



Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd

En systematisk översikt

SBU UTVÄRDERAR | SYSTEMATISK KUNSKAPSÖVERSIKT MED ETT SAMLAT VETENSKAPLIGT UNDERLAG

OKTOBER 2022 | WWW.SBU.SE/351

Sammanfattning

Syfte och bakgrund

Syftet med detta projekt har varit att utifrån befintlig och tillräckligt välgjord forskning utvärdera effekter av olika arbetsmarknadsinsatser för personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden. En bred definition på detta är personer med varaktigt försörjningsstöd (18–64 år) och personer som är långvarigt sjukskrivna. I denna rapport redovisas resultat för personer med varaktigt försörjningsstöd, det vill säga försörjningsstöd under minst sex månader. Resultat för personer med långvarig sjukskrivning på grund av mild till måttlig depression, ångest eller reaktioner på svår stress redovisas i en separat rapport [1]. Arbetet har bedrivits inom ramen för SBU:s femåriga regeringsuppdrag om psykisk ohälsa (S2019/05315/RS).

Arbetsmarknadsinsatser används såväl i Sverige som internationellt. De kan riktas direkt till klienten, till arbetsgivare eller handläggare. De arbetsmarknadsinsatser som utvärderats i detta projekt är sådana som förekommer, eller skulle kunna förekomma, i Sverige.

Rapporten, som är en sammanställning av forskning, är inriktad på insatsernas effekt på inträde i eller återgång i arbete. Även förhållandet mellan kostnader för de utvärderade insatserna och deras effekter har undersökts. Rapporten belyser också etiska aspekter som kan aktualiseras liksom upplevelser och erfarenheter från personer som deltagit i olika typer av arbetsmarknadsinsatser.

Slutsatser

- ▶ Utbildning med anknytning till arbetsplatser leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i *arbete* både på kort¹ och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats (måttlig tillförlitlighet).²
- ▶ Mer omfattande eller långvarig utbildning leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i *arbete* både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats (måttlig tillförlitlighet).
- ▶ Praktik i kommunal reguljär verksamhet leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd, både vuxna och ungdomar, kommer i *arbete* på längre sikt, jämfört med praktik utanför reguljärt arbete (måttlig tillförlitlighet). Under lågkonjunktur kan effekten av praktik i offentlig verksamhet vara obefintlig eller försumbar för unga personer jämfört med ingen insats (låg tillförlitlighet).
- ▶ Minskad arbetsbelastning för handläggare, det vill säga färre klienter och möjlighet till intensifierad handläggning per klient, leder möjligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i *arbete* på kort sikt jämfört med sedvanligt arbetssätt (låg tillförlitlighet).
- ▶ Effekten på inträde eller återgång i *arbete* för personer med varaktigt försörjningsstöd kan vara obefintlig eller försumbar för följande insatser:
 - klassrumsutbildning, som övervägande är teoretisk (låg tillförlitlighet)
 - praktik med ekonomiskt incitament (låg tillförlitlighet)
 - lönebidrag till arbetsgivare (låg tillförlitlighet)
 - omfattande bedömning och uppföljning från handläggare (låg tillförlitlighet).
- ▶ Det går inte att bedöma effekten på *arbete* för personer med varaktigt försörjningsstöd av:
 - olika typer av stödjande förberedelser inklusive starta-eget-bidrag
 - förberedelser i form av stöd i att söka arbete.

¹. Med uppföljningstid på kort sikt avses tid upp till 12 månader, med lång sikt avses tid upp till och med 24 månader och med längre sikt avses uppföljning längre än 24 månader.

². Det är SBU:s nämnd som beslutar om slutsatserna. Det internationellt utarbetade systemet GRADE har använts för att bedöma graden av tillförlitlighet i de sammanvägda resultaten (Faktaruta 1).

Slutsatserna fortsätter på nästa sida

Kommentar

Det är viktigt att notera att studier med fokus på nyanlända immigranter, personer med funktionsnedsättning eller allvarlig psykisk sjukdom inte ingår i denna utvärdering. Rapporten visar således inte vilka effekter arbetsmarknadsinsatser kan ha för dessa grupper. Insatserna kan dessutom ha haft varierande nytta för olika grupper av personer. Det hänger samman med att skälen till det långvariga försörjningsstödet kan variera på grund av arbetslöshet, ohälsa, sociala skäl eller andra hinder.³

Samtliga insatser som ingår i utvärderingen, med undantag för ekonomiska incitament, finns i Sverige. Lönebidrag i Sverige riktas till personer med funktionsnedsättning, medan lönebidrag i de studier som ingår i denna utvärdering enbart gäller personer med långvarigt försörjningsstöd. Studierna är genomförda i Norden, Europa, Nord- och Sydamerika samt Oceanien, länder med olikartade försörjningssystem och arbetsmarknadspolitik. Därför bör de resultat som redovisas i studierna tolkas med viss försiktighet, i synnerhet resultat från studier genomförda i länder med välfärdssystem som uppenbart skiljer sig från svenska och nordiska förhållanden. Insatserna kan ha haft varierande nytta för olika grupper av personer eftersom skälen till det långvariga försörjningsstödet kan variera. Därutöver finns det andra grupper utanför arbetsmarknaden som inte fått del av arbetsmarknadsinsatserna. Detta, liksom konjunkurläge och hur gamla studierna är, har beaktats i samband med bedömningen av resultatens tillförlitlighet enligt GRADE. Därigenom har vi tagit hänsyn till skillnader som kan ha betydelse för överförbarhet till dagens svenska populationer och arbetsmarknadsinsatser.

Resultaten indikerar att utlandsfödda personer kan ha större nytta av utbildning och praktik än den infödda befolkningen avseende att komma i arbete. Kvaliteten på den anställning som studiedeltagare fick efter insatserna vet vi mycket litet om då sådan information endast undantagsvis framgår i studierna.

För flera arbetsmarknadsinsatser har det inte gått att bedöma effekter på deltagarnas återgång eller inträde

i arbete. Det beror bland annat på att de enskilda insatserna skiljer sig åt på ett sådant sätt att resultaten inte kan läggas samman. Andra skäl är att effekterna har mätts på olika sätt samt att tillgängliga data därför inte har kunnat användas för statistisk sammanvägning. När det vetenskapliga underlaget varit otillräckligt har SBU inte kunnat bedöma effekt på arbete av insatserna. Det ska inte tolkas som att det är säkerställt att insatserna saknar effekt, utan det understryker istället behovet av att insatserna studeras ytterligare i välgjorda studier.

Det skulle vara värdefullt med samsyn bland berörda om vad som är viktigast att mäta och hur det kan mätas genom att en överenskommen uppsättning av prioriterade utfall, ett så kallat core outcome set (COS), togs fram. Enligt organisationen COMET (Core Outcome Measures in Effectiveness Trials) pågår arbete med ett core outcome set för "work participation" (deltagande i arbetslivet), men för närvarande finns inget sådant publicerat. Framtida forskning om arbetsmarknadsinsatser behöver också beakta eventuella skillnader mellan kvinnor och män, olika åldersgrupper liksom riskfaktorer som till exempel ohälsa och låg anställningsbarhet.

Det finns potentiella mål- och värdekonflikter mellan mer samhällsekonomiskt inriktade mål med arbetsmarknadsinsatser (exempelvis ökad produktivitet och minskade kostnader) och de mål som är mer individcentrerade (till exempel livskvalitet, hälsa, egenmakt). En etisk fråga som uppkommer är hur dessa målkonflikter bör lösas och vilka mål som kan tänkas vara överordnade vid en potentiell konflikt. Frågan har också betydelse för hur insatsernas effekter ska bedömas.

Från studier med kvalitativa data framkommer en skillnad mellan å ena sidan officiella ambitioner och beskrivningar av insatsernas utformning och effekter, å andra sidan deltagares upplevda erfarenheter och skepsis.

³ Det är SBU:s nämnd som beslutar om kommentaren, kopplat till slutsatserna.

Metod

Denna utvärdering har utförts enligt den metod som beskrivs i SBU:s metodbok och Cochrane Handbook. Protokollet för den systematiska översikten är publicerat i PROSPERO (CRD42021235586).

Referensgrupper med två perspektiv, klientens och patientens respektive myndigheters, har vid två tillfällen fått information om projektet och bidragit med aktuell

information om och erfarenheter av arbetsmarknadsinsatser i Sverige. Totalt har 14 personer medverkat vid dessa möten.

Resultat

Totalt inkluderades 40 studier av en eller flera arbetsmarknadsinsatser till personer med långvarigt försörjningsstöd. Fjorton studier baseras på kvalitativa data och 26 studier baseras på kvantitativa data.

Flertalet av de kvantitativa studierna handlar om direkta insatser till klienter i form av förberedande insatser av olika slag (sex studier), utbildningsinsatser av olika slag (fyra studier) eller praktik (tolv studier). Sju studier handlar om effekter för klienter av insatser riktade till arbetsgivare eller handläggare. Av dessa är lönebidrag till arbetsgivare fokus i fyra studier medan effekter av insatser för handläggare tas upp i tre studier.

Antalet deltagare varierar mellan 118 till 780 611 och det totala antalet deltagare uppgår till drygt 5 800 000 personer. Studierna har gjorts i Tyskland (sju stycken), fyra vardera från USA och Danmark, tre studier från Nederländerna, två studier vardera från Norge och Argentina samt en studie vardera från Australien, Storbritannien, Spanien och Sverige. Studierna baseras på data som samlats in under två decennier, åren 1996 till 2015. Två typer av studiedesign används för att undersöka effekter av insatserna, 19 registerstudier och 7 randomiserade kontrollerade studier (RCT-studier).

Arbetsmarknadsinsatser ges för att stödja klienter, men är inte behandling i traditionell mening. Insatserna utgår heller inte från manualer varken i Sverige eller internationellt. De studerade insatserna har kategoriserats i fem huvudsakliga insatstyper, där tre är direkt riktade till klienter medan de två andra insatstyperna når klienten på ett mer indirekt sätt. Dessa fem insatstyper identifierades:

Förberedande insatser

Förberedande insatser är kortare insatser. De innebär hjälp till orientering om individens behov och förutsättningar när det gäller arbetsförmåga, kompetens och intresse. Det kan vara arbetslivskontakt i olika former såsom jobbsökarkurs, studiebesök, studievägledning eller kortare utbildning. Det kan också röra sig om information om vad det socialt och praktiskt

innebär att arbeta. Jobbträning utanför reguljär arbetsmarknad eller att prova på arbete inom reguljär arbetsmarknad är andra möjligheter. Jobbcoachning är ytterligare ett exempel.

Utbildning

Utbildning kan variera både i innehåll, omfattning och form. Det kan vara utbildning under några dagar upp till något år. Tre huvudtyper har identifierats:

- klassrumsutbildning är kurser som övervägande är teoretiska
- arbetsplatsanknuten utbildning som kan innehålla såväl teoretiska som praktiska moment
- mer omfattande utbildning som exempelvis yrkesutbildning.

Praktik

Praktik innebär att personen arbetar hel- eller deltid i en tidsbegränsad anställning, ofta upp till ett år. Vissa av dessa tidsbegränsade anställningar har också som syfte att personerna därigenom ska kvalificera sig till a-kasseersättning. Personen ska utföra eller delta i lämpliga uppgifter. Praktik kan ske vid en reguljär arbetsplats i privat eller offentlig verksamhet, men det kan också ske helt fristående eller geografiskt åtskilt. Ett exempel på det senare är när deltagarna skjutsas till och från arbetsplatsen och tillsammans med arbetsledare utgör hela arbetsstyrkan.

Lönebidrag till arbetsgivare

Lönebidrag är ett ekonomiskt bidrag till arbetsgivare som kompensation för att arbetsgivaren anpassar jobbet och arbetsplatsen för personer med funktionsnedsättning.

Insatser till handläggare

Det finns insatser i syfte att via handläggarna nå effekter för klienterna. Insatserna handlar om ändrade arbetssätt och förbättrad arbetssituation.

Tabell 1 Resultat för förberedande arbetsmarknadsinsatser.

Utfall	Effekt	Resultatets tillförlitlighet enligt GRADE
Arbete Insats = arbetslivskontakt	Förberedande insats i form av arbetslivskontakt leder möjligen till att fler personer kommer i arbete upp till 20 månader jämfört med stöd i att söka arbete.	Låg
Arbete Insats = stöd + utbildning	Det går inte att bedöma effekten på arbete av förberedande insats i form av individuellt stöd + utbildning.	Mycket låg
Arbete Insats = stöd + starta-eget-bidrag	Det går inte att bedöma effekten på arbete av förberedande insats i form av stöd och starta-eget-bidrag.	Mycket låg
Inkomst Insats = arbetslivskontakt	Arbetslivskontakt i form av bemanningsföretag leder möjligen till ökad inkomst upp till två år jämfört med tillfällig anställning.	Låg
Inkomst Insats = stöd + utbildning	Det går inte att bedöma effekten på inkomst av förberedande insatser i form av individuellt stöd + utbildning.	Mycket låg
Inkomst Insats = stöd + starta-eget-bidrag	Det går inte att bedöma effekten på inkomst av förberedande insatser i form av stöd och starta-eget-bidrag på inkomst.	Mycket låg

Tabell 2 Resultat för olika utbildningsinsatser.

Utfall	Effekt	Resultatets tillförlitlighet enligt GRADE
Arbete Insats = klassrumsutbildning	Effekten av klassrumsutbildning på arbete kan vara obefintlig eller försumbar jämfört med sedvanlig insats eller ingen insats.	Låg
Arbete Insats = utbildning på arbetsplats	Utbildning vid arbetsplats leder troligen till att fler personer kommer i arbete efter 12 till 28 månader jämfört med sedvanlig eller ingen insats.	Måttlig
Arbete Insats = mer omfattande utbildning	Mer omfattande utbildning leder troligen till att fler personer kommer i arbete efter 12 till 28 månader jämfört med sedvanlig eller ingen insats.	Måttlig
Inkomst	Utbildning, oavsett typ, leder möjligen till ökad inkomst efter 12 månader jämfört med sedvanlig insats. Effekten var mer tydlig för män.	Låg

Tabell 3 Resultat för praktik vid arbetsplats.

Utfall	Effekt	Resultatets tillförlitlighet enligt GRADE
Arbete Insats = praktik + direkt ekonomiskt incitament för individen	Effekten av arbetspraktik i kombination med direkt ekonomiskt incitament för individen på arbete kan vara obefintlig eller försumbar både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller annan insats.	Låg
Arbete Insats = praktik utan direkt ekonomiskt incitament för individen	Praktik i reguljär kommunal verksamhet, utan direkt ekonomiskt incitament för individen, leder troligen till att fler vuxna och ungdomar kommer i arbete upp till 3 år.	Måttlig
Arbete Insats = praktik utan direkt ekonomiskt incitament för individen	Praktik inom offentlig sektor, utan direkt ekonomiskt incitament för individen, leder möjligen till att fler personer som invandrat snabbare kommer i arbete efter 5 år.	Låg
Arbete Insats = praktik utan direkt ekonomiskt incitament för individen (lågkonjunktur)	Effekten av praktik i offentlig verksamhet, utan direkt ekonomiskt incitament för individen under lågkonjunktur, på arbete eller studier unga personer kan vara obefintlig eller försumbar upp till 3 år jämfört med ingen insats.	Låg
Inkomst Insats = praktik + direkt ekonomiskt incitament individen	Effekten av arbetspraktik i kombination med direkt ekonomiskt incitament på inkomst kan vara obefintlig eller försumbar för individen upp till fem år jämfört med sedvanlig eller ingen insats.	Låg
Inkomst Insats = praktik utan direkt ekonomiskt incitament för individen	Praktik i reguljär kommunal verksamhet utan direkt ekonomiskt incitament, leder möjligen till ökad inkomst upp till 3 år för både vuxna och ungdomar jämfört med sedvanlig insats (inskrivning på Jobbtorg).	Låg

Tabell 4 Resultat för lönebidrag till arbetsgivare.

Utfall	Effekt	Resultatets tillförlitlighet enligt GRADE
Arbete	Effekten av lönebidrag till arbetsgivare på arbete kan vara obefintlig eller försumbar efter 12 månader jämfört med ingen eller annan insats.	Låg
Inkomst	Det går inte att bedöma effekten på inkomst av lönebidrag till arbetsgivare.	Mycket låg

Tabell 5 Resultat för insatser till handläggare.

Utfall	Effekt	Resultatets tillförlitlighet enligt GRADE
Arbete Insats = färre klienter per handläggare	Färre klienter per handläggare leder möjligen till att personer arbetat fler timmar efter 12 månader jämfört med sedvanligt arbetssätt.	Låg
Arbete Insats = omfattande bedömning och uppföljning av klienter	Effekten av omfattande bedömning och uppföljning av klienter på arbete kan vara obefintlig eller försumbar upp till 30 månader jämfört med sedvanligt arbetssätt eller ingen insats.	Låg
Inkomst Insats = omfattande bedömning och uppföljning av klienter	Effekten av omfattande bedömning och uppföljning av klienter på inkomst kan vara obefintlig eller försumbar efter sex månader jämfört med annan insats.	Låg

Inga studier har identifierats om effekter av validering (bedömning av personens kompetens och kunskaper) eller arbetslivsinriktad rehabilitering för personer med långvarigt försörjningsstöd.

Arbetslöshet har visats vara relaterat till sämre upplevd livskvalitet samt symtom på ångest och depression (Paul och Moser, 2009; Janlert, 2016; Norström och medarbetare, 2019) [2] [3] [4]. I detta projekt har emellertid inga studier som undersökt effekter av arbetsmarknadsinsatser på självrapporterad hälsa eller livskvalitet för gruppen med varaktigt försörjningsstöd identifierats. Den svenska studien av Mörk och medarbetare (2021) [5] fann utifrån registerdata små positiva effekter av praktik på förskrivning av psykiatriska läkemedel samt smärtlindring liksom vård vid sjukhus oavsett orsak för deltagarna. Enligt en svensk rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (Caliendo et al, 2020) [6] hade arbetsmarknadsinsatser positiva hälsoeffekter för personer inom arbetslöshetsförsäkringen. Epidemiologiska studier om försörjningsstödmottagare indikerar att hälsan inte är så god (Baigi och medarbetare, 2008; Løyland och medarbetare, 2010, 2011) [7] [8] [9].

Inga skadliga effekter har identifierats utifrån de kvantitativa studierna, men de kvalitativa studierna indikerar en viss brist på överensstämmelse mellan

programmets intentioner och deltagarnas upplevelser och erfarenheter av programmets innehåll och genomförande.

Om kostnadseffektivitet

Eftersom samhället har begränsat med resurser är det relevant att undersöka vad de aktuella insatserna kostar i förhållande till vilka effekter de förväntas generera. Endast två ekonomiska utvärderingar av de undersökta arbetsmarknadsrelaterade insatserna inkluderades i rapporten. Båda dessa utvärderade insatser inom kategorin arbetspraktik i kombination med ekonomiskt incitament. Båda dessa ekonomiska utvärderingar var enklare finansiella analyser som fokuserade på frågan om de inkomstökningar som sågs för deltagarna översteg kostnaderna för insatsen.

Klientens erfarenheter och upplevelser av arbetsmarknadsinsatser

I studier genomförda med kvalitativ metod har lyfts att deltagare med varaktigt försörjningsstöd som deltagit i arbetsmarknadsinsatser har upplevt en känsla av att vara exploaterade. Resultatet tyder också på att:

- Insatser som ligger i linje med vad berörda individer själva uppfattar som önskvärda inslag kan ha större möjligheter att bidra till faktiska förändringar i deras arbetslivsanknytning.

- Svårigheter att få ihop livspusslet med familjen framkommer tydligt bland kvinnliga deltagare i arbetsmarknadsinsatser.
- Villkorade och lågkvalitativa insatser ses mer som en legitimerande funktion för olika berörda aktörer inom politik och förvaltning än ett bidrag till förbättrad arbetsåtergång och självförsörjning för berörda deltagare.

Om etiska aspekter

Det främsta syftet med en arbetsmarknadsinsats kan sägas vara att individer som står utanför arbetsmarknaden ska komma i arbete. Ur ett etiskt perspektiv

är det emellertid tydligt att detta syfte är ett instrumentellt mål vars uppfyllelse bara är av värde om det i sin tur leder till andra tillstånd som har finalt värde. Det finns två olika perspektiv på vad som skulle kunna utgöra detta finala värde. Det ena perspektivet är strikt samhällsekonomiskt och det andra är ett individperspektiv som utgår från individens behov. En diskussion förs om individens behov i termer av kvinnors hemarbete, autonomi, integritet och värdighet samt undanträngning. Undanträngning är ett etiskt problem om individer i avsaknad av insatsen med samma behov som de som får insatsen inte får ett arbete till följd av att personen som fick insatsen fick arbete.

Innehållsdeklaration

Denna publikation innehåller:

- En eller flera systematiska översikter
- En bedömning av etiska och sociala aspekter
- En bedömning av hälsoekonomiska aspekter

SBU använder en noggrann process för att säkerställa att våra resultat är vetenskapligt väl underbyggda. För den här rapporten har vi gjort följande:

Tagit fram ett vetenskapligt underlag tillsammans med externa sakkunniga:

- Gjort en strukturerad och uttömmande litteratursökning
- Granskat om studierna vi hittat är relevanta
- Granskat om det finns metodbrister i studierna som skulle kunna påverka resultaten och ge risk för snedvridning

- Vägt samman resultat från studier med låg eller måttlig risk för snedvridning
- Bedömt hur tillförlitligt det sammanvägda resultatet är

Följande personer har granskat och bedömt rapporten och dess resultat:

- Externa sakkunniga
- SBU:s kvalitetssäkringsgrupp
- SBU:s vetenskapliga råd

Rapportens slutsatser är godkända av SBU:s nämnd.

Patient- eller brukarorganisation har medverkat på följande sätt:

- Deltagit i en referensgrupp

Projektgrupp

Sakkunniga

- Tapio Salonen, professor, Malmö universitet
- Per Johansson, professor, Uppsala universitet
- Elisabeth Furberg, universitetslektor, Linköpings universitet
- Peter Skogman Thoursie, professor, Stockholms universitet
- Elisabeth Björk Brämberg, docent, Karolinska institutet

SBU

- Elizabeth Åhsberg, projektledare
- Gunilla Fahlström, biträdande projektledare
- Carl Gornitzki, informationsspecialist (till 211130)
- Ann Kristine Jonsson, informationsspecialist (från 211201)
- Anna Ringborg, hälsoekonom
- Emma Wernersson, projektadministratör
- Elin Malmer, projektadministratör
- Rebecca Silverstein, biträdande projektledare
- Marit Eskel, bitr. projektledare
- Sofia Tranæus, avdelningschef

Rapport nr 351 (2022) • registrator@sbu.se
 Rapporten kan laddas ner från www.sbu.se/351

Grafisk produktion: Åsa Isaksson, SBU