag söker ett jobb, då är det kanske femhundra till som söker det jobbet och hur stor chans har en 60-åring? Det är lika med noll.

Även arbetsförmedlarna i fokusgrupperna resonerar kring ålder i kombination med andra hinder, exempelvis låg utbildning eller nedsatt arbetsförmåga. Så här beskriver en förmedlare det:

Alltså det tror jag, ålder, eftersom många har jobbat i fysiska jobb där de kanske har förstört sig och då blir det igen en kombination. Ålder ihop med en taskig rygg eller en taskig hälsa, det är inte en så lyckad kombination, tyvärr.

Åldern är enligt arbetsförmedlarna ett större problem för dem som söker okvalificerade jobb. För personer med en tydlig yrkesinriktning behöver hög ålder inte vara något problem.

Alltså har man ett yrke som är (...) efterfrågat, säg lärare eller liksom ett lite mer akademiskt yrke så är åldern verkligen inget besvär, utan det är de här som har glidit litegrann på okvalificerade jobb. Som tjej, kvinna har man kanske börjat som receptionist, jobbat lite i butik, blivit av med något jobb i 53-årsåldern. Då är man lite för gammal om man ska ha en person som frontar så här, då vill de ha en ung tjej. Det är likadant med killar. De har jobbat lite som vaktis eller budbilschaufför och sådär och sen så kommer man upp i en viss ålder då, det går liksom inte längre.

4.2 Fysisk hälsa

Flera intervjupersoner uppger att de har fysiska besvär till följd av sjukdom, skador eller utslitning. Detta gör att de inte kan ta alla typer av arbeten. Även arbetsförmedlarna tar upp fysiska besvär som orsaker till långtidsinskrivning. Bland de med fysiska besvär kan vi urskilja olika undergrupper.

En grupp utgörs av personer som under ett hårt arbetsliv slitit ut kroppen och nu inte längre klarar av de arbetsuppgifter som de tidigare utfört. En 59-årig man berättar om hur han i hela sitt liv arbetat i den tunga industrin och att han nu har ”de här jävla kramperna, tinnitus, vita fingrar, leder åt helvete precis, jag kan inte knyta skorna en gång”. Flera av dessa intervjupersoner är i 60-årsåldern, men även en 48-årig man berättar om hur han under några år arbetat vid löpande bandet i en industri och därmed fick problem med ryggen.

En annan grupp utgörs av yngre människor som råkat ut för en sjukdom eller olycka som gör att de inte anser sig klara alla arbetsuppgifter. En kvinna på 38 år som råkat ut för en olycka berättar:

Problemet med arbetslivserfarenheten jag har i dag har jag ingen nytta av för jag kan inte vara inom de yrkena, för det är de hårda yrkena och de hårda yrkena klarar inte min kropp. Då får ju jag välja att antingen gå ut och jobba, men då kan jag inte klara av mitt hem och jag har som sagt var två grabbar hemma som är [i yngre tonåren] och för mig är det viktigare att vi får en vardag att funka, än att jag jobbar slut på mig och

under all ledig tid och när jag är hemma, så ligger jag för att det inte fungerar.

En 44-årig man beskriver sina symptom efter en allvarlig sjukdom:

Jag kan inte hoppa längre helt enkelt och jag kan inte springa längre. Jag kan inte riktigt gå, om jag går, så femhundra meter upptill en kilometer där någonstans, då liksom växer en kramp i ryggen här som gör att jag mer och mer måste lägga mig och vila, jag kan inte ens, jag kan inte sitta längre (...). Så att jag kan inte stå upp för länge, jag kan inte jobba med kroppen för länge och jag kan inte sitta för länge oavsett liksom.

Just denne man har inte heller fått något beslut om hur mycket hans arbetsförmåga är nedsatt. Han vill inte driva på sitt ärende av rädsla för att bli placerad någon annanstans än i den sysselsättning som han nu har och trivs med.

4.3 Psykisk hälsa

Intervjupersoner berättar att den långa arbetslösheten ibland påverkat deras motivation, självförtroende och mentala hälsa. Så här beskriver en 28-årig man som inte kommit in på arbetsmarknaden hur arbetslösheten påverkat honom:

Sen har det varit, ja upp och ner för går man som jag, gått alldeles för länge och varit arbetslös, då blir man smått deprimerad. Man går ner sig och tycker att nej, jag kommer aldrig att få någonting, det blir så här och då lägger man inte lika mycket energi på att försöka. (...) Jag märker ju att mitt huvud är inte med alls. Det känns som att man är i en dimma, om man säger så.

Detta gäller inte bara personer som tidigare haft en svag eller obefintlig anknytning till arbetsmarknaden. Även de som tidigare haft lätt att få arbete kan efter en period av arbetslöshet tappa självförtroendet och bli deprimerade.

Psykisk ohälsa är enligt flera arbetsförmedlare den vanligaste orsaken till långtidsarbetslöshet. Det beror enligt arbetsförmedlarna till stor del på svårigheten att hitta anpassade arbetsplatser eller arbetspraktik till någon med vaga eller icke diagnosticerade problem. Om personen där-

emot har ett dokumenterat arbetshinder kan det vara lättare att ordna med arbete eller praktikplats. En potentiell arbetsgivare får då en förklaring till varför personen varit arbetslös under en längre tid. Personer med dokumenterade arbetshinder kan dessutom anställas med lönebidrag.

Arbetsförmedlarna menar också att de i ökande utsträckning behöver initiera utredningar som borde gjorts långt tidigare, ibland redan under skoltiden, av exempelvis ADHD. En intervjuperson berättar att han troligen har ADHD men att han aldrig har fått någon diagnos. Ibland är det först under sysselsättningsfasen som det uppdagas vilka problem personen har. En förmedlare uttrycker det så här:

När de helt plötsligt gick ut på 40 timmar så upptäckte den anordnaren att den här personen inte är gångbar någonstans, de har ju massor med sjukdomshistorik och grejer som vi inte har en aning om, för de har aldrig lyft det med någon arbetsförmedlare, ”jag söker jobb liksom” och så har de gått där och harvat och coachen träffar de ju någon gång då och då och tycker väl att det funkar och så, men när de helt plötsligt ska vara någonstans och göra någonting 40 timmar i veckan...

Avsaknad av diagnos, bristande självinsikt och ovilja att ta emot hjälp kan bidra till långtidsinskrivning menar en förmedlare.

De som jag tänker på, det är de med psykiska diagnoser eller som borde ha psykiska diagnoser rättare sagt, men som totalt saknar självinsikt. Jag jobbar med en sådan person nu till exempel och han är med rasan- de fart på väg in i sysselsättningsfasen och jag är väldigt ledsen över det där, för jag är helt övertygad om att med rätt medicinering bara så skulle han kunna bli mottaglig för information, för det är hans problem. Och där är man lite hjälplös som arbetsförmedlare för vi kan faktiskt inte beordra honom, ta honom i örat och släpa in honom på psykiatrin och vi vet också vilka köer det är...

Våra intervjuer indikerar också att de arbetslösa inte heller alltid ger hela bilden till arbetsförmedlarna. En 31-årig kvinna beskriver till exempel hur hennes psykiska tillstånd påverkat henne under arbetslösheten, men att hon inte varit helt öppen med det.

Och sen är det väl kanske att man inte har varit så pass öppen med att man har (...) lite psykiska problem, att man har tyckt att det har varit

jobbigt med jobbsökande och så och det kanske man inte har varit helt tydlig med till Arbetsförmedlingen som man kanske skulle ha varit för att få, att kunna få bättre hjälp, men ja.

4.4 Utbildning

Flera intervjupersoner har en kompetens som inte är gångbar, antingen för att den inte efterfrågas av arbetsgivare eller för att den egna hälsan förhindrar att de fortsätter inom samma yrke som tidigare. En del intervjupersoner saknar en fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. Ibland har de kunnat hanka sig fram ändå, men om de dessutom drabbas av en sjukdom eller skada kan det blir svårare att hitta jobb som inte kräver gymnasiekompetens. Vissa har begränsade möjligheter att söka vissa jobb på grund av att de saknar körkort eller datorkunskaper. För andra behöver utbildningen uppdateras. De har kanske arbetat med omodern utrustning eller inaktuella metoder. Om de inte kan det senaste kan det begränsa möjligheterna att få ett nytt jobb.

Några intervjupersoner uppger att de saknar formell utbildning inom sitt område. En man som är självlärd inom många områden uppger att han inte har de formella utbildningsbevis som styrker hans kunskaper. Tidigare spelade det ingen roll men i dag har det blivit svårare att få jobb utan formell utbildning.

Flera kvinnor har svårt att få fasta anställningar inom vården då de saknar undersköterskeutbildning. Däremot hoppar de in på vikariat. Andra har varit anställda länge hos samma arbetsgivare, kanske utan att uppdatera sin kompetens. När sedan arbetsgivaren har lagt ner sin verksamhet så är deras kompetens inte längre aktuell.

Några intervjupersoner berättar att de saknar datorkunskaper. De verkar dock inte själva se det som någon viktig orsak till att de inte får något arbete. Arbetsförmedlarna lyfter dock fram detta som en viktig orsak.

I nästan alla jobb är det någonting man ska göra per dator och då är det jättesvårt (...). I ett CV och i ett personligt brev inser man att många fortfarande inte har fastän de har varit så länge inskrivna, för de hade ett som de hjälpte dem med, men de uppdaterade det inte, så de vänjer sig aldrig vid denna dator, så de blir aldrig kompis med den och lite

förlorad generation då eller om man inte har fått med sig det. Det är ett jättestort minus.

Enligt arbetsförmedlarna är det ofta flera faktorer som tillsammans försämrar en persons möjligheter att få ett arbete. Det kan exempelvis vara oavslutad gymnasieutbildning i kombination med avsaknad av yrkestillhörighet, hög ålder, dålig svenska eller bristande datorkunskaper.

4.4.1 Avsaknad av körkort kan vara ett hinder

Både långtidsinskrivna och arbetsförmedlare tar upp att körkort ibland är ett krav för att kunna få en anställning. Det handlar främst om att de anställda måste kunna ta sig mellan olika platser, till exempel som försäljare, i lokalvården eller hemtjänsten. Att ha körkort kan i vissa fall vara en förutsättning för att kunna pendla till arbeten på en annan ort. Några personer som inte har körkort ser det som en orsak till att de inte kan ta sig ur långtidsarbetslösheten. Intervjupersoner berättar att när ekonomin redan är pressad är det inte så lätt att bekosta ett körkort.

En arbetsförmedlare framförde att en arbetsmarknadsutbildning kan vara bortkastad om personen ändå inte har körkort.

... jag tänker på lokalvårdarutbildningen till exempel. Om man tittar på vad är det som arbetsgivaren kräver? Ja, det är körkort och går man den utbildningen då och kanske tänker att bara jag har utbildningen och sen har man inget körkort, då kanske man fortfarande inte är jätteattraktiv på arbetsmarknaden även om man har en utbildning.

Arbetsförmedlarna pekar även på att körkort kan krävas även om det inte behövs i jobbet. Arbetsgivarna ser körkortet som ett kvitto på att den sökande kan prestera och ta ansvar. För de långtidsinskrivna som saknar körkort kan detta bidra till att de inte lyckas få ett jobb.

4.5 Nätverk och referenser

Flera intervjupersoner anger sina bristande kontakter och nätverk som en bidragande orsak till att de inte får ett nytt jobb. De ser att konkurrensen om de jobb som förmedlas genom Arbetsförmedlingen är mycket hård. Därför anser de sig behöva söka jobb på annat sätt, men de saknar nödvändiga kontakter och nätverk.

Intervjupersoner uppger också att de saknar referenser i kontakten med potentiella arbetsgivare. Om man varit arbetslös under en längre tid kan tidigare chefer ha gått i pension och företag kan ha lagt ner. En kvinna som har varit egenföretagare i över tio år berättar:

Det är ett jättestort problem. Nätverket har försvunnit. [Det] är ett jättestort problem för mig att de flesta folk har gått i pension och sen hade vi ju eget [företag] ett tag och då har man ju inte [referenser]. Man har ju inte det här nätverket längre med gamla arbetskompisar och så. De finns liksom inte kvar. Väldigt många har gått i pension. Både nätverksmässigt och även referenser och så har ju försvunnit. De har både dött och gått i pension så att det är lite svårt.

Ingen av de intervjuade har själv angett personkonflikter som en direkt orsak till sin nuvarande arbetslöshet. Det har däremot framkommit att några har blivit av med tidigare jobb på grund av konflikter med chefer. En av dem berättar:

... då bad jag chefen fara åt helvete. För han behandlade vissa människor illa och kom med kommentarer (...). Och då bad jag honom att fara åt helvete och sen gick jag, och då hade jag varit där i fem år. Sen (...) var jag arbetslös.

Konflikter på tidigare arbetsplatser kan också försämra möjligheterna att få ett nytt jobb. En kvinna fick negativa referenser från en arbetsgivare som hon tidigare hade vikarierat hos. Exakt vad som hände framgick inte av intervjun. Men frånvaron av referenser är enligt henne en viktig orsak till att hon fortfarande är arbetslös.

Man känner sig lite less också man blir ... att man känner sig dömd på förhand där alltså. Man tappar lite självförtroende då också eftersom att man känner att... Som förut när jag hade bra referenser, då fick man ju jobb på en gång... Då var det fem minuter, då hade man ett jobb på en gång alltså. Så här är jag inte van att ha det precis.

4.6 Utländsk bakgrund

Forskningen visar att arbetsgivare ibland tenderar att välja bort sökande med utländsk bakgrund. Vi har intervjuat sex personer som är födda i Mellanöstern. Endast en av dessa nämner dock sin utländska bak-

grund som en orsak till långtidsarbetslösheten. Men även denne man ser andra orsaker som viktigare.

Först och främst man måste ha kontakter. En jätteviktig och sen rätt utbildning och sen ålder och bakgrund, det spelar jättestor roll. Men kontakter, det är först. Det är viktigare än själva utbildningen.

En man säger uttryckligen att hans utländska bakgrund inte var en orsak till hans långtidsarbetslöshet.

Jag ska inte säga som alla andra för att jag är svartskalle, det är skit-snack, jag tror inte på sådant. Men det finns inget. Arbetsmarknaden, det är dåligt här. Det går inte bra för de flesta, så det finns inget jobb. Det är helt enkelt bara sådär.

I fokusgrupperna diskuterar arbetsförmedlarna snarare språkhinder än utländsk bakgrund. Det finns enligt förmedlarna en stor grupp i sysselsättningsfasen som fortfarande behöver tolk när de besöker Arbetsförmedlingen.

Men en annan målgrupp är de här språksvaga som har kommit ifrån andra länder och kanske gått bara några år i skolan (...). Det finns ingen utvärdering av hur mycket de lär sig på SFI, och så när de hamnar hos oss så är det tolk i början. Vi använder tolk på våra samtal här och de fortsätter med tolk, så vi har en jättestor målgrupp i fas tre som inte kan ens gå på intervju och presentera sig själva. Så självklart kan inte de här människorna få arbete om man inte ens kan berätta om sig själv.

I och med att i stort sett alla jobb i dag kräver att man kan läsa instruktioner, hamnar många av de språksvaga i sysselsättningsfasen. Ingen av de intervjuade har dock tagit upp språksvårigheter som en orsak till arbetslösheten, trots att några av dem har haft svårigheter att uttrycka sig på svenska under intervjuerna.

Ett sätt att tydliggöra en persons kompetens kan vara validering. Genom att en utomstående identifierar och bedömer personens kunskaper kan man underlätta för denne att få ett arbete. Statskontoret har dock nyligen konstaterat att utrikes födda personer får sin kompetens

validerad i förhållandevis liten utsträckning.⁴⁹ En förmedlare pekar på vikten av validering av utlandsföddas kompetens – och att det är för sent om validering görs först när personen är långtidsinskriven. Att inte validering har gjorts i ett tidigare skede kan bidra till långtidsinskrivning. Validering kan också ge självinsikt och få vissa att förstå att de står så långt från ett visst yrke att det inte längre är ett realistiskt alternativ.

Flera utrikes födda intervjupersoner har även fysiska problem. En arbetsförmedlare lyfter upp att utlandsfödda utan utbildning som får fysiska arbetshinder kan ha särskilt svårt att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden.

På ett sätt är det lättare att förstå de här som är födda utanför Europa som mer eller mindre är analfabeter, som aldrig har haft ett lönearbete i Sverige och där benen och kroppskrafterna och förmåga, men att språket inte har räckt till, så har man snabbt kunnat skaffa sig de här enkla servicejobben som finns. De fastnar och inte minst om de har ett arbetshinder också, då är man riktigt illa ute när man inte ens kan ta de här allra enklaste jobben.

4.7 Familjesituationen

Några av de kvinnor som vi intervjuat prioriterar barnens behov eller att få familjens vardag att fungera. Det påverkar deras möjligheter att ta vissa typer av jobb. På grund av barnen har de till exempel svårt att ta arbeten som innebär oregelbunden arbetstid eller långa pendlingsavstånd. En kvinna uttrycker det så här:

Jag som ensamstående kan inte lägga [tiden för att pendla] för att komma fram och tillbaka. Hade jag haft en annan part hemma som hade kunnat ta hand om det hemma, då hade jag varit i ett annat läge. Då hade man kunnat offra det, det halvåret det kanske tar för att komma in i systemet igen till att under tiden, det är alltid lättare att söka ett jobb och få ett nytt jobb om man har ett jobb.

En annan ensamstående kvinna som drabbats av en skada orkar inte både lönearbeta och ta hand om barnen. I perioder har hon svåra smär-

⁴⁹ Statskontoret 2013:6 *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda*.

tor. Hos anordnaren arbetar hon dock i sin egen takt och när hon kommer hem orkar hon därför ägna sig åt barnen. En annan kvinna har barn med särskilda behov. Maken arbetar oregelbundna tider och själv tar hon ett stort ansvar för barnen. Hon vill därför inte ta timvikariat eller arbeten med oregelbundna arbetstider.

Jäntan hon går på särskolan, grabben har haft koncentrationssvårigheter och slagit bakut när jag hade väldigt oregelbundna tider när han var liten. Fastän han är större så vågar jag ändå inte för jäntan (...) har blivit väldigt strikt med tider. (...). Så det är rutiner som gäller hemma och skulle jag hoppa med tiderna, det skulle inte funka för fem öre, då skulle ungarna slå bakut fastän de är så pass stora.

Men bilden är inte entydig. En kvinna som är ensamstående med barn ser inte familjesituationen som en orsak till svårigheterna att få arbete. Hon kan mycket väl tänka sig att flytta och nämner heller inga svårigheter med att få vardagen att fungera trots timvikariat med oregelbunden arbetstid.

Som sagt min äldsta dotter har ställt upp väldigt mycket och suttit med dem. Nätterna tycker jag väl, när jag jobbar, det är väl enklast egentligen för då sover de ju ändå. Och sen så kommer jag hem på morgonen och sen fixar ordning dem för skola och sådant där och sen går jag och lägger mig och sover när de är borta.

För personer som varit hemma med barn under lång tid kan den långa föräldraledigheten ha bidragit till att de inte riktigt kommit in på arbetsmarknaden. Några av de kvinnor som är födda utomlands berättar att de började sin tid i Sverige med att vara hemma med barn under flera år. Kvinnorna anger dock inte detta som en orsak till deras långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen.

4.8 Den ekonomiska situationen

Nästan alla intervjupersoner berättar att de har en ekonomiskt svår situation som långtidsarbetslös. Vissa för också fram den ekonomiska situationen som en av orsakerna till att det är svårt att ta sig in på arbetsmarknaden igen. De ser då sin ekonomi som en anledning till att de inte kan göra sig mer anställningsbara genom att till exempel flytta, pendla eller ta körkort.

Det finns också personer som i intervjuerna berättar att de har skulder hos Kronofogden. Ingen av de intervjuade ser dock det som en orsak till att de är arbetslösa. Däremot kan det påverka möjligheterna att studera vidare eller att flytta till en annan ort; det senare eftersom det blir svårt att hyra eller köpa en bostad. Vidare kan sådana skulder påverka personens incitament att ta sig ur arbetslösheten, eftersom en del av lönen ändå skulle drivas in av Kronofogden. På en fråga om skulden hos Kronofogden påverkar motivationen att söka jobb svarar en 45-årig man:

Ja, på ett sätt gör det, för oavsett vad jag tjänar för pengar så får jag inga pengar. Jag får fortfarande lika mycket fast jag får slita mer för samma pengar. Så då känns det inte alls lika positivt heller, det gör det inte.

4.9 Missbruk

Några intervjupersoner berättar om tidigare, och delvis pågående, missbruk av alkohol och narkotika.

Jag slutade med alkohol. Ja, jag kan ta två, tre öl då, sen får det vara bra. Jag slutade för sex år sen med alkohol. (...) Och haschet, marijuana, det var jag tvungen för jag fick hostatacker. Amfetaminet kan jag ta ibland för att gå ner i varv, för jag kanske har ADHD.

Dessa intervjupersoner ser dock inte sitt missbruk som en av de främsta orsakerna till arbetslösheten. Däremot känner de sig stämplade och menar att arbetsgivare ser dem på ett negativt sett. En annan man berättar att han inte vill flytta, trots bristen på arbete, eftersom han tycker att det är lättare att hålla sig nykter på en mindre ort.

5 Individens hantering av sin situation

I detta kapitel beskriver vi hur deltagare i sysselsättningsfasen hanterar sin situation som arbetslösa. Det handlar bland annat om jobbsökande, inställning till att byta jobb eller flytta samt hur de har det i tillvaron i stort.

5.1 Att söka jobb

Deltagare i sysselsättningsfasen förväntas lägga en del av sin tid på att söka arbete och Arbetsförmedlingen följer också upp hur aktiv personen är i sitt sökande. Enligt både Arbetsförmedlingen och IFAU söker tre fjärdedelar av deltagarna arbete medan en fjärdedel inte sökt några jobb alls den senaste månaden. Jobbsökaraktiviteten är något lägre bland deltagare i sysselsättningsfasen jämfört med deltagare i fas 1 och 2 (se avsnitt 2.4).

5.1.1 Olika skäl till att söka jobb

I intervjuerna framkommer att den låga ersättningsnivån i sysselsättningsfasen är en viktig anledning till att söka arbete. Även de som lyckas få det att gå runt ekonomiskt menar att några tusenlappar till skulle göra väldigt stor skillnad. En 39-årig kvinna berättar vad det skulle innebära:

Alltså då kan jag spara ihop och köpa bättre bil. Jag kan spara så jag kan åka på semester, liksom allt det där. Jag kan spara upp en buffert för att jag kanske vill köpa ett hus, nu kan jag inte ens ta ett lån för att köpa en bil. Jag sitter och åker en gammal Fiat, från 1983, han är trettio år gammal. Man lagar han med silvertejp och ståltråd liksom.

Men det är förstås inte bara den ekonomiska situationen som gör att intervjupersonerna vill ha ett arbete. En man med utländsk bakgrund pratar om betydelsen av att skapa en framtid för sin son och att vara en

god förebild. Flera berättar att de vill bidra till samhället och känna att de gör nytta. En 28-årig man berättar:

Just nu är ju allting mer än vad jag har så att, jag lever ju på existens-minimum. Så att allting är ju mer än vad jag har. Så att pengarna bryr jag mig inte om på det sättet, utan det är så att jag har någonting att göra. Så att man känner att man gör någonting, alltså ger någonting till samhället.

För andra kan arbetet i sig vara en källa till glädje. En 59-årig kvinna älskar att jobba och har timvikariat även i sysselsättningsfasen.

[J]ag älskar ju att jobba. Jag älskar ju verkligen att gå upp när klockan ringer halvfem typ och jag får gå upp och gå till jobbet. Alltså då mår jag som bäst.

5.1.2 Motivationen att söka varierar över tid

Flera intervjupersoner berättar att motivationen att söka arbete varierar över tid. Att gång på gång bli ratad tär på självförtroendet och ibland kommer det svackor i arbetssökandet. En kvinna på 38 år berättar att hon söker aktivt och att hon nyligen varit på ett par intervjuer. Men aktiviteten varierar och under perioder har hon inte varit lika aktiv.

Jag tror man hamnar lite i det när man går länge liksom och man får inget svar från arbetsgivaren, man får flera nej och sådär och då blir det liksom att man går in, i alla fall jag, går in i någon slags, ja dvala på något sätt, att det är liksom, nej men det är ingen idé, det funkar inte, sådär. Och sen har det gått en månad till och sen så blir det lite och då kan det vara skönt att ha någon som rycker upp en och säger att nu är det dags att ta tag i det där igen.

Även en 57-årig kvinna berättar att motivationen varierar över tid. Efter att hon fick gå en utbildning som hon trodde skulle öka möjligheterna att få ett jobb sökte hon väldigt intensivt.

Det går ju i perioder. Nu har jag varit mer motiverad efter kursen, tycker att jag har sökt jättemycket. Men sen det är klart att sen blir man ju lite deppig när man ändå inte får komma.

Hur individen mår påverkar också arbetssökandet. Några berättar att de mått psykiskt dåligt under perioder och känt sig knäckta. En kvinna, 27 år, berättar:

Det kan vara lite också att man har mått som man har mått just för att man har gått länge utan jobb som hindrar en lite från att var aktivt sökande hela tiden som man egentligen kanske skulle ha varit och tiden går ju så himla snabbt, så att man har ju kanske, ja inte tänkt på att det har gått så lång tid för att man har varit ganska inne i, ja, så.

5.1.3 Några söker intensivt ...

Vissa intervjupersoner är väldigt arbetsmotiverade och uppger att de söker extremt många jobb. Särskilt bland männen med utländsk bakgrund är det flera som söker intensivt och som är förtvivlade över att de inte får något jobb.

Ett exempel är en man som har sökt 500 jobb i hela regionen och fortfarande söker 2–3 jobb varje dag. Mannen har en högskoleutbildning och har arbetat som lärare i sitt hemland. I Sverige har han inte behörighet att arbeta som lärare men söker allt som på något sätt har med skolans värld att göra.

Men att söka intensivt betyder inte nödvändigtvis att man söker jobb som man kan få. En del personer berättar om fysiska nedsättningar som gör att det är tveksamt att de skulle kunna ta ett arbete inom den bransch där de söker. En 59-årig man från Mellanöstern berättar att han söker många jobb, ungefär 14–18 varje månad. Han söker allt inom jordbruk, industri och transport i flera olika städer. Mannen söker även arbeten som är alltför fysiskt tunga för honom.

5.1.4 ... men andra har gett upp

Flera intervjupersoner närmar sig pensionsåldern. Ofta har de gett upp tanken på att få ett jobb innan de fyller 65 år. Flera berättar att de inte längre söker jobb. Några berättar att de längtar efter att blir fria, att inte längre behöva söka jobb eller att slippa kontakten med Arbetsförmedlingen.

En äldre man berättar att han slutade söka jobb för flera år sedan då han inte fick tillbaka sin a-kassa efter en subventionerad anställning.

En annan man slutade söka jobb efter att han inte fick ett jobb som han upplevde sig ha blivit lovad. En 62-årig man uttrycker sig så här:

Det är det som jag säger, man sökte jobb, det vart naturligtvis sämre och sämre. Det vart det ju, så att. Och på senare år här, det är ju bara det att man är helt enkelt, man är helt enkelt för gammal. Det finns ju ingen vettig människa som anställer en som är över 60 i dag.

Att många som närmar sig pensionen har gett upp är något även arbetsförmedlarna lyfter fram. Så här uttrycker en arbetsförmedlare det:

... det är de som har gett upp och det är de som är lite äldre, de ligger i den gruppen och de gör bara saker och ting som du är anvisad till. Det är helt okej, jag går till sysselsättningen och till den där och till den andra. Tiden ska rinna ut tills det blir pension.

Men bland dem som gett upp finns även vissa som har många år kvar till pension. Ett exempel är en 52-årig man som säger sig ha sökt alla jobb i staden där han bor. Mannen konstaterar att det inte finns några jobb och han har därför slutat skicka ansökningar.

Enligt arbetsförmedlarna är en vanlig orsak till att vissa inte längre söker jobb att den långa arbetslösheten har gett dem dåligt självförtroende. Deltagarna behöver enligt arbetsförmedlarna mycket stöd med att söka jobb och begreppet jobbsökartrött återkommer. En diskussion mellan arbetsförmedlarna i en fokusgrupp:

- De har ju en halvdag för att söka jobb men man kan ju säga i verkligheten så tar de ju en halv dag ledigt och går hem och tar det lugnt.
- Ja, de har ju liksom, i alla fall i det jag har märkt, att de har gett upp lite.
- Ja, så de är jobbsökartrött.
- Ja.
- De har sökt färdigt.

5.1.5 Andra strategier för att få ett arbete

Även de som inte skriver några ansökningar kan ha en strategi för att på sikt få ett arbete. Flera av intervjupersonerna hoppas att de ska kunna få en anställning hos sin anordnare efter att tvåårsperioden gått ut. De arbetar hårt för att visa anordnaren att de förtjänar att vara kvar.

Flera intervjupersoner känner till möjligheten att få en subventionerad anställning, exempelvis särskilt anställningsstöd. En man som drabbats av en svår sjukdom söker inte arbete eftersom han inte på långa vägar återfått sin arbetsförmåga. Men mannen trivs hos sin anordnare och hoppas på att få stanna där genom en subventionerad anställning.

En 60-årig kvinna berättar att hon inte söker jobb på traditionellt vis genom ansökningar. Hon har heller aldrig varit hos någon anordnare inom sysselsättningsfasen. I stället har hon anmält sig till en vikariepool och blir inringd till ett äldreboende när någon i den ordinarie personalen blir sjuk. Hennes förhoppning är att hon så småningom ska få en anställning hos någon av de arbetsgivare som hon kommer i kontakt med.

Min målsättning nu är ju att jag kommer att gå ut och runt och visa vem jag är och söka jobb på det sättet faktiskt, överallt, precis överallt. Det spelar ingen roll om jag kan det eller inte, jag kan lära mig det.

En annan strategi kan vara att försöka få Arbetsförmedlingen att bekosta en utbildning. Flera intervjupersoner har gjort detta, med varierande framgång. En kvinna saknar undersköterskeutbildning och anger det som orsak till att hon inte fått någon fast tjänst inom vården där hon i dag timvikarierar. Hittills har Arbetsförmedlingen sagt nej men hon hoppas att de ska ändra sig nu när det är möjligt att gå utbildningar även i sysselsättningsfasen.

En kvinna berättar att hon arbetade hårt hos sin anordnare och att hon nyligen har fått en subventionerad anställning där under ett år. Hennes strategi nu är att visa framfötterna för att så att hon därefter ska kunna få ett nystartsjobb i ett halvår på samma ställe. Däremot har hon inte varit speciellt aktiv i att söka arbete på traditionellt sätt eftersom hon inte tycker att det lönar sig.

... emellanåt gick man in och kollade på datorn och då kunde man söka jobb eller så ibland kunde man gå till arbetsförmedlingen och säga, nej men jag har sökt det och det jobbet, bara för att slippa ha dem runt halsen om man säger så och det har faktiskt, ibland kan det vara jobbigt.

5.2 Att byta yrke

En person som är arbetslös förväntas söka de arbeten som Arbetsförmedlingen anvisar. Det yrkesmässiga sökområdet ska enligt regelverket för arbetslöshetsförsäkringen vidgas i takt med att arbetslösheten fortgår.⁵⁰

Bland intervjupersonerna finns flera som uppger att de söker arbete inom olika branscher. Flera kvinnor söker arbete inom vården, butik och restaurang. Bland männen är det vanligt att söka jobb inom exempelvis lager, vaktmästeri, industri, transport eller restaurang. Men vissa fortsätter att söka arbete inom ett specifikt område, trots att arbetsökandet inte leder någon vart och inte har gjort det på flera år.

5.2.1 Svårt att tänka nytt

Det kan vara svårt att tänka om när man har ägnat större delen av sitt yrkesliv åt en viss sorts arbete och kanske inte har utbildning eller erfarenhet inom andra områden. En 49-årig kvinna söker arbete inom ekonomi och administration sedan flera år. När intervjuaren frågar om det finns andra yrken hon kan tänka sig svarar hon:

Och vad ska jag bli då? Det vet jag inte. Jag vet inte. Men det är ju inte omöjligt. Det finns säkert jättemycket roligare saker att göra också. Saker som till och med är roligare att göra. Men jag vet inte ens längre vad jag är bra på mer än att jag kan kontorsarbete. Jag vet inte ens om jag är bra på någonting.

En 45-årig man verkar snarast ha fastnat i något som är att betrakta som en återvändsgränd. Mannen söker huvudsakligen lagerjobb trots att det inte finns sådana på orten där han bor. Han har även erfarenhet att arbeta med försäljning men vill inte längre arbeta inom det yrket. Jobben som mannen söker finns huvudsakligen på andra orter än hemorten. Men att pendla är enligt mannen inte möjligt på grund av dåliga kommunikationer. Och att flytta ser han inte heller som möjligt då han har skulder hos Kronofogden och därför inte tror sig kunna få en bostad någon annanstans. Mannen har fastnat i en svår situation och har svårt att själv hitta nya lösningar.

⁵⁰ 3§ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2012:1) om lämpligt arbete.

Arbetsförmedlarna lyfter upp att vissa av deltagarna i sysselsättningsfasen har en önskan att stanna i sitt yrke och därmed en ovilja att tänka sig något annat. De kan då behöva hjälp att komma vidare. Det kan handla om att arbetsförmedlarna behöver poängtera för de arbetssökande att de har gjort på ett sätt i flera år men att det inte fungerar, varför de nu måste hitta på ett annat sätt. Vissa kan behöva hjälp att inse att det inte finns någon framtid inom ett visst yrke.

Ja, det handlar ju om att de någonstans tror att någon annan löser situationen åt dem och att poängtera att har du gjort på ett sätt nu i fyra år och det inte fungerar så måste vi hitta på ett annat sätt.

Sen är det ju ofta våran (...) professionalitet att (...) få dem att inse att, du är inte programmerare. (...) Det är kört om du inte satsar på en utbildning liksom eller någonting sådant. Utan vi måste nog börja titta på den här utbildningen till busschaufför, till exempel, alltså för att vi ska liksom lösa din situation så att det inte blir fas tre.

Arbetsförmedlarna pekar på att arbetssökande som låser fast sig yrkesmässigt inte ser att det kan vara en process att komma tillbaka till arbete. På kort sikt gäller det att hitta ett jobb för försörjning. Drömjobbet kan vara ett mer långsiktigt projekt.

Man har en dröm. Det vill jag jobba med eller det är min utbildning och så, och den ska man ha kvar och sen är det nu och här och försörjning, då får man tänka brett och då blir det lättare att prata när man har de två planen och hoppar emellan, för lägg aldrig ner en dröm. Det tjänar ingen människa på, det måste man ha kvar.

5.2.2 Utbildning – en förutsättning för att byta yrke?

När vi frågade intervjupersonerna om de kunde tänka sig att byta yrke kom ofta frågan om utbildning upp. Flera uppger att det är svårt att konkurrera inom ett nytt yrke med andra som har tidigare erfarenhet. Utbildning ses närmast som en förutsättning för att byta yrkesinriktning. Men möjligheterna till utbildning betraktas som små av flera intervjupersoner. Citatet nedan speglar en vanlig inställning till att byta yrkesinriktning.

Men alltså det är klart att man kan byta yrke men då måste man ju skola om sig. (...) Vem ska bekosta det?

Få av intervjupersonerna är villiga att ta studielån. De som redan känner sig pressade ekonomiskt anser inte att det finns något utrymme att gå ner i inkomst. Det kan bero på att de har barn, eller lån på huset. Några har dessutom skulder hos Kronofogden. Och studielån ska betalas tillbaka, oavsett om man sedan får ett jobb eller inte. Personer som varit arbetslösa länge är sällan villiga att ta den risken. Studielån som tas efter 45 års ålder måste dessutom betalas i snabbare takt. Motviljan att dra på sig studieskulder är något som även arbetsförmedlarna tar upp. En arbetsförmedlare säger:

Men nu vet man ju inte vad som är hönan eller ägget, men när man har kommit in i det här programmet, då känner man väldigt ofta att folk, det finns en uppgivenhet, att man inte är beredd att ta ett studielån. Man kanske inte ens är riktigt beredd att chansa på att göra någonting annat. (...) Nu kan det ju ha varit det som var problemet från början.

Alternativet är att gå någon av de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen upphandlar. Flera intervjupersoner har gått arbetsmarknadsutbildningar inom vård- och omsorg, truck- och lager, lokalvård eller service. Men vissa tycker inte att Arbetsförmedlingen har någon utbildning som passar dem. Ofta har de något specifikt önskemål, exempelvis taxikort eller uppdatering inom ett visst område, som inte ingår i Arbetsförmedlingens utbud.

Andra har gått utbildningar hos Arbetsförmedlingen trots att de egentligen inte tycker att utbildningen passar dem. Ett exempel är en 39-årig man som gick en truck- och lagerutbildning genom Arbetsförmedlingen. Men egentligen hade han helst velat utbilda sig till socionom.

5.3 Att flytta

Ju längre tid individerna har varit arbetslösa desto mer ska de utvidga det geografiska sökområdet, enligt reglerna för arbetslöshetsförsäkringen.⁵¹ I en granskning från 2009 drar Riksrevisionen slutsatsen att Arbetsförmedlingen i begränsad utsträckning ställer krav på byte av arbetsort. Få arbetssökande har ett obegränsat geografiskt sökområde som omfattar alla lämpliga arbeten och få arbetssökande flyttar till annan ort. Riksrevisionen pekar på flera anledningar till att arbetsför-

⁵¹ 3 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2012:1).

medlare inte alltid ställer dessa krav, bland annat att allmänhetens attityder till regelverket kan försvåra tillämpningen.⁵² Även i Statskontorets undersökning är det få intervjupersoner som kan tänka sig att flytta. Den bilden bekräftas av arbetsförmedlarna, som menar att de som kan tänka sig att flytta för att få ett jobb redan har gjort det i fas 1 eller 2.

De intervjuade kvinnorna hänvisar ofta till att sambon eller maken har ett fast jobb eller driver eget företag. En ensamstående kvinna berättar att hon prioriterar barnen. De är viktigast just nu och ska inte behöva flytta för hennes skull. När de blir äldre kan hon börja prioritera sig själv, menar hon.

De flesta män vill inte heller flytta. Det gäller även om de är ensamstående, vilket flera av våra manliga intervjupersoner är. Någon hänvisar till att han har flyttat så mycket tidigare i sitt liv. En annan man flyttade till en ny stad för att sluta dricka och har nu rotat sig. Han är rädd att han skulle börja dricka igen om han skulle flytta nu. En tredje man tror sig inte kunna få någon bostad om han skulle flytta eftersom han har skulder hos Kronofogden.

Arbetsförmedlarna lyfter också fram att de arbetslösas ekonomi ofta är mycket ansträngd. En längre tids arbetslöshet tär på självförtroendet menar arbetsförmedlarna, vilket kan leda till de sökande inte vågar ta den ekonomiska risken att bryta upp. Till och med att pendla kan te sig ekonomiskt omöjligt. Det kan enligt arbetsförmedlarna även vara så att man av ekonomiska skäl valt att sälja bilen och flytta ut på landet, och då i praktiken gjort det omöjligt att ta ett jobb någon annanstans.

Några intervjupersoner som inte säger sig vilja flytta söker ändå jobb i hela landet. En person säger så här:

Det är ju det att Arbetsförmedlingen kräver att jag ska söka i hela Sverige. (...) Jag måste för annars får jag ingen ersättning.

En del intervjupersoner frågar sig om arbetsgivare verkligen är intresserade av att anställa någon från andra änden av landet, när det troligen finns arbetslösa på orten som de kan anställa.

⁵² Riksrevisionen 2009:13 *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*.

Men det finns också undantag bland intervjupersonerna. Ett par utländska män kan tänka sig att flytta vart som helst om de får ett jobb. En ensamstående kvinna med barn uppger också att hon gärna skulle flytta. Och en yngre man som fortfarande bor hos sina föräldrar vill helst flytta till en större stad, oavsett om han får jobb där eller inte.

Att pendla upplevs inte som ett lika stort problem som flytt. Flera intervjupersoner söker jobb med pendlingsavstånd från bostaden. Några kvinnor med barn anser dock inte att de har möjlighet att pendla just nu. De menar att det är svårt nog att få vardagen att gå ihop. Några personer som saknar körkort ser det som ett hinder mot att pendla.

5.4 Att anpassa sig

Inom forskningen om hur arbetslösa hanterar sin situation skiljer man ibland mellan aktiverings- och anpassningsstrategier.⁵³ Ovan har vi beskrivit individernas aktiveringsstrategier, det vill säga hur de gör för att söka arbete. I detta avsnitt beskriver vi individernas anpassningsstrategier; strategier för att anpassa sig känslomässigt till arbetslösheten. Det kan handla om att acceptera situationen eller att hitta andra saker som gör tillvaron meningsfull.

De som inte använder några anpassningsstrategier är troligen de som mår allra sämst. Några av våra intervjupersoner går helt upp i arbetsökandet, är förtvivlade över att inte få något jobb och tycker att tillvaron känns meningslös. Andra är arga och riktar sin ilska mot regeringen, Arbetsförmedlingen, jobbcoacher och oseriösa arbetsgivare eller anordnare.

Flera personer verkar dock vara relativt nöjda med sin tillvaro. Att få ett jobb är kanske inte det viktigaste för dem. De inrättar sig i tillvaron som arbetslös och hittar sätt att få ekonomin att gå ihop trots en mycket liten inkomst. Det är vanligt att intervjupersonerna trivs på sina sysselsättningsplatser. De berättar att de känner att de är bra på något, blir sedda och gör något meningsfullt. Flera uttrycker att de får arbeta i sin

⁵³ Se Bolinder, M (2006) *Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser*.

egen takt, lära sig nya saker och utvecklas. Att ha kollegor och att träffa folk är viktigt för många.

Flera intervjupersoner kombinerar jobbsökande med anpassningsstrategier. De söker jobb, tar vikariat eller försöker övertala Arbetsförmedlingen att de ska få gå en utbildning. Samtidigt ägnar de sig åt andra saker som gör tillvaron meningsfull, exempelvis ideellt arbete eller givande fritidsaktiviteter.

5.4.1 Ibland går anpassningen ut över motivationen att söka jobb

Ett visst mått av anpassning kan vara viktigt för att inte tillvaron som arbetslös ska bli alltför tung. Ibland går dock anpassningsstrategierna ut över motivationen att hitta ett arbete.

Ett exempel är en man som tidigare hade alkoholproblem men berättar att han nu är tillfreds med livet och ”känner frid”. Han berättar att jobb inte längre är så viktigt och att han inte känner att han behöver bevisa något. Mannen har det bra socialt och är ideellt engagerad. Han känner att han gör meningsfulla saker som har betydelse för andra människor. Han söker fortfarande jobb men kan inte tänka sig att flytta från den ort där han bor. Han kan heller inte tänka sig att arbeta inom vissa av de yrken där han har tidigare erfarenhet. Någon gång i framtiden drömmer han om att starta eget, men just nu har han inte tid.

Ett annat exempel gäller en ensamstående kvinna med barn i mellanstadieåldern. Hon har arbetat med fysiskt tunga yrken men kan efter en skada inte längre ta den typen av jobb. Helst vill hon gå på Komvux men det är svårt så länge hon befinner sig i sysselsättningsfasen. Kvinnan trivs väldigt bra hos sin anordnare och berättar att det inte är viktigt för henne att få ett jobb. Just nu är barnens behov viktigast. Att flytta är inte heller aktuellt; kvinnan menar att barnen inte ska behöva gå igenom det för hennes skull.

Arbetsförmedlarna menar att det är ett problem att en del långtidsarbetslösa anpassar sig till situationen. Flera är ganska nöjda med sin tillvaro – eller i alla fall liknöjda. De är tacksamma över en väl vald sysselsättningsplats, att få ett sammanhang och kollegor. De hittar rutiner som fungerar och söker arbeten mest för att Arbetsförmed-

lingen kräver det. Detta förhållningssätt kan försvåra att ta sig ur långtidsinskrivningen. En arbetsförmedlare beskriver detta förhållningssätt så här:

Man ligger lågt, man försöker väl på olika sätt, jag menar det här med att vara, som de säger man bygger andra rutiner, man har accepterat det här, man gör det man måste för att få sin ersättning ...

5.4.2 Svårt att acceptera krav och rutiner

Flera arbetsförmedlare tar upp de svårigheter som finns för vissa som varit arbetslösa länge, när de ska anpassa sig till de krav och rutiner som finns på en arbetsplats. Enligt arbetsförmedlarna väljer vissa personer istället att gå tillbaka till sysselsättningsfasen och anpassa sin levnadsnivå efter aktivitetsstödet. Så här beskriver en förmedlare det:

[När] det kommer en arbetsmöjlighet eller en jobbchans, så ofta säger de upp sig efter en månad, jag har haft fem sådana på minst tre månader som har sagt upp sig efter en månad och då när man frågar, varför sa du upp dig? Du har varit arbetslös i 5-6 år. Nej, men det var tufft, jag klarade inte av jobbet mera. (...) Hur ska jag motivera en person som har varit så länge arbetslös, att kunna behålla ett jobb? Att få ett arbete och ta en dag i taget och säga, okej det är tufft i dag, men det kanske är bättre i morgon.

Arbetsförmedlarna tar upp exempel på långtidsarbetslösa som helt tappat självkänslan och hoppet. Efter en lång tids arbetslöshet är det inte alla som klarar att ta ett jobb.

... eller de som har tappat självförtroende, har ingen självkänsla längre, på alla möjliga sätt man slår ner dem. Regelverket slår ner dem, arbetsgivare slår ner dem eftersom arbetsgivare inte vill ha dem heller. De har gett upp helt och hållet. Jag har personer som inte jobbat på 17–19 år. [En person] gick till en anordnare och (...) det gick inte mer än en vecka, han jobbade en vecka och sen var jag tvungen att ta tillbaka personen.

6 Individen och Arbetsförmedlingen

I detta kapitel beskriver vi hur intervjupersoner i sysselsättningsfasen och arbetsförmedlare ser på Arbetsförmedlingens insatser och stöd. Vi lyfter upp ett antal faktorer som enligt de intervjuade kan bidra till långtidsinskrivning.

6.1 Kontakten med arbetsförmedlaren

Ett genomgående intryck från intervjuerna är att de långtidsinskrivna efterfrågar mer individuell hjälp från Arbetsförmedlingen. Flera personer framför att den enda kontakt de har med Arbetsförmedlingen är i stormöten och genom brev från myndigheten. En 60-årig man berättar till och med att han aldrig har träffat sin handläggare personligen, trots två år i sysselsättningsfasen. Några yngre personer uppger att de skulle behöva stöd från Arbetsförmedlingen för att bli mer aktiva med sitt jobbsökande. En ung man beskriver hur han själv har känt sig alltför passiv och hur Arbetsförmedlingen inte har ställt några krav på honom. Trots att han befinner sig i sysselsättningsfasen sedan flera månader tillbaka, har han inte någon sysselsättningsplats och det var länge sedan han gjorde någonting på dagarna.

6.1.1 Behöver hjälp i arbetsgivarkontakter

Att få mer stöd i kontakter med arbetsgivare efterfrågas av flera intervjuade, till exempel genom att arbetsförmedlaren ringer upp arbetsgivaren och uppmärksammar denne på just deras ansökan. En man med utländsk bakgrund uttrycker detta så här:

Jag vill ha en annan röst, alltså någon som lägger märke till [mig]. Jag säger när ni går igenom ansökningar, lägg märke till den där mannen som hade ringt. Notera mitt namn. Jag säger så, notera mitt namn, lägg märke till. Okej, den där mannen hade ringt. [Han] kanske vill något.

6.1.2 Handlägggarbyten och många sökande per handläggare försvårar

Något som flera arbetsförmedlare lyfter fram är att handlägggarbyten stoppar upp processen att hjälpa den sökande till jobb. Ofta byter den arbetssökande handläggare när hon eller han går från en fas till en annan i jobb- och utvecklingsgarantin. Men handlägggarbyten kan även förekomma mitt under en fas. Eftersom den nya handläggaren inte känner personen blir det som att börja om från början. Handlägggarbyten gör det svårare att få ut personerna till praktik eller jobb eftersom förmedlarna inte känner de sökande och har svårt att gå i god för dem. En förmedlare uttrycker det så här:

[D]et är svårt att jobba ut dem också, det är ju för att vi byter oftast, jätteofta byter vi, vi har omorganiserat oss, någon slutar, någon får ta över kunder. (...) Om man inte lär känna dem så vågar man inte riktigt heller jobba ut dem utan jag kan ju inte gå i god för den här, det är en människa som jag inte riktigt vet vem det är.

Att det går många sökande på varje handläggare bidrar också till att förmedlarna inte hinner lära känna de sökande. Det upplevs fortfarande som ett problem trots att handläggartätheten har ökat under år 2013, framför allt i sysselsättningsfasen.

6.1.3 Kritik mot kompletterande aktörer

De intervjuade som nu befinner sig i sysselsättningsfasen beskriver även det stöd de fått tidigare, genom jobbcoachning hos kompletterande aktörer. En åsikt som framkommer är att jobbcoachning bedrivs i alltför stora grupper. Några berättar att de sammanförts med personer med helt annan bakgrund eller andra behov än de själva och att de ska coachas tillsammans trots helt olika förutsättningar. De beskriver hur de tvingas delta i kurser som ligger långt under deras kompetensnivå och som mest hindrar dem från att söka jobb.

Det är så här konstigt, jag känner mig lite som om jag var med i Big Brother ett tag också. Det var såna här konstigt ihopsatta grupper, så man undrar vad det har haft för tanke bakom. Alltså grupper där ingen har något gemensamt med någon annan och talar knappt ens samma språk och ... Och då blir det ju väldigt meningslösa rollspel som man ska spela då.

Andra efterlyser en annan sorts coachning:

Jobbcoacher kan bli bättre, kan bli bra, men sätt att jobba, alltså säg inte till mig att du ska skriva sådana här CV eller personligt brev. Det är inte att coacha jobb. Man kan kolla genom internet, man skriver hur fint CV som helst, hur fint personligt brev som helst. Det är inte att coacha. Försök koppla mig till andra sidan, till exempel hitta [arbetsplatser] i en dag eller två dagar, i en vecka, man kan besöka ett par [arbetsplatser].

Men alla är inte missnöjda. En kvinna beskriver sin erfarenhet av upphandlade jobbcoacher som mycket givande. Hon känner inte alls igen den negativa bild som ibland ges i media.

Och sen fick vi då, ja det var CV och ... men de som inte hade det så fick de göra det då, liksom ja, komma in i det och de fick prova också att ringa runt, de som inte var vana, de fick ringa. Jag tyckte det var jättebra, kanon.

6.1.4 Delade meningar om praktik och sysselsättning

Det finns en stor bredd i de intervjuades sysselsättningsplatser. Föreningar är vanligt förekommande som anordnare. Andra exempel är vaktmästeritjänster, butiksarbete, assistenttjänster på kontor och arbete i café eller restaurang. Flera intervjupersoner i olika kommuner berättar också om hur de haft förhållandevis tunga arbeten med skogsröjning hos Skogsstyrelsen.

Framför allt de utrikesfödda intervjupersonerna är bekymrade över att de bara har fått praktikplatser, istället för riktiga jobb. En man från Mellanöstern säger:

Sen i Sverige har jag jobbat som praktikant nästan överallt. Jättemycket som praktikant och jag ledsnade på det där faktiskt (...) När jag varit femton år i Sverige, jag märkte att jag har jobbat som praktikant i åtta, nio år ...

I sysselsättningsfasen känner sig flera intervjupersoner frustrerade över att jobba utan att få någon lön och att arbetsgivaren till och med får betalt för att deras arbete. En utrikesfödd man arbetar hårt hos anordnaren:

Jag är borta 10 timmar men det är praktik bara. Jag jobbar som vanliga människor. Allting med stress. (...) Måste springa och gör allting.

Intervjupersonerna lyfter också fram exempel på att anordnare utnyttjar personer som är långtidsarbetslösa i stället för att anställa personal.

Men bilden är inte entydig. Flera intervjupersoner berättar att de är mycket nöjda med sin sysselsättningsplats och att de trivs bra. Denna dubbla bild stämmer överens med vad både Arbetsförmedlingen och IFAU har kunnat konstatera.

6.1.5 Behov av mer uppföljning

Det finns arbetsförmedlare som menar att tiden hos kompletterande aktörer i många fall är ”ett svart hål”. Arbetsförmedlingen vet enligt dessa förmedlare inte vad som har hänt under tiden hos den kompletterande aktören. Enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer ska aktören och den arbetssökande gemensamt upprätta en slutredovisning när den arbetssökandes tid hos en kompletterande aktör är på väg att ta slut. Slutredovisningen ska rapporteras till Arbetsförmedlingen.⁵⁴ Trots dessa riktlinjer är kommunikationen mellan de kompletterande aktörerna och Arbetsförmedlingen ofta bristfällig, enligt de arbetsförmedlare vi intervjuat. När den sökande kommer hamnar i sysselsättningsfasen får denne börja om från början igen, kanske med en ny handläggare. Så har fas 1 och 2 hunnit komma och gå utan att den sökande har fått ta del av några individuellt anpassade insatser. Som en förmedlare uttrycker det:

Ibland känner man som att man, vad hände liksom på de här sex månaderna? Vad gjordes det liksom, det är som bara ett svart hål och så är de tillbaks. Och så kanske de får en ny arbetsförmedlare som har fullt upp, ”Nej men vad ska jag göra med den här? Ja, jag skickar den till nästa kompletterande aktör liksom.” Då är det tolv [månader] och så pang, då är man i fas tre ...

⁵⁴ *Handläggarstöd AFHS 13/2013 - Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Tjänst som levereras av kompletterande aktörer (anordnare):* Slutredovisningen sammanfattar deltagarens tid hos kompletterande aktör. Arbetsförmedlingen ser gärna att slutredovisningen innehåller ett avsnitt där kompletterande aktör och deltagare ger förslag och rekommendation på vad deltagaren fortsättningsvis bör göra för att nå målet arbete.

Liknande resonemang förs av arbetsförmedlare om uppföljning av sysselsättningsplatser hos anordnare. Arbetsförmedlarna pekar på att förutsättningarna för att den sökande ska kunna lämna sysselsättningsfasen försämras av att förmedlarna inte hinner följa upp vad som hänt på sysselsättningsplatsen och vad som skulle behöva göras för att den ska bidra till jobb.

... att skicka dem på en anordnare i tre eller sex månader och så säger man alltid att det är viktigt att vi fortsätter där ni har avslutat, så att det inte blir att man får börja om där igen, men det blir ofta så för det är tidsbrist och det är annat och man kanske inte hinner att ha treparts-möten, så då blir det att man, ja då efter en månad igen och så tar man inte fram det kanske som har kommit hos anordnaren. Så det blir mycket sådant som man skulle vilja jobba med mer (...).

6.2 Tidiga insatser

Att få ett individuellt anpassat stöd kan också handla om att få rätt hjälp vid rätt tillfälle. En 39-årig kvinna berättar att det tog två till tre år innan hon fick hjälp att skriva CV eller personligt brev. Hon hade behövt få den hjälpen redan från början. Nu däremot tycker hon inte att hon gör annat än att gå kurser i CV-skrivande.

Jamen då, alltså jag har varit på två jobbcoacher och bägge två har jag fått ha gjort CV och personligt brev och de här kurserna jag har gått, det är samma där och personligt brev och CV. Jag tar mitt CV som jag redan har gjort för längesedan och så visar det för den ena, ja det ser bra ut och så tar jag samma och så visar, ja det här ser bra ut. Man bara ändrar litegrann och sådär. Så nu, nu är det liksom, varför ska jag göra CV och personligt brev nu liksom?

Fler intervjupersoner har framfört att de skulle ha behövt mer stöd innan de kom till sysselsättningsfasen. Även i fokusgrupperna med arbetsförmedlare framkommer vikten av att tidigt, helst redan vid inskrivningen hos Arbetsförmedlingen, identifiera den sökandes behov och eventuella begränsningar för att förhindra att den sökande förblir inskriven under lång tid. Arbetsförmedlarna berättar att de, på grund av tidsbrist, kan missa till exempel funktionsnedsättningar och att dessa identifieras först när personerna kommer till en anordnare i sysselsättningsfasen. Brister vid inskrivningstillfället kan enligt arbetsförmed-

larna vara en orsak till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Som en arbetsförmedlare uttrycker det:

... det är ju så att har man jobbat ett tag så kan man nästan vid inskrivningstillfället se att den här personen ligger väldigt bra till för utvecklingsgarantin av olika orsaker. Ibland har jag gjort något fel, men alldeles för ofta har jag rätt. Så det här med tidiga insatser som man har börjat på att prata om nu, det är jättebra. Alltså om vi får hantera det på ett vettigt sätt bara, vilket jag inte tycker att man gör nu, för man tycker sig anse att tidiga insatser är samma var de än kommer in. (...) men att man gör tidiga insatser de första månaderna, det är jättebra att man faktiskt får komma in rätt, får det stöd man behöver.

Regeringen gav i budgetpropositionen för 2012 Arbetsförmedlingen i uppdrag att bland annat vidta insatser för personer som riskerar långvarig arbetslöshet. Flera insatser behövde enligt regeringen vidtas tidigt i arbetslöshetsperioden för att motverka att fler blir arbetslösa. Regeringen konstaterade i juli 2013 att dessa insatser inte varit tillräckliga och gav Arbetsförmedlingen i uppdrag att skyndsamt vidta åtgärder för att förkorta tiden från det att en person bedömts ha behov av tidiga insatser till att sådana insatser ges.⁵⁵

6.3 Arbetsmarknadsutbildning

Sedan 2011 kan deltagarna i sysselsättningsfasen erbjudas arbetsmarknadsutbildningar. Tidigare har deltagarna bara kunnat erbjudas sådana utbildningar i de första två faserna av jobb- och utvecklingsgarantin.

6.3.1 Utbildningarna ska motverka brist på arbetskraft

De arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen upphandlar är kortare yrkesinriktade utbildningar som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete. Utbildningarna ska också motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildningarna ska vara inriktade mot aktuell efterfrågan på arbetsmarknaden som inte kan tillgodoses via det reguljära utbildningsväsendet. Normalt sett ska Arbetsförmedlingen inte upphandla sådana ut-

⁵⁵ Regeringsbeslut 2013-07-04 *Uppdrag till Arbetsförmedlingen avseende genomförande av tidiga insatser.*

bildningar som berättigar till studiemedel, till exempel utbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen eller högskolan.

6.3.2 Utbildningarnas effekt har minskat

Effekten av att gå en arbetsmarknadsutbildning har minskat kraftigt på senare tid. År 2004 hade 74 procent av dem som gick en arbetsmarknadsutbildning fått ett arbete 90 dagar efter utbildningen. Åtta år senare (2012) har den andelen sjunkit till 29 procent. En förklaring kan enligt Arbetsförmedlingen vara att arbetsmarknadsutbildningar nu i större utsträckning erbjuds personer som står långt från arbetsmarknaden.⁵⁶ Det var också något som Statskontoret kunde konstatera 2012, i en jämförelse av kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux.⁵⁷

6.3.3 Intervjuade är kritiska mot hur Arbetsförmedlingen erbjuder utbildning

I kapitel 4 beskriver vi att flera av de intervjuade i sysselsättningsfasen anser att de har begränsade möjligheter att utveckla sin kompetens i ett befintligt eller nytt yrke, och att detta bidrar till att de inte kommer ur arbetslösheten. Flera intervjupersoner berättar att de förgäves har försökt få Arbetsförmedlingen att bekosta utbildningar som de anser sig behöva, antingen för att få ett arbete eller för att få ett fast arbete inom ett område där de redan vikarierar. En 51-årig kvinna berättar till exempel att hon länge försökte övertala Arbetsförmedlingen att få gå en utbildning i det senaste IT-systemet som krävdes för de administrationsanställningar som hon sökte.

Jag tycker att det var så synd för hade jag gått den då [när jag först blev arbetslös] så är jag alldeles övertygad om att jag hade fått jobb direkt, för då var det så nära. Då hade jag inte suttit här i dag. Det är jag fortfarande övertygad om.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

⁵⁷ Statskontoret 2012:28 *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*. Yrkesvux kallas en satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

I intervjuerna framkommer även att Arbetsförmedlingen ibland erbjuder personer utbildningar som inte passar deras individuella förutsättningar. Exempelvis fick en kvinna som inte kan arbeta med tunga lyft efter en arbetsskada en undersköterskeutbildning. Hennes möjligheter att arbeta som undersköterska är begränsade.

Andra intervjupersoner berättar om att de har gått arbetsmarknadsutbildningar som de anser vara meningslösa. En 30-årig kvinna berättar hur Arbetsförmedlingen försökte få henne att gå olika utbildningar och hur hon till slut gick en truckförarutbildning:

Ja, jag har inte varit ute en timme och jobba som truckförare, för de ger mig truckkort för att det är billigt att ge och då försvinner jag ur statistiken där och då och i samma veva så var det liksom 2 000 truckförare i denna region som blev arbetslösa. De skickar fortfarande ut anvisningar att jag ska söka truckjobb och lagerjobb, men om jag kommer som (...) inte jobbat en timme som det, har ingen livserfarenhet inom det, har inte gymnasiet, har knappt grundskolan och så kommer det en som har livserfarenhet fem år på samma yrke som har gymnasiet bakom sig. Jag är inte den förste som får jobbet, jag kommer inte ens till en intervju.

Det finns också personer som är nöjda med den arbetsmarknadsutbildning de fått genom Arbetsförmedlingen. Ett exempel är en 39-årig kvinna som gått en serviceutbildning och gärna vill arbeta i butik eller i något annat serviceyrke.

6.4 Stöd till dem med liten arbetsförmåga

Bland de långtidsinskrivna som vi har intervjuat finns personer med fysiska nedsättningar som gör att de har svårt att ta vissa typer av jobb. En del personer har så svåra begränsningar att deras arbetsförmåga är starkt nedsatt. Arbetsförmedlarna menar att vissa av deltagarna i sysselsättningsfasen har så stora fysiska eller psykiska besvär att de tidigare inte skulle ha kunnat stå som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

... det finns de som egentligen inte för några år sen ens hade platsat att stå som arbetssökande här på Arbetsförmedlingen. Det tror jag nog, det är den stora förändringen som har blivit, det är en jätteutmaning. Jag menar många av de vi har i dag, de skulle ha varit kvar kanske som

sjukskrivna men de får inte [sjukpenning]. Så vi rehabiliterar ju i dag människor för att kunna komma tillbaka och så, så att där ser jag en stor problematik vi jobbar med och jätteutmaning.

Enligt vissa arbetsförmedlare är det ett problem att Försäkringskassans bedömning av arbetsförmåga väger tyngre än Arbetsförmedlingens. Detta menar arbetsförmedlare i sig vara en förklaring till att vissa sökande fastnar i långtidsarbetslöshet. Hade Arbetsförmedlingen fått bestämma hade dessa personer inte varit arbetssökande.

Arbetsförmedlare anser att möjligheterna att få partiell sjukersättning är mycket små. Det leder till att sökande med begränsad arbetsförmåga blir kvar i jobb- och utvecklingsgarantin för att kunna försörja sig. De tvingas ha en sysselsättning på heltid trots att de egentligen är för sjuka. Några förmedlare diskuterar detta med varandra:

Det är otroligt stor frustration för då sitter vi kvar med dem och då får de oftast kanske ett jobb på halvtid med lönebidrag och alltihop och så har jag kvar dem i jobb- och utvecklingsgarantin på halvtid för att hur ska de annars försörja sig? Tills de kommer så långt att de får en ny akassa efter sex månader och då får de deltidsstämpla i 75 dagar och sedan är de rökta i alla fall. Det är skitsvårt. Jag tror att på mina år i [jobb- och utvecklingsgarantin] och även med medicinska underlag som jag kan bedöma är hyfsade i alla fall så har jag haft kanske två personer som har fått igenom en partiell sjukersättning. Det är otroligt svårt.

Och det är det jag tycker är så synd att vi, man anpassar, men de är inte job ready och det är inte lätt, ja.

Nej, men utifrån sjukförsäkringens aspekt så handlar det bara om kan du söka arbete? Kan du delta i program? Anpassat, ja. Det är vår skyldighet att anpassa program. Sedan hur arbetsmarknaden ser på de här personerna, det är liksom bara "uh".

6.5 Subventionerade anställningar

Både intervjuade i sysselsättningsfasen och arbetsförmedlare i fokusgrupper lyfter upp att subventionerade anställningar är en viktig väg ut ur långtidsarbetslösheten. Arbetsförmedlingen kan erbjuda arbetsgivare så kallat särskilt anställningsstöd om de anställer en person som är

inskriven i jobb- och utvecklingsgarantin. Andra subventionerade anställningar som kan vara aktuella är nystartsjobb och anställning med lönebidrag. Som vi beskrivit i kapitel 2 har IFAU visat att av alla som börjat i sysselsättningsfasen sedan 2009 har 29 procent lämnat programmet för ett arbete, varav 21 procent för ett subventionerat och 8 procent för ett osubventionerat arbete.

Möjligheten att genom subventionerade anställningar kunna hjälpa långtidsinskrivna till arbete ses av arbetsförmedlarna som något positivt. Några arbetsförmedlare pekar på att det är lättare att skaffa ett jobb när man redan har ett och att det därför är viktigt att uppmana de sökande att söka andra jobb under tiden med särskilt anställningsstöd. Även bland de intervjuade långtidsinskrivna var det flera som såg särskilt anställningsstöd som en viktig väg ut ur arbetslösheten och som gärna ville ha en sådan anställning.

I fokusgrupperna med arbetsförmedlare framkommer det att det finns en baksida med subventionerade anställningar som kan leda till att de sökande inte kommer ur långtidsarbetslösheten. Det finns en risk att arbetsgivarna utnyttjar de anställda och låter dem jobba mer än de egentligen klarar av.

Arbetsförmedlingen behöver, enligt flera arbetsförmedlare, bli bättre på att träffa dem som har subventionerad anställning och planera för vad som ska hända när subventionen upphör. Annars finns en stor risk att anställningen upphör när subventionen upphör och att personen därmed kommer tillbaka till sysselsättningsfasen.

Det finns regler som ställer krav på att Arbetsförmedlingen följer upp de subventionerade anställningarna ur olika perspektiv. Det handlar om att arbetet är lämpligt utifrån de sökandes behov, att arbetsmiljön är tillfredsställande och att anställningsförmånerna följer eller är likvärdiga kollektivavtal.⁵⁸ Däremot säger inte reglerna att möjligheterna att behålla anställningen långsiktigt ska följas upp.

⁵⁸ Se Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Förordningarna (2000:630) och (1997:1275).

6.6 Regler för a-kassa

Vi har intervjuat flera personer som arbetar deltid, men som arbetar så pass lite att de ändå är inskrivna i sysselsättningsfasen. Några personer anger den så kallade 75-dagarsregeln som en orsak till att de tackat nej till vikariat eller deltidsarbete. Regeln, som infördes den 1 januari 2008, innebär att en person som deltidsarbetar kan få arbetslöshetsersättning under högst 75 ersättningsdagar per ersättningsperiod. Efter dessa 75 dagar betalas ingen arbetslöshetsersättning om personen fortfarande deltidsarbetar. Tidigare kunde hela ersättningsperioden om 300 dagar (450 för föräldrar till barn under 18 år) användas vid deltidsutfyllnad.

Skälet till att 75-dagarsregeln infördes var att deltidsarbetslösa kunde få arbetslöshetsersättning under mycket lång tid (exempelvis drygt två år för en halvtidsarbetande och nästan sex år för den som arbetar 80 procent). Dessutom var det vanligt att deltidsarbetslösa upparbetade ett nytt arbetsvillkor och då fick en ny ersättningsperiod när den gamla var slut.⁵⁹ 75-dagarsregeln syftar till att värna arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring och minska risken att arbetslöshetsersättningen används som långsiktig inkomstutfyllnad vid deltidsarbete. De deltidsarbetandes incitament att söka heltidsarbete förväntas öka samtidigt som pressen på arbetsgivarna att erbjuda heltidsarbete är tänkt att bli större.

Enligt både långtidsinskrivna och arbetsförmedlare kan 75-dagarsregeln leda till att den deltidsarbetslöse anser sig vara tvungen att välja mellan att fortsätta arbeta deltid eller bli heltidsarbetslös med hel arbetslöshetsersättning som ofta överstiger deltidslönen. En kvinna, 34 år, berättar att hon sa upp sig från sitt halvtidsjobb för att inte förlora arbetslöshetsersättningen.

Nej, alltså när jag fick det här bidraget och jobbade, då hade jag ganska bra, men skulle det där bidraget på halvtiden försvinna, då skulle jag stå där med inkomst på 4 000 och det höll inte. Så facket ringde till mig och sa det, att (...) nu är det dags för dig att bestämma vad du ska göra. Ska du fortsätta och jobba och tjäna dina 4 000 i månaden eller ska du bli arbetslös och få ut 9 500? Vad tror du jag gjorde då?

⁵⁹ Budgetproposition för 2008 (prop. 2007/08:1).

En 56-årig kvinna beskriver frustrationen över att behöva säga upp sig från ett riktigt arbete för att bli arbetslös och på det sättet få ekonomin att gå ihop. Kvinnan ser också detta som en orsak till att hon inte kunnat få ett fast jobb eller en heltidsanställning. Men det finns också exempel på personer som uttalat frustration över de här reglerna, men som säger att de tänker tacka ja till arbete trots att de förlorar ekonomiskt på det.

7 Statskontorets slutsatser

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser om orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen. Dessa slutsatser grundar sig på intervjuer med långtidsinskrivna, fokusgrupper med arbetsförmedlare och tidigare studier. Slutsatserna kan utgöra underlag till utvecklingen av insatser och stöd till personer som varit arbetslösa under en lång tid.

7.1 Flera orsaker samverkar

Statskontorets slutsats är att flera orsaker ofta samverkar till att personer befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Deltagarna i sysselsättningsfasen har olika förutsättningar och står ofta, men inte alltid, långt från arbetsmarknaden. Den långa tiden i arbetslöshet försvårar att ta sig in på arbetsmarknaden. Generellt har deltagarna ett stort behov av individuellt anpassat stöd från Arbetsförmedlingen.

7.1.1 Komplex bild av orsaker

Statskontorets utredning bekräftar bilden av att deltagarna i sysselsättningsfasen ofta står långt från arbetsmarknaden. Flera samverkande faktorer försämrar intervjupersonernas möjligheter att få ett arbete. Det kan till exempel handla om personer som saknar gymnasieutbildning, lider av fysisk eller psykisk ohälsa och dessutom närmar sig pensionsåldern.

Ålder behöver inte vara något problem i sig men tillsammans med andra faktorer försämrar möjligheterna att få ett arbete. När man ändå snart ska gå i pension är det mindre aktuellt att gå en utbildning för att skola om sig. Ett exempel som arbetsförmedlarna tar upp är ålder i kombination med avsaknad av gymnasieutbildning. Arbetsmarknaden för den typ av jobb man kan få om man inte har någon gymnasieutbild-

ning är betydligt mer begränsad när du börjar bli lite äldre. Ett annat exempel gäller personer som är utrikesfödda, har språksvårigheter och saknar arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden. Alla dessa orsaker förstärker varandra.

Individens förutsättningar att få ett arbete måste också ses i förhållande till den allmänna situationen på arbetsmarknaden. Både den totala arbetslösheten och långtidsarbetslösheten ligger i dag på höga nivåer. I ett sådant läge tenderar det att bli ännu svårare att få arbete.

7.1.2 Långtidsarbetslösheten förstärker svårigheterna

Utöver de olika faktorer som försvårar för intervjupersonerna att få ett arbete är långtidsarbetslösheten i sig ett problem. Forskning visar att långtidsarbetslöshet påverkar individens möjlighet att få ett arbete. Ju längre personen varit arbetslös, desto mindre blir chansen att få ett nytt jobb. Vår undersökning stödjer denna bild och fördjupar förståelsen av hur de individuella förutsättningarna påverkas av tiden i arbetslöshet. Det faktum att man varit arbetslös under en lång tid kan ses som en orsak i sig, samtidigt som det påverkar och förstärker de övriga orsaker vi beskriver.

En lång tid i arbetslöshet bidrar till att värdet av den egna utbildningen och arbetslivserfarenheten försämras. Nätverken blir inaktuella och det blir svårare att få referenser när man söker arbete. De praktiska förutsättningarna för att hålla sig anställningsbar försämras också över tid. Det kan handla om att ekonomin försämras och att man därmed upplever att man inte har möjlighet att pendla, flytta eller utbilda sig.

Under en lång period av arbetslöshet kan också självförtroendet successivt försämras. Flera intervjupersoner beskriver exempelvis att de i perioder varit deprimerade. Förväntningarna om att få ett jobb minskar efter att de fått nej så många gånger. Det påverkar i sin tur motivationen att söka jobb. Vår utredning visar att jobbsökaraktiviteten varierar över tid och att den påverkas av den allmänna motivationen och den egna bedömningen av chanserna att faktiskt få det jobb man söker. Våra iakttagelser ligger här väl i linje med vad forskningen om sök-beteende visar.

Att vara arbetslös under lång tid kan också leda till att man i mindre utsträckning tänker i nya banor vad gäller yrkesinriktning och utbildningsmöjligheter. Personer kan ha svårt att tänka om och bryta invanda handlingsmönster. Det kan leda till att de vidhåller ett beteende, trots att det under lång tid inte lett till något arbete. Även om arbetsmarknadsläget är svårt på hemorten vill man sällan flytta.

7.1.3 Arbetslivserfarenheten varierar

Våra intervjuer visar att deltagarnas tidigare arbetslivserfarenhet varierar. Vissa har tidigare varit väletablerade på arbetsmarknaden, medan andra haft kortare anställningar. En del av de intervjuade har säsongsanställningar eller timvikariat men lyckas inte få fasta anställningar och blir därför kvar i sysselsättningsfasen. Några ungdomar och utlandsfödda som vi har intervjuat har inte lyckats ta sig in på arbetsmarknaden alls. Det finns exempel på personer som har haft kvalificerade yrken, medan andra har haft arbetsuppgifter som inte kräver någon särskild utbildning.

7.1.4 Grupper med liknande förutsättningar

Även om bilden av orsaker är komplex har vi kunnat se mönster där vissa personer har förutsättningar som liknar varandras. Utifrån dessa mönster har vi skapat grupper som visar på den bredd av personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Personerna har olika förutsättningar och därmed också behov av olika sorters insatser och stöd. Grupperna är till viss del överlappande vilket innebär att en och samma person i verkligheten kan återfinnas i flera grupper. Det är också viktigt att komma ihåg att varje individs berättelse är unik och att grupperna därför innebär en förenkling av en komplex verklighet.

Personer med fysisk ohälsa som bara kan ta vissa jobb

I gruppen finns både äldre personer som blivit utslitna efter att ha jobbat länge med tunga arbetsuppgifter och yngre personer som på grund av en skada eller sjukdom har svårt att genomföra alla sorters arbetsuppgifter. Den fysiska ohälsan är ett problem i förhållande till de yrken som de söker eller där de tidigare varit verksamma. Personerna kan ha utbildning eller erfarenhet som är efterfrågad på arbetsmarknaden, men på grund av de fysiska problemen kan de inte längre dra nytta av det.

Även om det varit uppenbart att personerna inte har kvar hela sin arbetsförmåga har någon formell prövning av deras arbetsförmåga inte alltid gjorts. En del drar sig för att kontakta Försäkringskassan eller ens gå till läkaren, trots svåra besvär i vardagen.

Äldre personer som är nära pensionen

I denna grupp finns äldre personer som gett upp hoppet om att få ett arbete och därför helt har resignerat. De söker få eller inga jobb och längtar efter att gå i pension så att de kan bli fria från Arbetsförmedlingen. Personerna känner sig förödmjukade av att behöva delta i olika insatser och av att förväntas söka jobb över hela landet. Att flytta eller vidareutbilda sig är inte aktuellt.

Alla äldre personer i sysselsättningsfasen har dock inte resignerat från jobbsökandet. Det finns äldre personer som aktivt söker arbete och som bättre passar in i andra grupper.

Yngre personer som inte har kommit in på arbetsmarknaden

I den här gruppen finns yngre personer som aldrig riktigt lyckats ta sig in på arbetsmarknaden. De saknar gymnasieutbildning eller har en utbildning som inte efterfrågas på arbetsmarknaden.

Personerna i denna grupp har ofta låg självkänsla och lågt självförtroende som påverkar motivationen. De ser sig som alltför passiva och lägger en stor del av skulden för arbetslösheten på sig själva. De är heller inte alltid helt öppna med sin arbetsförmedlare om olika personliga problem. Personerna säger själva att de hade behövt att någon gav dem en puff eller, som en ung man uttryckte det, en "spark i arslet". Jobbsökandet påverkas av den låga motivationen. Utbildning ses som ett alternativ men osäkerheten om vad de vill utbilda sig till kombinerat med negativa erfarenheter från skoltiden gör att personerna är tveksamma till att påbörja en utbildning.

Utrikes födda personer som inte har kommit in på arbetsmarknaden

I denna grupp finns utrikes födda personer som intensivt söker arbete. Dessa personer kan ha arbetat i sitt hemland, men har aldrig lyckats ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. De kan ha haft praktikplatser varvat med kortare anställningar, men tillvaron har i stor utsträckning

präglats av arbetslöshet. Framför allt männen i denna grupp vill verkligen ha ett jobb och är ofta förtvivlade över sin situation. De är frustreerade över att bara få praktikplatser som inte leder någon vart. Flera söker mycket aktivt och över hela landet. Men jobbsökandet är inte alltid strategiskt och man söker även sådana arbeten som man inte har någon chans att få.

Säsongsanställda och timvikarier som inte får fast jobb

Gruppen utgörs av säsongsanställda och timvikarier som inte kommer upp i tillräckligt många arbetade timmar för att kvalificera sig för en ny period med arbetslöshetsersättning. Alltså blir man kvar i garantin. De har ofta under mycket lång tid, kanske 10–15 år, hankat sig fram på detta sätt.

Personerna i denna grupp söker inte alltid jobb. De har som strategi att hålla sig framme och försöka få en fast anställning där de redan arbetar. Att flytta eller vidareutbilda sig är därför sällan aktuellt. De kan dock efterfråga specifika arbetsmarknadsutbildningar från Arbetsförmedlingen för att förbättra sina chanser till fast anställning.

Personer med en allmänt trasslig bakgrund

Vissa personer i sysselsättningsfasen, framför allt män, har haft en allmänt trasslig tillvaro. De kan ha hoppat av skolan och klarat sig genom flera korta anställningar. Ofta har personerna tidigare i livet haft lätt att få ett jobb och aldrig bekymrat sig för att de skulle bli arbetslösa.

För personer i denna grupp kan olika personliga problem ligga bakom arbetslösheten. Det kan handla om konflikter på arbetsplatsen eller om missbruksproblem. Personerna kan också ha skulder hos Kronofogden. Det påverkar möjligheten att få en ny lägenhet och därmed möjligheten att flytta. Dessutom kan motivationen att söka jobb påverkas eftersom Kronofogden ändå skulle ta en del av inkomstökningen som ett jobb skulle innebära.

Bekymret med att inte ha ett jobb verkar för den här gruppen i första hand handla om den låga ersättningsnivån och oron över den framtida pensionen. Samtidigt har de inrättat sig efter de ekonomiska förutsättningarna så att tillvaron verkar fungera ganska bra.

Personer med psykisk ohälsa

Enligt arbetsförmedlarna är psykisk ohälsa den vanligaste orsaken till svårigheter att få arbete för personer i sysselsättningsfasen. Några arbetsförmedlare pekar på att situationen kan vara enklare för personer som har fått sina psykiska problem klassificerade som funktionsnedsättningar. Arbetsförmedlarna menar att det då blir lättare att förklara för en potentiell arbetsgivare varför personen är långtidsarbetslös. Det blir också lättare för arbetsförmedlaren att erbjuda rätt anpassade insatser. För personer som inte fått någon klassificering kan det ibland vara svårare. Problemen uppmärksammas ofta först när de går in i sysselsättningsfasen och förväntas vara aktiva på en sysselsättningsplats på heltid.

Personer med goda förutsättningar som ändå har svårt att komma tillbaka in på arbetsmarknaden

I denna grupp finns personer som har förhållandevis hög utbildning, arbetslivserfarenhet och till synes god hälsa, men som ändå befinner sig i sysselsättningsfasen. Gemensamt för personerna är att de har varit förhållandevis väletablerade på arbetsmarknaden men att de efter en plötslig händelse blivit arbetslösa. Det kan handla om att företaget lades ner eller att man själv eller en närstående blivit allvarligt sjuk. Som en följd av detta har man varit borta från arbetsmarknaden under en längre tid och har nu svårt att ta sig tillbaka.

Intervjupersonerna i denna grupp består av kvinnor, de flesta över 50 år. Även män kan finnas i den här gruppen. Personerna kan vara aktiva genom att de har timanställningar eller säsongsarbetar. De kan också vara ideellt aktiva på fritiden. Personerna vill ha jobb och söker aktivt. Dessutom är de aktiva i sina kontakter med Arbetsförmedlingen och ställer ofta krav på sin arbetsförmedlare.

7.2 För lite individuellt stöd

Statskontorets slutsats är att insatserna i sysselsättningsfasen i dag inte räcker för att hjälpa alla deltagare närmare arbetsmarknaden. Både före och under sysselsättningsfasen får de inskrivna för lite individuellt stöd i förhållande till sina behov. Risken är stor att arbetsförmedlarna inte lär känna den inskrivne, vilket försämrar möjligheterna att ge individuellt anpassat stöd. Det finns också brister i uppföljningen av hur den arbetsökande har det när denne får insatser utanför Arbetsförmedlingen, till exempel hos kompletterande aktörer eller sysselsättningsanordnare.

7.2.1 Sysselsättningsfasen hjälper inte alla

Statskontoret kan konstatera att för vissa inskrivna fungerar sysselsättningsfasen väl. De ökar sin kontakt med arbetsmarknaden genom att på sin sysselsättningsplats utföra uppgifter som de anser är meningsfulla. Vi har också sett flera exempel på personer som på detta sätt lyckats få både subventionerade och osubventionerade anställningar.

Men Statskontoret kan också konstatera att det i dag finns personer i sysselsättningsfasen som inte blir hjälpta av de insatser som erbjuds via Arbetsförmedlingen. Dessa personer har komplexa problem som förhindrar dem att komma ut på arbetsmarknaden. Det kan exempelvis handla om ohälsa kombinerad med hög ålder och låg utbildning. För dessa personer har sysselsättningsfasen blivit en vardag, snarare än en tillfällig insats som ska föra dem närmare arbetsmarknaden. Några har anpassat sig till tillvaron som arbetslösa och trivs ganska bra. Detta syns också i Arbetsförmedlingens och IFAU:s uppföljningar, där det finns en hög andel personer som dels är nöjda med sin situation, dels inte tror att insatserna leder till något jobb. Andra vantrivs, men har gett upp hoppet om att komma ifrån sysselsättningsfasen före pensionen.

Statskontorets utredning bekräftar bilden av att deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin får för lite individuellt stöd. Detta har tidigare framkommit i studier av Arbetsförmedlingen och IFAU. Vi kan genom

vår utredning ge ökad förståelse om varför Arbetsförmedlingens stöd är viktigt och vad bristen på stöd leder till. Statskontoret bedömer att många deltagares chans till arbete, med eller utan subvention, skulle öka med ett tidigare och mer effektivt stöd från Arbetsförmedlingen.

7.2.2 Förmedlaren lär inte känna den inskrivne

Både i garantins inledande faser och i sysselsättningsfasen har de inskrivna begränsad kontakt med sin handläggare på Arbetsförmedlingen. Det är vanligt att Arbetsförmedlingen samlar större grupper av inskrivna till stormöten. Vissa av intervjupersonerna har bara talat med sin handläggare på telefon och för några är handläggaren bara ett namn på ett papper. De berättar också om hur de bytt handläggare flera gånger under sin inskrivningstid. Denna bild bekräftas av fokusgrupperna med arbetsförmedlare.

Våra intervjuer med långtidsinskrivna och fokusgrupper med arbetsförmedlare ger bilden av att arbetsförmedlarna inte lär känna de inskrivna. Det innebär att arbetsförmedlarna ofta får svårt att ge rätt stöd och att rätt insatser riskerar att komma för sent. Det blir till exempel svårt för arbetsförmedlare att hitta lämpliga praktik- och sysselsättningsplatser när de inte har en fullständig bild av den inskrivnes förutsättningar och behov. Det kan i sin tur leda till att insatserna inte upplevs som meningsfulla av den arbetssökande och att insatsen inte underlättar för personen att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Arbetsförmedlaren får också svårt att gå i god för den arbetssökande inför en potentiell arbetsgivare. Detta är särskilt problematiskt för de långtidsinskrivna, eftersom de ofta tappat sina referenser från tidigare arbetsgivare.

7.2.3 Uppföljningen av insatserna blir bristfällig

Även när deltagarna i garantin befinner sig i insatser som genomförs av någon annan än Arbetsförmedlingen, har förmedlarna svårt att upprätthålla kontakten med deltagarna. Det handlar om situationer när deltagaren är hos kompletterande aktörer som jobbcoacher, på praktik, på sysselsättningsplatser hos anordnare eller har en subventionerad anställning. En arbetsförmedlare beskrev det som att tiden hos den kompletterande aktören är ett svart hål där den sökande försvinner under ett halvår för att sedan återkomma till Arbetsförmedlingen.

Statskontoret menar att det blir svårare för Arbetsförmedlingen att upptäcka oseriösa praktik- eller sysselsättningsanordnare om arbetsförmedlarna inte har en fungerande kontakt med den inskrivne. Våra intervjuer och fokusgrupper visar att de inskrivna inte alltid självmant berättar för arbetsförmedlaren om oseriösa anordnare. De kan ofta vara helt inställda på att göra ett så gott intryck som möjligt och bevisa för sig själva, arbetsgivare och arbetsförmedlare att de klarar av arbetslivet.

7.3 Dold ohälsa är ett problem

Statskontorets slutsats är att fysisk och psykisk ohälsa hos deltagarna i sysselsättningsfasen sannolikt är ett större problem än vad Arbetsförmedlingens statistik visar. Det beror på att arbetsförmedlaren inte alltid lär känna den inskrivne och därför inte får veta vilka problem den inskrivne har eller att den inskrivne ibland drar sig för att kontakta Försäkringskassan eller vården. Då är det svårt för Arbetsförmedlingen att ge rätt stöd.

Arbetsförmedlingens statistik visar att 36 procent av personerna i sysselsättningsfasen har klassificerade funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga. Statskontorets utredning tyder dock på att ohälsa är ett ännu större problem än vad uppföljningar hittills har visat. Det finns personer i sysselsättningsfasen som inte får sina problem bedömda och registrerade och därmed inte får den hjälp de behöver.

7.3.1 Arbetsförmedlingen känner inte alltid till ohälsa

Vi har intervjuat personer som inte har berättat om sin fysiska eller psykiska ohälsa för Arbetsförmedlingen. Att ohälsan förblir dold beror alltså delvis på att arbetsförmedlarna inte lär känna den inskrivne. Det tar tid att bygga upp ett förtroende vilket är nödvändigt för att den sökande ska känna sig trygg med att berätta om sina problem. Arbetsförmedlaren kan därmed få sådan viktig information från den sökande alltför sent eller inte alls.

I de inledande faserna av jobb- och utvecklingsgarantin är aktiviteten förhållandevis låg och personernas problem upptäckts därför inte. Det är ofta först när personen kommer till sysselsättningsfasen och förväntas vara aktiv på en arbetsplats på heltid som problemen uppdragas. Men då har man under lång tid varit inskriven hos Arbetsförmedlingen och fått ta del av insatser som kan ha varit verkningslösa eftersom de inte anpassats efter personens specifika behov.

Personer med psykisk ohälsa utgör en särskild utmaning för Arbetsförmedlingen. Psykisk ohälsa kan vara svårare för en utomstående att upptäcka än fysisk ohälsa, och personen kan vara än mindre benägen att tala om problemen. Den ökade konkurrensen och de hårdare kraven på arbetsmarknaden leder också till att det inte krävs mycket i form av psykiska problem för att en person ska sticka ut från mängden och därmed aldrig bli utvald vid en anställningssituation. Det räcker ibland med att man är lite mindre social än andra sökande.

7.3.2 Personer med ohälsa söker inte alltid hjälp

Vår utredning visar att vissa drar sig för att kontakta sjukvården eller Försäkringskassan. I stället tar sig personerna igenom de olika insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder så gott det går. Vissa fortsätter att söka arbeten som de troligtvis inte klarar av. Exempelvis har vi intervjuat personer som fortsätter att söka fysiskt tunga jobb trots att de är fysiskt utslitna. Ett annat exempel som arbetsförmedlarna tar upp är personer med psykisk ohälsa som inte vill kontakta psykiatri.

Arbetsförmedlare har i våra fokusgrupper uttryckt frustration över att inte kunna hjälpa dessa personer eftersom de själva inte söker vård. Eftersom personerna inte kontaktar sjukvården eller Försäkringskassan har inte någon prövning gjorts av deras rätt till sjukpenning eller sjukersättning. Arbetsförmedlarna menar emellertid att vissa arbetssökande i sysselsättningsfasen snarare borde få ersättning från sjukförsäkringen.

7.4 Utbildningsbehovet tillgodoses inte

Statskontorets slutsats är att de långtidsinskrivna har stora utbildningsbehov som inte alltid tillgodoses. Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar kan ibland vara ett alternativ men täcker inte alla behov. Statskontoret kan också konstatera att Arbetsförmedlingen inte alltid använder arbetsmarknadsutbildningar på ett effektivt sätt. För att tillgodose utbildningsbehoven anser Statskontoret att det behövs bredare överväganden som tar hänsyn till hela utbildningssystemet.

7.4.1 Stora utbildningsbehov

Det finns allt färre arbeten på arbetsmarknaden för personer med låg utbildningsnivå. Forskning visar också att personer som saknar gymnasieutbildning står jämförelsevis långt från arbetsmarknaden.

Statskontoret bedömer att en viktig orsak till långtidsinskrivning är att personerna inte har den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Ibland saknar den inskrivne en fullständig gymnasieutbildning. Men det kan också handla om att personens utbildning eller erfarenhet inte längre är till någon nytta eftersom han eller hon inte längre kan arbeta inom ett visst yrke, på grund av en skada eller sjukdom. Den långa tiden som arbetslös kan också innebära att utbildning och erfarenheter inte längre är gångbara på arbetsmarknaden.

Personerna kan även sakna någon specifik kompetens, som exempelvis datorkunskaper. Arbetsförmedlare har i fokusgrupper också framfört att bristande kunskaper i svenska är ett problem för personer med utländsk bakgrund. Nästan alla yrken kräver i dag att man kan läsa och tala svenska. Avsaknad av körkort framstår som ett särskilt problem för deltagarna i sysselsättningsfasen. Deltagarna anser sig ofta inte ha ekonomiska möjligheter att ta körkort och Arbetsförmedlingen kan inte erbjuda körkortsutbildning. Samtidigt är körkort något som allt fler arbetsgivare efterfrågar, även när tjänsten inte nödvändigtvis innebär bilkörande.

7.4.2 Arbetsmarknadsutbildningar används inte alltid effektivt

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar är ibland ett alternativ. Det handlar om kortare yrkesinriktade utbildningar inriktade mot områden på arbetsmarknaden där det råder brist på arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningarna svarar dock inte alltid mot utbildningsbehoven hos deltagarna i sysselsättningsfasen.

Statskontoret kan också konstatera att arbetsmarknadsutbildningarna ibland används på ett sätt som inte förbättrar den inskrivnes chanser att få ett arbete. Vi har sett exempel på hur inskrivna fått gå utbildningar trots att deras förutsättningar i övrigt innebär att de har små chanser att få ett arbete efter utbildningen. Utbildningar ges också till personer som inte är motiverade och som mest känner sig tvingade att gå den erbjudna utbildningen.

Arbetsmarknadsutbildningar är kostsamma och effekten av dessa har sjunkit dramatiskt under senare år. Arbetsförmedlingen har uttryckt att en orsak till den försämrade effekten är att arbetsmarknadsutbildningar numer erbjuds personer som står längre från arbetsmarknaden. Statskontoret menar att ytterligare en orsak är att Arbetsförmedlingen inte alltid använder arbetsmarknadsutbildningar på ett effektivt sätt.

7.4.3 Deltagarna är obenägna att söka studiemedel

I vissa fall kan individens utbildningsbehov inte tillgodoses med Arbetsförmedlingens upphandlade arbetsmarknadsutbildningar. Individen kan exempelvis i stället behöva komplettera sin gymnasieutbildning på Komvux. Trots utbildningsbehovet tyder vår utredning på att det är få personer i sysselsättningsfasen som är villiga att gå utbildningar utanför Arbetsförmedlingens regi. Att läsa på Komvux eller högskolan skulle innebära att man i stället behöver ta studielån, vilket få långtidsinskrivna anser sig ha ekonomiska möjligheter att göra. Från 45 års ålder ställs hårdare krav på återbetalningen av studielån och de som är äldre än 54 år får i dagsläget inte ta studielån.

Det finns alltså stora utbildningsbehov hos deltagarna i sysselsättningsfasen. Däremot är det inte självklart hur behoven ska tillgodoses. För att lösa problemet krävs bredare överväganden som bland annat tar hänsyn till utformningen av utbildningssystemet i övrigt. Sådana överväganden ryms inte inom ramen för Statskontorets uppdrag.

Referenser

Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 1998:9 *Arbetsgivarnas attityder.*

Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 1999:11 *Om långtidsarbetslöshetens orsaker.*

Arbetsförmedlingen Ura 2010:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv.*

Arbetsförmedlingen (2011) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en studie av sannolikheten att få jobb under programtiden.*

Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013.*

Arbetsförmedlingen 2013-02-22 *Arbetsförmedlingens återslag 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.*

Arbetsförmedlingen 2013-06-14 *Arbetsförmedlingens återslag 2013 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.*

Arbetslivsinstitutet (2006) *Anställningsbar – vem håller måttet? En skrift om begreppet anställningsbarhet.*

Bolinder, M (2006) *Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösa upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser.*

Budgetproposition för 2008 (prop. 2007/08:1).

Försäkringskassan (2013) *Socialförsäkringen i siffror 2013.*

IFAU 2002:8 *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*

IFAU 2002:11 *Deltagarna i aktivitetsgarantin.*

IFAU 2004:3 *Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande?*

IFAU 2007:17 *Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en Internetbaserad sökkanal.*

IFAU 2010:15 *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*

IFAU 2012:13 *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen.*

IFAU 2013:2 *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*

Konjunkturinstitutet (2010) *Finanskrisens långvariga effekter på arbetsmarknaden, Konjunkturinstitutets fördjupningar.*

Regeringsbeslut 2013-07-04 *Uppdrag till Arbetsförmedlingen avseende genomförande av tidiga insatser.*

Riksrevisionen 2009:13 *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen.*

Riksrevisionen 2009:22 *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*

Samuelsson, C (2002) *Att göra eller inte göra... Arbetslösas fritidsdeltagande, sökaktivitet, anställningsmöjligheter och tidsstruktur.* Avhandling vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Swedish Institute for Social Research.

Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU Första kvartalet 2013.*

Statskontoret 2012:28 *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse.*

Statskontoret 2013:6 *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda.*

Uppdraget



Regeringsbeslut I 4
2013-01-31 A2013/428/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag avseende individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen, med inriktning på deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Syftet med uppdraget är att få en fördjupad bild av individuella orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen.

Statskontoret ska inom ramen för uppdraget kartlägga och analysera följande frågor:

- Vilka orsaker individen anger som anledning till arbetslösheten och vilka andra bakomliggande orsaker som framkommer.
- Individens tidigare arbetslivserfarenhet och hur vad individen upplever är orsaken till att han eller hon inte kunnat få ett nytt arbete.
- Hur aktiv individen har varit i sitt arbetssökande.
- Hur individens inställning till yrkesmässig och geografisk rörlighet ser ut.

Inom ramen för analysen ska Statskontoret även inhämta utbildningsbakgrund samt arbetsförmedlarens bedömning. Analysen ska ske mot bakgrund av befintlig kunskap om individer och undergrupper i sysselsättningsfasen samt kända faktorer som innebär en överrepresentation i arbetslöshetsstatistiken såsom funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider. Arbetsförmedlingen ska vara Statskontoret behjälplig med att ta fram nödvändig statistik och annan information.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet
(Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 31 oktober 2013.

Ärendet

Enligt Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030) ska myndigheten prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Den 2 juli 2007 infördes jobb- och utvecklingsgarantin, vars syfte är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete. Det finns i dag en överrepresentation av vissa grupper i garantin, till exempel personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, äldre och personer som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen.

Det är en stor och viktig utmaning för Arbetsförmedlingen att bidra till att rusta individen så att dennes möjligheter att få ett arbete förbättras. Det är därför viktigt att ha fördjupad kunskap om de olika individuella orsaker som finns till långtidsinskrivning.

På regeringens vägnar

Hillevi Engström



Petra Capelle

Kopia till
Finansdepartementet/BA
Arbetsmarknadsdepartementet ADM
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Regeringskansliets revisionskontor
Riksrevisionen

Intervjuguide

A. Bakgrundsinformation

- Berätta hur en typisk dag ser ut för dig just nu.
 - Aktiviteter hos anordnare? Utbildning? Annan sysselsättning?
 - Vad gör du där?
 - Hur kommer det sig att du är hos just den anordnaren/gör just det?
- Hur känns det att vara i Fas 3?
 - När känns det bra?
 - När känns det dåligt? Vilka tankar tänker du då?
- Familjesituation?
- Ålder

B. Tidigare arbetslivserfarenhet

- Vad gjorde du innan du blev arbetslös?
- Vad har du jobbat med tidigare?
- Hur gick det gick till när du slutade på ditt tidigare jobb?
- Hur länge har du varit utan arbete?
- Vad har du för utbildning?

C. Orsaker till långtidsinskrivning

- Vilka tre orsaker är viktigast för att du har svårt att få ett jobb?
- Vad skulle du kunna tänka dig att göra för att få ett jobb? Vad skulle du *inte* kunna tänka dig?
 - Byta yrke? (Vilka andra yrken?)
 - Långpendla?
 - Flytta?
 - Annat, t.ex. studera, starta eget?

- Hur fungerar det för dig att söka jobb just nu?
 - Vad gör dig mer/mindre motiverad?
 - Hur hittar du jobb som inte utannonseras?
- Hur aktiv är du nu när det gäller att söka jobb?
 - Jämfört med för ett år sedan?
 - Jämfört med när du just hade blivit arbetslös?
- Vad skulle krävas för att du skulle få ett jobb?
 - Vilket stöd skulle du vilja ha?
 - Vilket stöd har du i ditt jobbsökande? (Arbetsförmedlingen, familj och vänner, tidigare kollegor, nätverk...?)
- Vad tror du om möjligheterna att få ett jobb?
 - Hur hoppas du att det ska bli i framtiden?
 - Vad skulle du behöva göra för att det ska bli så?

D. Frågor till personer som lämnat sysselsättningsfasen för arbete

- Vilka är de tre viktigaste orsakerna till att just du har fått ett arbete?
 - Hur gick det till?
- Vad fick du för stöd?