



RiR 2025:20

Arbetsförmedlingens stöd till personer med funktionsnedsättning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:20

ISBN 978-91-7086-723-1

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-06-09
Diarienummer: 2023/1311
RiR 2025:20

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Arbetsförmedlingens stöd till personer med funktionsnedsättning

Riksrevisionen har granskat om genomförandet av arbetsmarknadspolitiken för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledaren Kristina Lovén Seldén har varit föredragande. Revisorn Samir Cedric, revisorn Maria Cheung, revisionsdirektören Niklas Österlund och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Kristina Lovén Seldén

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet
Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Genomförande och metod	12
2 Arbetsförmedlingens uppdrag som berör målgruppen	14
2.1 Vilka ingår i målgruppen?	14
2.2 Arbetsförmedlingens handlägningsprocess	15
2.3 Stöd och insatser för målgruppen	18
2.4 Arbetsförmedlingens interna styrning	21
3 Arbetsförmedlingens identifiering och bedömning av målgruppen	24
3.1 Arbetsförmedlingen identifierar inte funktionsnedsättningar på ett effektivt sätt	24
3.2 Förutsättningarna för bedömningar skiljer sig åt	36
4 Arbetsförmedlingens verksamhet för att stödja målgruppen till arbete	45
4.1 Brister i myndighetens arbete med att ge stöd och insatser	45
4.2 Personalminskningar och otydlig styrning ger sämre möjlighet att upprätthålla kunnskap och kompetens	51
4.3 Myndighetens arbetsgivararbete har brister	54
5 Regeringens styrning	59
5.1 Regeringen har vidtagit åtgärder men styrt i delvis olika riktningar	60
5.2 Arbetet med målgruppen har inte analyserats och följts upp tillräckligt väl	63
6 Slutsatser och rekommendationer	67
6.1 Arbetsförmedlingens arbete som rör personer med funktionsnedsättning är inte effektivt	67
6.2 Personer längst från arbetsmarknaden riskerar att komma i kläm	71
6.3 Regeringen har inte styrt tillräckligt effektivt	72
6.4 Rekommendationer	73
Referenslista	74

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metodbeskrivning, tabeller och diagram

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om genomförandet av arbetsmarknadspolitiken för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är effektivt. Granskningen visar på effektivitetsbrister i Arbetsförmedlingens arbete med denna grupp. Var tionde person inskriven på Arbetsförmedlingen får vänta över tre år på att få sin funktionsnedsättning identifierad, och i flera fall identifieras den inte alls. En identifiering garanterar inte heller att rätt insats sätts in. Hälften av dem som fått en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga identifierad hos Arbetsförmedlingen saknar varaktigt insatser eller aktiviteter. De särskilda insatserna som ska kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga används i begränsad utsträckning, och avsatta medel nyttjas inte fullt ut.

Även om regeringen vidtagit åtgärder för att förbättra arbetsmarknadssituationen för målgruppen bedömer Riksrevisionen att styrningen inte varit tillräckligt effektiv. Såväl styrning som uppföljning har i för liten omfattning inriktats mot hur Arbetsförmedlingens verksamhet i sin helhet fungerar för personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen har inte utformat sitt arbete med målgruppen på ett ändamålsenligt sätt

Granskningen visar på en försämring över tid, både vad gäller Arbetsförmedlingens arbete med att identifiera funktionsnedsättningar och tillgången till stöd. Det finns också stora skillnader mellan grupper. Särskilt personer som är äldre än 25 år och personer födda utanför Sverige, samt personer som har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt eller begränsad rörelseförmåga, får vänta länge på att få sina funktionsnedsättningar identifierade.

Enligt Riksrevisionen kan flera av bristerna kopplas till organisatoriska förändringar inom Arbetsförmedlingen såsom övergången till ett ärendebaserat arbetssätt, digital självservice och en minskad personalstyrka. Eftersatta och överlappande systemstöd bidrar också till att handläggningen blir tungrodd.

Många arbetssökande som har en funktionsnedsättning behöver nära stöd, men granskningen visar att kontinuiteten i kontakten med handläggarna har försämrats när antalet handläggare per ärende har ökat och de arbetssökande själva förväntas driva sina ärenden. Granskningen visar också att det är förenat med flera utmaningar att fånga upp funktionsnedsättningar och stödbehov via digitala möten och telefon.

Bedömningarna av hur en funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan sker inte enhetligt eller likvärdigt. Trots att Arbetsförmedlingen har tagit fram en nationell metod, där specialiserade team genomför kompletterande bedömningar, används den i begränsad omfattning. Regionala skillnader i organisation och resurstilldelning

innebär även att vissa grupper har sämre möjligheter att få sin funktionsnedsättning identifierad på ett effektivt sätt.

Arbetsförmedlare vittnar om att många ur målgruppen har för låg arbetsförmåga för att kunna tillgodogöra sig befintliga insatser, och att utbudet av insatser inte svarar mot dessa personers behov. När det gäller stödinsatser visar granskningen att endast tre av tio med konstaterad funktionsnedsättning får särskilda insatser inom två år. Deltagandet varierar dessutom beroende på kön, ålder och födelseregion.

Möjligheten till anställning med stöd påverkas även av hur Arbetsförmedlingen arbetar med arbetsgivarkontakter. Enligt Riksrevisionen har myndigheten inte prioriterat detta arbete tillräckligt. Myndighetens lokalkännedom och upparbetade kontakter har försvagats genom kontorsnedläggningar, centralisering och minskat matchningsarbete i egen regi. Anställningar med lönebidrag har minskat betydligt, delvis på grund av bristande organisation och styrning. Även om Arbetsförmedlingen sedan en tid tillbaka har en styrning som prioriterar det egna arbetsgivararbetet, bedömer Riksrevisionen att det kommer ta tid att rikta om verksamheten.

Regeringen har vidtagit åtgärder men den samlade styrningen har inte varit tillräckligt effektiv

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning inte har varit tillräckligt effektiv. Även om regeringen på senare år vidtagit åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska ges ett bättre fungerande stöd, har styrningen delvis dragit åt olika håll. Fokus på avgränsade delar av handlägningsprocessen riskerar att leda till att det långsiktiga och sammanhållna arbete som krävs för att varaktigt förbättra arbetsmarknadssituationen för målgruppen inte prioriteras tillräckligt.

För att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få och behålla ett arbete bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen långsiktigt och resultatorienterat. För så träffsäkra åtgärder som möjligt bedömer Riksrevisionen att mer kunskap behöver byggas upp om vad som underlättar för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden, samt hur Arbetsförmedlingens arbetssätt och insatser påverkar möjligheterna till arbete. Eftersom användandet av de särskilda insatserna för målgruppen inte är i nivå med vare sig intentioner eller behov, bedömer Riksrevisionen att det finns anledning att se över regelverket. För att undvika att personer ur målgruppen kommer i kläm kan det även behöva förtydligas var myndighetens ansvar slutar och var andra aktörers ansvar tar vid.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Ge lämplig aktör i uppdrag att ta fram kunskap om, analysera och utvärdera hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser påverkar arbetsmarknads-situationen för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
- Se över förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Skälet till översynen är att säkerställa att villkoren för de särskilda insatserna bidrar till att syftet med det arbetsmarknadspolitiska programmet uppfylls, och att se över om nuvarande taknivå i lönebidragen är ändamålsenlig.
- Se över om det finns behov av ytterligare arbetsmarknadspolitiskt stöd som kan väga upp för varaktigt nedsatt eller låg arbetsförmåga hos arbetssökande som under långa perioder står utan insats, eller om dessa personer bör skrivas ut från Arbetsförmedlingen och få stöd på annat sätt.
- Följ upp att Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna och Försäkringskassan är effektiv, så att arbetssökande med funktionsnedsättning ges ändamålsenligt stöd och inte faller mellan stolarna.

Till Arbetsförmedlingen

- Säkerställ en handlägningsprocess som effektivt fångar upp och stödjer personer med förmodad eller konstaterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det bör till exempel ske genom att:
 - införa en sammanhållen bedömningsverksamhet för att främja likvärdiga bedömningar av om och hur en funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan.
 - vidta åtgärder för hur inhämtandet av medicinska underlag från hälso- och sjukvården kan underlättas.
 - tillhandahålla individanpassat stöd och möjlighet till kontinuerlig kontakt med samma (grupp av) handläggare.
 - överväga att anordna fysiska möten mer systematiskt.
- Säkerställ att berörda handläggare har den kompetens och den tid som behövs för att kunna föra samtal om ohälsa, funktionsnedsättning eller andra svårigheter i relation till arbete.
- Utveckla och upprätthåll ett proaktivt och strukturerat arbetsgivararbete som innefattar regional och lokal kännedom om arbetsmarknaden.
- Utforma verksamheten för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga så att den är kunskapsbaserad, uppföljnings- och utvärderingsbar samt stödjer ett organisatoriskt lärande.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har en svår situation på arbetsmarknaden. År 2024 var arbetslösheten för denna grupp mer än dubbelt så hög (21 procent) jämfört med övriga befolkningen (8 procent), och sysselsättningsgraden var väsentligt lägre.¹ Många har dessutom upplevt diskriminering i arbetslivet.² Sämre möjligheter att delta på arbetsmarknaden är en riskfaktor för ohälsa och lägre livsinkomster.³ Arbetsmarknaden är därför ett område där behovet av insatser är särskilt stort.⁴

Förarbetena till riksdagens beslut om mål och inriktning för den nationella funktionshinderspolitiken framhåller att samhället har ett ansvar att skapa förutsättningar för att alla ska kunna få och behålla ett arbete.⁵ Arbetsförmedlingen är en viktig aktör för att uppfylla riksdagens intention men det finns flera indikationer på att myndighetens arbete inte är effektivt. Arbetsförmedlingens egna analyser, samt undersökningar från andra myndigheter och organisationer, visar på brister.⁶ Det finns även studier som indikerar att myndigheten inte fångar upp signaler om ohälsa eller funktionsnedsättning i den omfattning som behövs.⁷

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har tillgång till Arbetsförmedlingens hela utbud av program och insatser. Till följd av de svårigheter som målgruppen möter finns därutöver särskilda insatser som endast personer med konstaterad funktionsnedsättning kan ta del av, till exempel lönebidrag

¹ Bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga var sysselsättningsgraden 46 procent 2024, jämfört med 80 procent för övriga befolkningen. Se SCB, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2024*, 2025, s. 24 f.

² 38 procent av personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga uppger att de har utsatts för diskriminering i arbetslivet i samband med sin funktionsnedsättning, se SCB, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2024*, 2025, s. 8.

³ OECD, *Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices*, 2022; Folkhälsomyndigheten, *Hälsa hos personer med funktionsnedsättning, 2023*; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – Lägesrapport 2024*, 2024.

⁴ Jfr Regeringskansliet, *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, 2016, delmål 10.2 om vikten av inkludering i det sociala, ekonomiska och politiska livet.

⁵ Prop. 2016/17: 188, s. 34, bet.2017/18:SoU5, rskr 2017/18:86. Se även prop. 1999/2000:79.

⁶ Se bland annat JO:s beslut dnr 3476–2022 och dnr 6938-2023; Myndigheten för delaktighet, *Behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning i spåren av pandemin och Arbetsförmedlingens reformering*, 2022; Arbetsförmedlingen, *Unga arbetssökande med funktionsnedsättning*, 2021; Arbetsförmedlingen, *Återrapport Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2022; Arbetsförmedlingen, *Återrapport Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023; Arbetsförmedlingen, *Återrapport Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2024.

⁷ Arbetsförmedlingen, *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen – en fördjupad analys, Arbetsförmedlingen analys*, 2021; Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2022, s. 11; Arbetsförmedlingen, *Återrapport Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023, s. 25.

och skyddat arbete på Samhall AB.⁸ För budgetåret 2025 har regeringen avsatt knappt 21 miljarder kronor för dessa insatser.⁹

Även tidigare år har betydande resurser avsatts för särskilda insatser, men trots detta förmår Arbetsförmedlingen inte nyttja tilldelade medel till fullo.¹⁰ Varken antalet personer som anvisas till särskilda insatser eller andelen arbetssökande med funktionsnedsättning som övergår till arbete eller studier når myndighetens interna mål.¹¹ Det har även larmats om brister i Arbetsförmedlingens upphandlade tjänst Steg till arbete som skapats för att stötta arbetssökande med funktionsnedsättning eller ohälsa till arbete eller studier.¹²

En ytterligare faktor som motiverat till granskning är att studier av grupper med svag ställning på arbetsmarknaden sällan har fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹³ Det innebär att kunskapsbehovet om målgruppens förutsättningar att få och behålla arbete är fortsatt stort.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är huruvida genomförandet av arbetsmarknadspolitiken för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är effektivt. Frågan besvarar vi genom att ställa följande delfrågor:

1. Arbetar Arbetsförmedlingen effektivt med att identifiera och bedöma personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga?
2. Arbetar Arbetsförmedlingen effektivt för att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga?
3. Bidrar regeringens styrning på ett effektivt sätt till att Arbetsförmedlingen kan stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga?

Den huvudsakliga granskningsperioden är 2013–2024, med tonvikt på de senaste åren. Personer som omfattas av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens samverkan kring arbetslivsinriktad rehabilitering utgör en del av dem som skrivs in på Arbetsförmedlingen, och omfattas på så sätt av granskningen.¹⁴ Däremot berör vi

⁸ Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹ Prop. 2024/25:1, utg. omr.14, Anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.

¹⁰ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 64.

¹¹ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, kapitel 5. Se även Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2024–2026*, 2023, s. 7ff. för förklaringar till underutnyttjandet.

¹² Arbetet, "Arbetsförmedlingen har fått över tusen klagomål på privat jobbstöd – deltagaren Aron 'gör ingenting'", 2024-05-20.

¹³ Se t.ex. SBU, *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd*, 2022. IFAU:s egeninitierade projekt på området går flera år tillbaka, se t.ex. Angelov och Eliason, *Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?*, 2014, och Angelov och Eliason, *Friställd och funktionsnedsatt*, 2014.

¹⁴ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har likalydande uppdrag i regleringsbrev om insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning, för att dessa grupper så tidigt som möjligt ska få tillgång till insatser inom ramen för myndigheternas rehabiliteringssamverkan för att utveckla eller återfå arbetsförmågan och därmed kunna återgå i, eller få, arbete.

inte övergripande samverkansuppdrag på rehabiliteringsområdet eller den verksamhet som samordningsförbunden finansierar.¹⁵ Vi granskar inte heller Arbetsförmedlingens sektorsansvar på funktionshinderområdet eftersom Riksrevisionen nyligen har publicerat en granskningsrapport om det.¹⁶ En avgränsning har även gjorts mot uppdrag om skolsamverkan för unga med funktionsnedsättning.¹⁷

1.2.1 Centrala begrepp

För att förstå syftet med de insatser som är särskilt framtagna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – och Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag på området – är begreppen *funktionsnedsättning* och *funktionshinder* centrala. Arbetsförmedlingen använder begreppet funktionsnedsättning enligt Socialstyrelsens definition, vilket innebär en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga.¹⁸ Funktionshinder är ett närliggande begrepp som syftar på de begränsningar en funktionsnedsättning innebär i relation till omgivningen. En funktionsnedsättning behöver inte alltid vara ett hinder på arbetsmarknaden utan det är faktorer i omgivningen, såsom arbetsplatsens utformning eller arbetsuppgifternas karaktär, som avgör om funktionsnedsättningen innebär en nedsättning av arbetsförmågan.

Arbetsförmåga är ett begrepp som inte finns klart definierat i lag eller förordning inom arbetsmarknadspolitiken. Enligt Arbetsförmedlingen bestäms arbetsförmåga av individens förutsättningar, kraven i en specifik arbetssituation och den specifika arbetsmiljön i samspel. Det innebär att individens arbetsförmåga ska förstås i förhållande till en specifik arbetssituation, och att varje ny situation kräver en bedömning av de förutsättningar som gäller just där.¹⁹

En funktionsnedsättning kan innebära att arbetsförmågan påverkas, men behöver inte göra det. Arbetsförmedlingen registrerar enbart funktionsnedsättningar som bedöms medföra en nedsatt arbetsförmåga.²⁰ När vi i rapporten refererar till *registrerad funktionsnedsättning* är det vad som avses.

¹⁵ Jfr 14 15 §§ förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. 7 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 5 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

¹⁶ 7 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Se SOU 2019:3, s. 778 ff., för ett längre resonemang om kopplingen mellan sektorsansvaret och övergripande samverkansuppgifter.

¹⁷ 12 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Notera att det beslutats att projektet Samstart för unga personer med funktionsnedsättning ska uppgå i ordinarie verksamhet.

¹⁸ Se Socialstyrelsens termbank. Socialstyrelsens definition utgår i sin tur från WHO:s klassificering ICF, Internationell klassifikation av funktionstillstånd.

¹⁹ Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2024.

²⁰ Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2024.

1.3 Bedömningsgrunder

Regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad, samt bidra till en förbättrad matchning mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft.²¹ Både riksdag och regering har framhållit att de arbetsmarknadspolitiska resurserna tydligt ska inriktas och prioriteras mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb, och de som befinner sig långt från arbetsmarknaden.²² Enligt lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten syftar insatserna till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.

1.3.1 Bedömningsgrunder delfråga 1 och 2

Våra bedömningsgrunder tar avstamp i riksdagens och regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen och regelverket som styr de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. I kapitel 3 och 4 finns operationaliserade bedömningsgrunder för respektive delfråga.

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska verksamheten utformas och bedrivas så att den är effektiv, enhetlig och rättssäker. Vidare ska verksamheten anpassas efter den enskildes förutsättningar, och till de skilda förutsättningar och behov som finns i olika delar av landet, så att arbetssökande och arbetsgivare i hela landet kan få likvärdig service och likvärdigt stöd.

I december 2022 fick Arbetsförmedlingen en ny instruktion som anger myndighetens huvudsakliga uppgifter.²³ Enligt instruktionen ska myndigheten verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning genom att, när så är motiverat, ge stöd och insatser för att stärka arbetssökandes möjligheter att få ett arbete och stimulera arbetsgivare att anställa dem.²⁴ Myndigheten ska även upprätthålla egen kompetens och verksamhet för att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla arbete.²⁵ Vidare anges att myndighetens organisation ska utformas så att de arbetssökande som behöver fysiska möten kan få det och att ändamålsenliga arbetsgivarkontakter säkerställs, samverkan med kommuner och andra aktörer möjliggörs samt kunskap om lokala och regionala arbetsmarknader upprätthålls.²⁶

I enlighet med förvaltningslagen ska myndigheter lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som

²¹ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 14 avsnitt 3.3, bet. 2011/12:AU2, rskr 2011/12:AU2, rskr 2011/12:88.

²² Prop. 2011/12:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.3, bet. 2011/12:AU2, rskr 2011/12:88; prop. 2022/23:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.2.

²³ Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁴ 2 § instruktionen.

²⁵ 7 § instruktionen.

²⁶ 24 § instruktionen.

är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska också ges utan onödigt dröjsmål.²⁷

För personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser, vilka regleras i förordning. Insatserna ska kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten för den enskilde att få eller behålla ett arbete.²⁸

1.3.2 Bedömningsgrunder delfråga 3

För att bedöma om regeringens styrning har varit effektiv utgår vi från att styrningen ska ge Arbetsförmedlingen förutsättningar att nå sina mål och leva upp till de uppdrag som beslutats, givet de resurser som riksdagen fastställt. Det innebär bland annat att regeringens styrning, genom mål, uppdrag och anslagsfördelning, bör ge Arbetsförmedlingen förutsättningar att långsiktigt planera verksamheten för målgruppen. Vidare bör styrningen bidra till att myndigheten kan verka för att förbättra funktionsnedsattas arbetsmarknadssituation och upprätthålla egen kompetens och verksamhet för att stödja personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete.²⁹

Det är också viktigt att regeringen inhämtar information och följer upp Arbetsförmedlingens handläggning och hantering av ärenden som rör personer med funktionsnedsättning och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.³⁰ Myndighetsinstruktionen anger Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppgifter. Därutöver styr regeringen myndigheten genom andra förordningar, regleringsbrev, myndighetsdialog och anslag.

1.4 Genomförande och metod

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Kristina Lovén Seldén (projektledare), Samir Cedric, Maria Cheung och Niklas Österlund. Jenny Lindblad och Yvonne Thorsén har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Ida Seing, biträdande professor, Linköpings universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet),

²⁷ 6 § förvaltningslagen (2017:900). Bl.a. med hänvisning till 6 § förvaltningslagen framhåller JO i ett beslut som rör en arbetssökande person med funktionsnedsättning att det är särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen är aktiv i sin handläggning i det fall den enskilde har svårigheter att ta de egna initiativ som krävs för att driva sitt ärende. JO konstaterar även att personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda svårigheter både att söka arbete och bevaka sina intressen hos Arbetsförmedlingen varför det är väsentligt att Arbetsförmedlingen snabbt utreder och bedömer om den enskilde har en sådan funktionsnedsättning som ger rätt till stödsatser (JO, dnr 3476–2022).

²⁸ Förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁹ 7 § förordning (2022:811).

³⁰ Bet. 2012/13: KU10, s. 99.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningsmaterialet baseras på dokumentstudier, intervjuer, aktgranskning och registerdata. Flera olika metoder har tillämpats, såväl kvantitativa som kvalitativa. Intervjuer har genomförts med chefer, arbetsförmedlare och professioner verksamma i olika delar av Arbetsförmedlingens organisation. I urvalet av intervjupersoner har vi eftersträvat geografisk spridning och en representation från större och mindre orter, liksom olika sorters erfarenhet och kompetens. Intervjuerna har genomförts som gruppintervjuer med mellan två och nio deltagare per tillfälle, med undantag för chefer som intervjuats enskilt. Digitala intervjuer har varvats med platsbesök. Intervjuer har även genomförts vid Arbetsförmedlingens huvudkontor och med representanter från myndighetens ledningsstab, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), företrädare för Funktionsrätt Sverige samt Skoopi som representerar arbetsintegrerande sociala företag.

I granskningen har vi analyserat registerdata för perioden 2013–2024, med sikte på tiden det tar från inskrivning till en registrerad funktionsnedsättning och en insats, samt vilka typer av kontakter som sker mellan Arbetsförmedlingen och arbetssökande ur målgruppen. Datamaterialet består av en samkörning av register från Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Som komplement till den registerbaserade analysen har vi analyserat ett hundratal ärendeakter avseende personer som fått en funktionsnedsättning registrerad 2023. Vi har också gått igenom olika dokument som budgetunderlag, årsredovisningar, handläggarstöd och verksamhetsplan. Vi har även ställt frågor och inhämtat skriftliga svar från Arbetsmarknadsdepartementet, samt tagit del av underlag på plats gällande myndighetsdialogen med Arbetsförmedlingen.

För mer utförlig information om genomförande och metod, se bilaga 1.

2 Arbetsförmedlingens uppdrag som berör målgruppen

I följande kapitel beskriver vi Arbetsförmedlingens uppdrag och insatser som rör personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt hur myndighetens verksamhet för målgruppen är avsedd att fungera.

2.1 Vilka ingår i målgruppen?

Av 889 432 personer som var inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen någon gång under 2024 hade 167 264 personer en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.³¹ En stor andel av de inskrivna med funktionsnedsättning har varit arbetslösa länge.³² Bland arbetssökande som varit utan arbete i 24 månader eller mer utgör personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga knappt en tredjedel.³³ Äldre inskrivna mellan 50 och 65 år har oftare en funktionsnedsättning som begränsar arbetsförmågan jämfört med yngre åldersgrupper. Det är även vanligare bland personer med förgymnasial eller gymnasial utbildning, samt bland inrikes födda att ha en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga.³⁴

Tillsammans med kortutbildade, äldre och personer födda utanför Europa har personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga svårast att konkurrera om jobben och störst risk att bli långtidsarbetslösa, enligt Arbetsförmedlingens bedömning. Över tid har andelen långtidsarbetslösa dessutom ökat. En bidragande orsak till detta är att gruppen tycks få allt svårare att lämna arbetslösheten för jobb eller studier. Andelen som tillhör någon av grupperna med svag konkurrensförmåga har ökat från 50 procent av alla inskrivna 2010, till nästan 75 procent 2023.³⁵

2.1.1 Arbetsförmedlingens funktionshinderskategorier

För att kunna fatta beslut om särskilda insatser behöver Arbetsförmedlingen underlag som styrker en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. För att en funktionsnedsättning ska bedömas medföra nedsatt arbetsförmåga behöver den innebära behov av stöd och anpassning i arbetet. I Arbetsförmedlingens interna

³¹ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 19. Med inskrivna arbetssökande avser vi, om inget annat anges, inskrivna som är öppet arbetslösa eller som deltar i olika insatser och program.

³² Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten, återrappport del 2*, 2024, s. 12. Med långtidsarbetslös avses arbetslös 12 månader eller mer.

³³ Arbetsförmedlingens framtagna statistik från december 2024. Arbetsförmedlingen, "Månadsstatistik", hämtad 2025-05-20.

³⁴ SCB, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2024*, 2025, s. 14 ff.

³⁵ Se Arbetsförmedlingen, *Återrappport Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023, s. 4. Se även Egebark m.fl., "Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter", 2023.

gruppering ingår 11 olika funktionshinderskategorier, ofta kallade funktionshinderskoder. Syftet med att registrera en funktionshinderskod är att underlätta planering och uppföljning av insatserna, beräkna resursbehov för upphandling av tjänster samt statistikinsamling.³⁶

De vanligaste funktionshinderskategorierna är psykisk funktionsnedsättning, nedsatt eller begränsad rörelseförmåga, specifik kognitiv funktionsnedsättning samt generellt nedsatt inlärningsförmåga.³⁷ Uppskattningsvis tillhör cirka 85 procent av alla arbetssökande med en registrerad funktionshinderskod någon av dessa kategorier.³⁸ En och samma person kan ha upp till tre olika funktionshinderskoder registrerade samtidigt.

Under vår granskningsperiod har registreringen av funktionsnedsättning varit frivillig, och byggt på den arbetssökandes samtycke till att registrera en eller flera funktionshinderskoder.³⁹ Det har inneburit att om Arbetsförmedlingen bedömer att det inte längre föreligger en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, eller om den arbetssökande återkallar sitt samtycke, ska Arbetsförmedlingen ha avregistrerat koden.⁴⁰ Personer som inte vill att deras funktionsnedsättning ska registreras med en funktionshinderskod har därför inte ingått i Arbetsförmedlingens statistik. Detsamma gäller för arbetssökande där det ännu inte är utrett om det finns en funktionsnedsättning och hur den påverkar arbetsförmågan.⁴¹

2.2 Arbetsförmedlingens handlägningsprocess

Nästan alla arbetssökande, cirka 90 procent, använder sig av myndighetens digitala självservicetjänst för att skriva in sig på Arbetsförmedlingen.⁴² För personer som till exempel saknar bank-id finns möjlighet att få hjälp med inskrivningen via Statens servicecenter eller ett lokalkontor. I samband med den digitala självinskrivningen ska den arbetssökande boka tid för ett första planeringssamtal med en arbetsförmedlare. Tillsammans med arbetssökande upprättar arbetsförmedlaren därefter en individuell

³⁶ Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2024. Funktionsnedsättningar registreras i systemstödet AIS.

³⁷ Övriga funktionshinderskategorier är nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor, barndomsdöv eller teckenspråkig, hörselskada, synnedsättning, övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar, allergi eller överkänslighet.

³⁸ Arbetsförmedlingen, *Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, återsrapport, 2024, s. 14 f.

³⁹ Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2024.

⁴⁰ Av Arbetsförmedlingens reviderade handläggarstöd för utredning och registrering av funktionsnedsättning som gäller från den 15 maj 2025, framgår att samtycke för registrering av funktionsnedsättning inte längre behövs, se *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2025, s. 18.

⁴¹ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, Återsrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar, 2022, s. 7.

⁴² Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, Återsrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar 2022, s. 13.

handlingsplan med en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, skyldigheter och inriktning.⁴³

Handlingsplanen ska hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast uppdaterades.⁴⁴ Med utgångspunkt i handlingsplanen ska den arbetssökande regelbundet rapportera sina aktiviteter.⁴⁵ Om arbetsförmedlaren bedömer att det är motiverat, även ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, kan den arbetssökande anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program.⁴⁶ För att kunna ta del av relevanta insatser ska den arbetssökandes förmåga att arbeta eller studera utredas och bedömas så tidigt som möjligt efter inskrivning.⁴⁷

Sedan 2022 tillämpar Arbetsförmedlingen ett nytt arbetssätt, så kallad kompletterande bedömning, i syfte att mer effektivt kunna identifiera och bedöma om en eventuell funktionsnedsättning påverkar den arbetssökandes möjligheter till arbete eller studier.⁴⁸ Målgruppen för kompletterande bedömning har främst varit nyinskrivna, och bedömningen genomförs av regionala team bestående av arbetsförmedlare och professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering (se vidare kapitel 3).⁴⁹

2.2.1 Så går identifiering av funktionsnedsättning till

För att identifiera, utreda och registrera funktionsnedsättning, samt därefter kunna fatta beslut om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning, har Arbetsförmedlingen utformat en handläggningsprocess som följer ett antal steg. Dessa steg styrs huvudsakligen av förordningskrav, interna instruktioner och handläggarstöd (se figur 1).⁵⁰

⁴³ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Handlingsplanen ska upprättas senast 30 dagar från inskrivning, ännu tidigare om personen inte fyllt 25 år.

⁴⁴ Förordningen (2022:812) om förmedlingsinsatser.

⁴⁵ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁶ Jmf 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁷ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, 2022.

⁴⁸ I maj 2025 fattade Arbetsförmedlingen beslut om införandet av ett nytt arbetssätt, Kartläggning av arbetsförutsättningar, som ska omhänderta och digitalisera fyra befintliga arbetssätt: kompletterande bedömning, fördjupat planeringssamtal med fokus på funktionsnedsättning och ohälsa, samlad bedömning av funktionsnedsättning och bedömningssamtal hos AR-professionerna. Införandet av det nya arbetssättet är tänkt att ske successivt under 2025 (Arbetsförmedlingen, "Arbetssätt inom arbetslivsinriktad rehabilitering digitaliseras", 2025-05-15).

⁴⁹ Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

⁵⁰ Se Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning, handläggarstöd*, 2024, vilket har gällt fram till den 15 maj 2025.

Figur 1 Arbetsförmedlingens övergripande process för att identifiera och registrera funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga



Källa: Riksrevisionens sammanställning av Arbetsförmedlingens handläggargstöd, Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning, 2024.

Identifiera: Att identifiera funktionsnedsättning innebär att Arbetsförmedlingen gör en bedömning av om det föreligger en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det kan fångas upp på olika sätt. Från och med december 2023 får arbetssökande som skriver in sig digitalt besvara frågan om de har någon ohälsa eller funktionsnedsättning, till exempel sjukdom eller diagnos.⁵¹ Arbetsförmedlarna ska även ställa frågor om detta i det inledande planeringssamtalet. Därutöver kan signaler om funktionsnedsättning identifieras i senare skeden av arbetssökandes inskrivning av Arbetsförmedlingen eller fristående aktör.⁵²

Utreda och styrka: Om Arbetsförmedlingen bedömer att det finns ett stödbehov till följd av en funktionsnedsättning som behöver utredas vidare ska den arbetssökande, beroende på målgruppstillhörighet, aktualiseras för kompletterande bedömning, fördjupat planeringssamtal vid lokalkontor eller kontakt med myndighetens egna professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering. En bedömning av om det föreligger en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska styrkas genom relevanta och aktuella underlag. I regel sker det genom att Arbetsförmedlingen hämtar in medicinskt underlag (ofta ett läkarutlåtande) från hälso- och sjukvården. I vissa fall kan det även röra sig om underlag från skola eller utlåtanden från Arbetsförmedlingens egna professioner.

Göra en samlad bedömning: Utifrån inhämtade underlag och vad som framkommer i samtal med individen, den arbetssökandes historik och eventuell utredning eller bedömning internt, ska Arbetsförmedlingen göra en samlad bedömning av möjligheter och begränsningar avseende den arbetssökandes förutsättningar och hur de påverkar arbetsförmågan, samt dokumentera bedömningen och kommunicera den till den arbetssökande. När det är fastställt att den arbetssökande har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga registreras en funktionshinderskod. Från mitten av maj 2025 krävs inte längre samtycke för

⁵¹ Den inledande kontakten kan också gå via skolsamverkan eller via det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan för personer som har sjukpenning eller aktivitetsersättning. I dessa fall är frågan om det finns en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan ofta utredd redan vid inskrivningstillfället.

⁵² I Arbetsförmedlingen, "Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning", handläggargstöd, 2024, betonas att arbetsförmedlarna bör vara uppmärksamma på när arbetssökande inte kommer vidare i sin planering.

registrering av funktionsnedsättning vilket tidigare har behövts.⁵³ Handläggaren ska dock kommunicera till den arbetssökande att det görs en registrering om funktionsnedsättning.

Beslut om insats: Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har tillgång till Arbetsförmedlingens hela utbud av program och insatser. Därutöver finns särskilda insatser som endast personer med en konstaterad funktionsnedsättning kan ta del av. För att fatta beslut om en särskild insats ska det finnas underlag som styrker funktionsnedsättningen, och en dokumenterad samlad bedömning. Inför ett beslut om bland annat lönebidrag ska även arbetsplatsbesök göras. Besöket ska resultera i en arbetsanalys utifrån uppgifter om individens förutsättningar och funktionsnedsättning, i förhållande till arbetsuppgifter och arbetsmiljö i den specifika arbetssituationen. Arbetsförmedlingen ska även göra erforderliga arbetsgivarkontroller och inhämta information från arbetsgivaren om aktuella arbetsuppgifter.⁵⁴

2.3 Stöd och insatser för målgruppen

Arbetsförmedlingen bedriver förmedlingsverksamhet i hela landet och finansieras genom anslag från riksdag och regering. År 2024 uppgick förvaltningsanslaget, som ska täcka utgifter för bland annat lokaler och personal, till 7,5 miljarder kronor och anslaget för insatser och program till knappt 43 miljarder kronor. Därutöver finns som ovan nämnt särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Anslaget för dessa insatser uppgick till knappt 21 miljarder, varav cirka 7,6 miljarder utgjorde merkostnadsersättning till Samhall AB.⁵⁵

2.3.1 Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

De särskilda insatserna styrs av förordning och riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.⁵⁶ Syftet är att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten att få eller behålla ett arbete. Insatserna utgörs av individuella stöd på arbetsplatsen och har under vår granskningsperiod varit ordnade enligt följande:

1. bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen
2. bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning
3. bidrag för personligt biträde

⁵³ Enligt Arbetsförmedlingens nya handläggarstöd för utredning och registrering av funktionsnedsättning som gäller från och med 2025-05-15.

⁵⁴ Se Riksrevisionen, *Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker*, 2023, för en utförlig beskrivning av Arbetsförmedlingens kontrollarbete gällande lönebidrag.

⁵⁵ Prop. 2024/25 utg. omr. 14, s. 19 ff. Se även prop. 2023/24:1, utg. omr. 14, bet. 2023/24:AU2, rskr 2023/24:95, anslag 1:4.

⁵⁶ 1 § förordning (2017:462).

4. särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS)
5. bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet⁵⁷
6. lönebidrag, och
7. skyddat arbete.

Lönebidrag är den absolut största insatsen sett till både utgifter och deltagare. År 2023 uppgick kostnaderna för ersättning till arbetsgivare för lönebidrag till drygt 11 miljarder.⁵⁸ Lönebidrag finns i tre olika former: lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning.⁵⁹ De olika lönebidragen har delvis olika villkor och kan beviljas för olika lång tid.⁶⁰ För samtliga gäller dock att funktionsnedsättningen och dess påverkan på arbetsförmågan ska vara styrkt för att arbetsgivaren ska beviljas ekonomiskt stöd. Den arbetssökandes behov av en lönebidragsanställning ska också ha klarlagts genom en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Lönebidrag kan kombineras med andra insatser såsom SIUS eller personligt biträde.

Hur omfattande lönebidrag som beviljas beror på den arbetssökandes lönekostnad och arbetsförmåga. För samtliga lönebidrag är taket för den ersättningsgrundande lönen 20 000 kr per månad vid heltidsarbete, oavsett hur hög individens lön är.⁶¹ För arbetssökande vars arbetsförmåga är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att de inte kan få något annat arbete, och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser, kan Arbetsförmedlingen även anvisa till skyddat arbete hos Samhall eller till skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.⁶²

Under 2024 hade över 115 000 unika individer totalt ett nytt eller pågående beslut om en eller flera särskilda insatser.⁶³ Den vanligaste insatsen var lönebidrag för anställning (32 831), följt av lönebidrag för trygghet i anställning (29 993) och SIUS (25 790).⁶⁴

⁵⁷ Från och med den 1 juni 2025 har bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet upphört att gälla, se 1 § förordning (2017:462). I stället har möjligheten till förlängt stöd inom ramen för befintligt stöd för start av näringsverksamhet införts för personer med funktionsnedsättning. Även vissa justeringar av bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning har gjorts.

⁵⁸ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 85.

⁵⁹ År 2017 ändrades benämningarna från lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning till lönebidrag för anställning, lönebidrag för utveckling i anställning och lönebidrag för trygghet i anställning, se ds 2016:14.

⁶⁰ Lönebidrag för trygghet i anställning riktar sig exempelvis till personer med långvarigt behov av stöd, och saknar därför en övre gräns för hur lång tid stödet kan beviljas. För både lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning gäller att de får beslutas för som längst 4 år.

⁶¹ 21 § förordning (2017:462). Arbetsförmedlingen får också lämna ekonomiskt bidrag till arbetsgivaren som kompletterar bidraget för lönekostnaderna för åtgärder som bidrar till att utveckla arbetsförmågan.

⁶² 16 § förordning (2017:462).

⁶³ Sammanställning av uppgifter om deltagarantal i olika insatser från Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2024. Skyddat arbete på Samhall ej inräknat.

⁶⁴ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024, 2025*, s. 41, 66.

SIUS är Arbetsförmedlingens tillämpning av arbetsmetoden *supported employment*, som är en av de mer studerade modellerna för etablering på arbetsmarknaden för arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa.⁶⁵ På senare år har SIUS varit en prioriterad insats och antalet deltagare med SIUS har ökat.⁶⁶

2.3.2 Övriga program och insatser

Utöver de särskilda insatserna finns andra program, insatser, upphandlade tjänster och aktiviteter som arbetssökande med en funktionsnedsättning kan anvisas till. De program som omfattar flest personer på Arbetsförmedlingen är de så kallade ramprogrammen: jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa, jobbgarantin för ungdomar samt etableringsprogrammet för nyanlända. Inom de olika ramprogrammen erbjuds förberedande insatser, utbildningsinsatser, arbetspraktik, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning med mera. Flera av insatserna som ges i ramprogrammen går även att ta del av som fristående program, exempelvis arbetspraktik och arbetsförberedande insatser.⁶⁷

Arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden kan också få del av subventionerade anställningar som nystartsjobb. I likhet med lönebidrag gäller att arbetsgivarens ekonomiska bidrag för den anställdas lönekostnad kan uppgå till som mest 20 000 kr per månad.⁶⁸

Hösten 2023 införde Arbetsförmedlingen den upphandlade tjänsten *Steg till arbete* för arbetssökande med ohälsa eller funktionsnedsättning. I tjänsten ingår kartläggning, utredning och matchning mot arbete.⁶⁹ I regleringsbrev för 2024 fick Arbetsförmedlingen även i uppdrag att med egen personal, lokalt och regionalt, effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare. Verksamheten ska vara ett komplement till matchningstjänster för arbetslösa som inte bedöms kunna få ändamålsenligt stöd inom ramen för dessa. Personer som varit utan arbete i mer än två år ska prioriteras, däribland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga.

⁶⁵ Med det sagt finns alltså en osäkerhet kring vilka metoder som är mest effektiva på lång sikt. Jfr Danermark och Larsson Tholén, *Arbetsliv för alla, Funktionsnedsättning och arbete*, 2016; Danermark och Larsson Tholén, *Tillgängligt arbetsliv - Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning*, 2021.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024, 2025*.

⁶⁷ Se 1 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁶⁸ 17 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

⁶⁹ Steg till arbete kan som mest innehålla fyra steg: 1. kartlägga behov av vilka steg i tjänsten som arbetssökande har behov av, 2. utreda resurser och stödbehov/arbetsförmåga, 3. stärka och utveckla genom arbetsprövning eller arbetsträning på arbetsplats, 4. hjälp att hitta arbetsplats, inklusive praktik.

2.3.3 Uppdrag inom arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetssökande som till följd av sin funktionsnedsättning behöver utveckla eller återfå sin arbetsförmåga kan få arbetslivsrehabiliterande insatser hos Arbetsförmedlingen.⁷⁰ Arbetslivsinriktad rehabilitering innebär att den som är i behov av särskilt stöd ska erbjudas utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.⁷¹ För personer som kommer från sjukförsäkringen är det Försäkringskassan som kartlägger behovet av rehabilitering och samordnar insatser för att underlätta övergången till arbete, medan Arbetsförmedlingen bedömer, erbjuder och beslutar om deras rehabiliteringsinsatser.⁷²

Sedan 2012 bedriver Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ett förstärkt samarbete kring individers övergång från sjukförsäkringen till arbetsmarknaden, enligt likalydande regleringsbrevsuppdrag.⁷³ Samarbetet omfattar två delar: dels rehabiliteringssamverkan för individer med sjukpenning eller aktivitetsersättning som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning har behov av rehabiliteringsinsatser för att utveckla eller återfå arbetsförmågan, dels möten för omställning för individer som inte längre har rätt till sjukpenning eller individer som fått avslag på ansökan om aktivitetsersättning eller sjukersättning.⁷⁴

2.4 Arbetsförmedlingens interna styrning

Arbetsförmedlingen är en av Sveriges största myndigheter med över 10 000 personer anställda, varav merparten är arbetsförmedlare.⁷⁵ Inom myndigheten finns även professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering, såsom psykologer, arbetsterapeuter, audionomer, dövkon konsulenter och synspecialister. Den lokala och operativa verksamheten är indelad i sex geografiska regioner med cirka 90 bemannade kontor.⁷⁶

⁷⁰ Se socialförsäkringsbalken (2010:110); förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Flera olika aktörer har ansvar på området. Förenklat kan sägas att arbetsgivaren ansvarar för arbetsplatsinriktad rehabilitering medan Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetslivsinriktad rehabilitering för individer som är arbetssökande eller riskerar att bli arbetslösa. Kommunen å sin sida ansvarar för den sociala rehabiliteringen. Försäkringskassan ska vid behov samordna rehabiliteringsinsatser från hälso- och sjukvården, arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen och kommunen.

⁷¹ 11 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Under 2023 deltog ca 70 400 personer i arbetslivsinriktad rehabilitering (Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2023*, 2024, s. 36).

⁷² Se 30 kap. 8, 10 §§ socialförsäkringsbalken. Se även Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning - Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrev för 2023, 2024*.

⁷³ Se Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning - Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrev för 2023, 2024*.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning - Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrev för 2023, 2024*. Se även Riksrevisionen, *Aktivitetsersättning - en ersättning utan aktivitet?*, 2015; Riksrevisionen, *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning*, 2020. I regleringsbrevet för 2025 har myndigheterna också fått ett uppdrag om att ta tillvara arbetsförmåga i förvärsarbete på arbetsmarknaden, vilket bland annat innebär att de ska se över hur arbetssätt och samarbetsformer kan utvecklas.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024, 2025*.

⁷⁶ Region Nord: Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland. Region Mitt: Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland, Örebro. Region Stockholm/Gotland: Stockholm och Gotland. Region Öst: Östergötland, Kalmar, Jönköping. Region Väst: Västra Götaland, Halland. Region Syd: Skåne, Blekinge, Kronoberg.

Internt är Arbetsförmedlingens verksamhetsplan ett centralt styrdokument som utifrån regleringsbrevet ska ge avtryck i myndighetens resultatuppföljningar. Av 2025 års verksamhetsplan framgår bland annat att arbetsnära insatser till arbetssökande långt från arbetsmarknaden ska prioriterats.⁷⁷ För Arbetsförmedlingens långsiktiga styrning finns sedan december 2024 ett nytt inriktningsdokument, *Arbetsförmedlingens målbild – för ett Sverige i arbete*, som anger hur myndigheten bör fungera långsiktigt i syfte att säkerställa ett sammanhållet utvecklings-, effektiviserings- och prioriteringsarbete.⁷⁸ I linje med den nya målbilden ser Arbetsförmedlingen över hela förmedlingsverksamheten under 2024–2025.⁷⁹

2.4.1 En myndighet i förändring

Under vår undersökningsperiod har Arbetsförmedlingen genomgått stora förändringar på grund av både politiska beslut och egna initiativ för att effektivisera verksamheten.⁸⁰ Under perioden 2014–2021 genomförde Arbetsförmedlingen en omfattande förändringsprocess, så kallad Förnyelseresan, för att bland annat utöka självservice och service på distans genom digitala tjänster. Målet med Förnyelseresan och ”digitalt först” var att öka tillgängligheten, frigöra resurser på lokalkontoren för arbetssökande med svag ställning och skapa utrymme för lokalt arbetsgivararbete. Övergången från ett sökandebaserat till ett ärendebaserat arbetssätt var central i förändringsprocessen, och innebar att systemet med personlig handläggare ersattes med ett system där den arbetssökandes process delas in i avgränsade ärenden som hanteras av flera olika handläggare.⁸¹ En utgångspunkt för det ärendebaserade arbetssättet och förflyttningen från ”min kund” till ”kundens ärende” var att öka specialiseringen, men även att göra handläggningen mindre personberoende.⁸²

I januariavtalet 2019 angavs att Arbetsförmedlingen skulle reformeras i grunden och att fristående leverantörer skulle ta över merparten av matchningen, medan Arbetsförmedlingen skulle fokusera på myndighetsutövning.⁸³ Parallellt bidrog ett minskat budgetanslag till att myndigheten fattade beslut om att skära ned på

⁷⁷ Med arbetsnära insatser avser Arbetsförmedlingen särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning, nystartsjobb, etableringsjobb, arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens målbild – för ett Sverige i arbete*, *Arbetsförmedlingens inriktningsdokument*, 2025.

⁷⁹ I juni 2025 ska översynen ha mynnat ut i konkreta förslag och åtgärder enligt Arbetsförmedlingen, ”Uppdrag: översyn av förmedlingsverksamheten”, 2025-05-05, och intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31. Med förmedlingsverksamhet avser myndigheten arbetet med arbetssökande och arbetsgivare i egen, upphandlad och samverkad regi och i alla myndighetens kanaler.

⁸⁰ Riksrevisionens genomgång av Arbetsförmedlingens årsredovisning för år 2013–2015 och 2017–2024.

⁸¹ Överföringen av ärendetyper från det gamla till det nya ärendehanteringssystemet är inte fullt ut genomförd.

⁸² Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31. Se även Wallinder och Seing, 2022; Bengtsson m.fl., 2023; Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019, s. 49 ff.

⁸³ Se punkt 18 i januariavtalet. Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, ”Sakpolitisk överenskommelse 2019-01-11”, hämtad 2025-05-12. I december 2022 trädde lag- och förordningsförändringar i kraft som syftar till att Arbetsförmedlingen ska kunna verka som reformerad myndighet. Se Arbetsförmedlingen, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Slutrapport enligt regeringsuppdrag 2022 och regleringsbrev 2023*, 2023.

lokalkontor och personal, samt att påskynda övergången till service på distans och digital handläggning.⁸⁴ Åren 2019 till 2020 halverades antalet lokalkontor.⁸⁵

Från att ha haft en förmedlingsavdelning delades verksamheten 2019 även in i tre olika verksamhetsområden, bestående av digitala tjänster, arbetsgivare och arbetssökande.⁸⁶ År 2022 slog myndigheten ihop de två sistnämnda till ett område med ansvar för service riktad till både arbetssökande och arbetsgivare, i såväl egen som annans regi.⁸⁷

En annan förändring är att lokalkontor i regel bara är öppna för inbokade möten medan oplanerade besök hänvisas till Statens servicecenter. Det stöd som erbjuds arbetssökande på dessa servicecenter är dock mer begränsat eftersom handläggarna inte har samma behörighet som handläggare vid ett arbetsförmedlingskontor att hantera uppgifter och fatta beslut. Under de kommande två åren planerar Statens servicecenter att stänga flera servicekontor på grund av minskade anslag.⁸⁸

⁸⁴ SOU 2020:41, s. 40. Se även SNS, *Konjunkturrapport*, 2023, och artikel i webbtidningen Publikt, "Tomrum efter kollegorna på Arbetsförmedlingen", 2023-05-11.

⁸⁵ Våren 2019 beslutades att 132 av 242 kontor skulle läggas ned och 4500 arbetsförmedlare varslades om uppsägning (Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, 2020*). Åren 2015–2017 lades 78 av Arbetsförmedlingens kontor ned, se t.ex. Sveriges radio, "Arbetsförmedlingens reformering, Arbetsförmedlingen lägger ner 130 kontor", 2019-03-04, och Akademikerförbundet SSR, *Ska hela Sverige leva? Om AFs kontorsnedläggning*, hämtad 2025-05-12.

⁸⁶ VO Direkt med förmedlingsservice till arbetsgivare och arbetssökande i hela landet via digitala tjänster och telefon, VO Arbetsgivare som tillhandahöll service lokalt och regionalt vid fysiska kontor samt VO Arbetssökande med service till arbetssökande lokalt och regionalt vid fysiska kontor.

⁸⁷ Så kallad VO Lokal arbetsmarknad, se Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 4.

⁸⁸ Statens servicecenter, "Statens servicecenter får minskade anslag - servicekontoren blir färre", hämtad 2025-01-29.

3 Arbetsförmedlingens identifiering och bedömning av målgruppen

I det här kapitlet redogör vi för våra iakttagelser för den första delfrågan, om Arbetsförmedlingen arbetar effektivt med att identifiera och bedöma funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete.

Granskningen visar att arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inte identifieras och bedöms på ett effektivt sätt. Det tar lång tid för Arbetsförmedlingen att identifiera funktionsnedsättningar, särskilt för vissa grupper och för vissa typer av funktionsnedsättningar. Förmågan till tidig identifiering har dessutom försämrats över tid, och många arbetssökande med varaktiga funktionsnedsättningar fångas inte upp av myndigheten. Digitala och ärendebaserade arbetssätt har gjort det svårare att bedöma signaler om funktionsnedsättning eller ohälsa och har, tvärtemot intentionen, lett till en ökning av administrativa system.

Samtidigt visar granskningen att en tidig identifiering är kopplad till tidig utskrivning, vilket understryker vikten av att Arbetsförmedlingen utreder och identifierar funktionsnedsättningar skyndsamt.

Bedömningskriterier som kapitlet utgår ifrån

För att bedöma om Arbetsförmedlingen identifierar och bedömer funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga effektivt har vi utgått från följande kriterier:

1. Arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska **identifieras på ett effektivt sätt**. Det innebär bland annat att identifieringen ska ske utan onödiga dröjsmål eller orimligt stora skillnader mellan grupper.
2. En **bedömning av arbetssökandes behov** ska göras utifrån funktionsnedsättningens påverkan på arbetsförmågan.

3.1 Arbetsförmedlingen identifierar inte funktionsnedsättningar på ett effektivt sätt

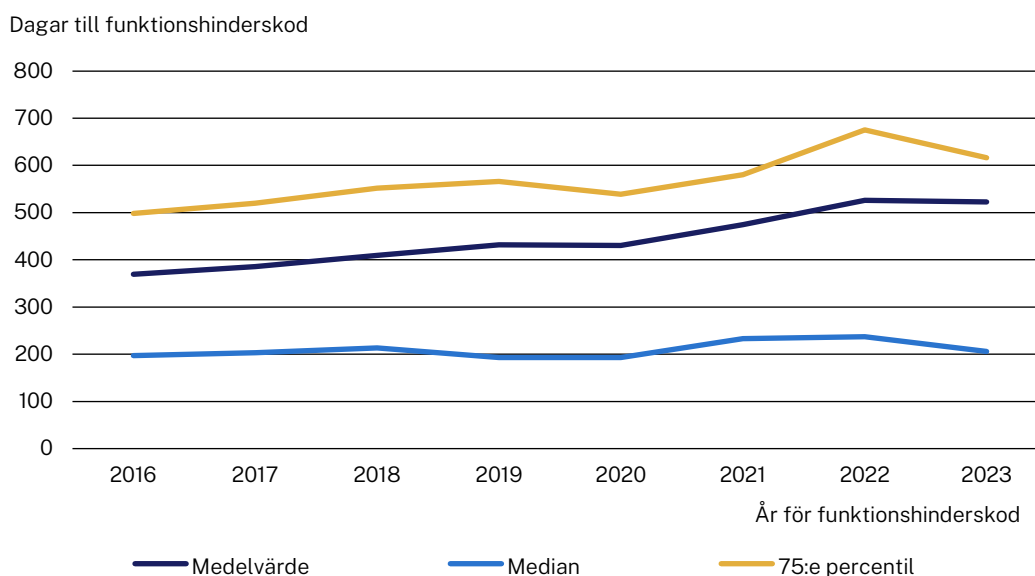
Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte identifierar funktionsnedsättningar på ett effektivt sätt, och att myndighetens förmåga att identifiera och bedöma funktionsnedsättningar har försämrats över tid. Det gäller särskilt om arbetssökande är äldre än 25 år och födda utanför Sverige, eller har en funktionsnedsättning som innebär begränsad eller nedsatt rörelseförmåga. I vissa fall missar Arbetsförmedlingen helt att identifiera arbetssökande som sannolikt har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

3.1.1 Det tar lång tid att fånga upp funktionsnedsättningar och förmågan till tidig identifiering har försämrats

Granskningen visar att det tar allt längre tid för Arbetsförmedlingen att identifiera funktionsnedsättningar under vår granskningsperiod. Den genomsnittliga tiden från inskrivning till identifiering av funktionsnedsättning har ökat markant mellan 2016 och 2023. År 2023 fick var tionde inskriven person vänta över tre år på att få sin funktionsnedsättning identifierad.⁸⁹

Det är framför allt för vissa grupper och för arbetssökande utan tidigare identifierad funktionsnedsättning som väntetiderna har ökat. År 2023 var den genomsnittliga väntetiden 523 dagar (diagram 1, mörkblåa linjen), vilket är en ökning med 154 dagar på sju år. Det finns dock en stor spridning mellan långa och korta tider (se även avsnitt 3.1.2). Var fjärde person har mycket långa väntetider som drar upp genomsnittet (gula linjen), medan de flesta har kortare väntetider (ljusblåa linjen).

Diagram 1 Antal dagar från inskrivning till identifierad och registrerad funktionsnedsättning, arbetssökande utan tidigare funktionsnedsättning, 2016–2023



Anm.: Urvalet omfattar unika individer inskrivna från och med 2013 och som fick sin första registrerade funktionsnedsättning under perioden 2016–2023. Individer som redan hade en registrerad funktionsnedsättning vid inskrivningen, exempelvis personer som kommer från skolsamverkan eller förstärkt samarbete med Försäkringskassan, ingår inte här.

Källa: Riksrevisionens beräkningar, Arbetsförmedlingens data 2013–2023.

I intervjuer beskrivs att målgruppen har mer sammansatta stödbehov än tidigare, och att det kan vara utmanande att identifiera dessa när möten med arbetssökande främst sker via telefon. I många fall krävs också tid och förtroende för att arbetssökande ska öppna upp om eventuella svårigheter kopplat till ohälsa eller funktionsnedsättning.⁹⁰

⁸⁹ Se bilaga 1, diagram 6, och även tabell 11 och tabell 14 för mer information.

⁹⁰ Grupptintervjuer 23–26 med PDM; gruppintervjuer med regionala bedömarteam; gruppintervju 6, 7 och 4 med lokalkontor.

Samtidigt har det ärendebaserade arbetssättet, i kombination med arbetssättet digitalt först, lett till att många arbetssökande ”bollas runt” – mellan avdelningen personligt distansmöte (PDM), regionala team och lokalkontor – på ett sätt som försvårar kontinuerlig kontakt (se vidare i avsnitt 3.1.5).⁹¹

Vår analys av registerdata pekar också mot att antalet kontakter mellan målgruppen och handläggarna har ökat, främst genom telefonkontakter, medan antalet fysiska möten har minskat.⁹² Till exempel hade arbetssökande i målgruppen i genomsnitt fyra kontakter med handläggare fram till en identifiering av funktionsnedsättning år 2018, varav hälften var fysiska möten. År 2023 hade det genomsnittliga antalet kontakter ökat till 11, medan andelen fysiska möten hade minskat till 19 procent. Analysen visar även att antalet beslutande handläggare innan en identifierad funktionsnedsättning har ökat och att allt fler skrivs in på PDM.⁹³

Längre genomsnittstider kan också bero på förändringar i sammansättningen av målgruppen eller andra bakgrundsfaktorer. Exempelvis ser vi en ökning av personer från vissa grupper som i genomsnitt har längre väntetider. Målgruppen har även längre arbetslöshetshistorik än tidigare, och en större andel deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar. När vi kontrollerar för dessa bakgrundsfaktorer ser vi dock fortfarande starka indikationer på att Arbetsförmedlingens förändrade arbetssätt och organisation efter 2018 har bidragit till längre genomsnittstider.⁹⁴

3.1.2 Stora skillnader i väntetider mellan grupper

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens arbete med att identifiera funktionsnedsättningar är förknippat med stora skillnader i väntetider från inskrivning till första registrering av funktionsnedsättning mellan olika grupper. Många hinner bli långtidsarbetslösa och kvalificera sig för jobb- och utvecklingsgarantin innan deras funktionsnedsättning identifieras.⁹⁵ Det gäller särskilt personer som är 25 år eller äldre och personer födda utanför Sverige. För en stor andel av personer som är 25 år eller äldre (45 procent) och de som är födda utanför Sverige (55 procent) tar det över ett år efter inskrivningen att få en

⁹¹ Jfr Statskontoret, *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025, om att myndighetens digitalisering har missgynnat dem som står längst ifrån arbetsmarknaden.

⁹² Antalet kontakter kan vara via telefon, e-besök, brev eller fysiska besök.

⁹³ Uppgifter om kontakter, PDM och beslutande handläggare finns endast tillgängliga för perioden 2018–2023, se bilaga 1 för mer information.

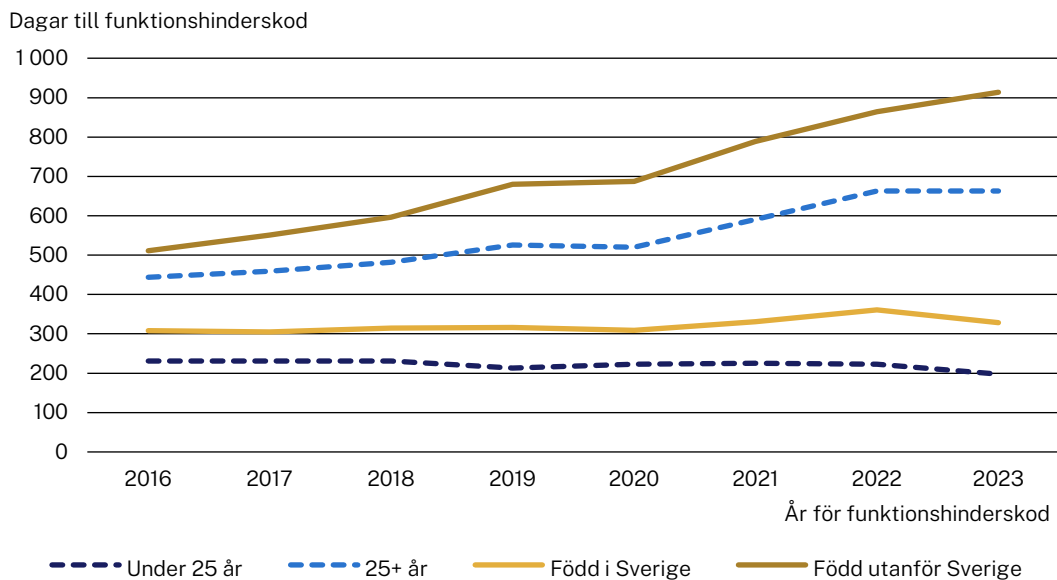
⁹⁴ I genomsnitt tar det nästan ett halvår längre att få en identifierad funktionsnedsättning år 2023 jämfört med 2018. Se bilaga 1 för mer information. Enligt vad Arbetsförmedlingen anger har ledtiderna kortats under första hälften av 2024 men fortfarande identifieras vissa grupper tidigt och andra mycket sent, se Arbetsförmedlingen, *Återrapport Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2024.

⁹⁵ Långtidsarbetslösa är enligt SCB de som varit arbetslösa i mer än sex månader, medan Arbetsförmedlingens definition är en person 25 år eller äldre som har varit arbetslös mer än 12 månader. De som är under 25 år räknas som långtidsarbetslösa efter 6 månader. Jfr SCB, *Arbetsmarknadssituationen för befolkningen 15–74. AKU 2024*, 2024, s. 8, med Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 2*, 2024, s. 8.

funktionsnedsättning identifierad. För de yngre personerna (under 25 år) och de som är födda i Sverige går det betydligt fortare.⁹⁶

Av diagram 2 framgår den kraftiga ökningen av väntetider för personer som är 25 år eller äldre och för personer födda utanför Sverige.⁹⁷ År 2023 var skillnaden i genomsnittlig väntetid mellan äldre och yngre personer 465 dagar, och mellan personer födda utanför Sverige och personer födda i Sverige 545 dagar.

Diagram 2 Antal dagar från inskrivning till identifierad och registrerad funktionsnedsättning, äldre och yngre personer, födda i Sverige och födda utanför Sverige, 2016–2023



Anm.: Urvalet omfattar unika individer inskrivna från och med 2013 och som fick sin första registrerade funktionsnedsättning under perioden 2016–2023. Individer som redan hade en registrerad funktionsnedsättning vid inskrivningen, exempelvis personer som kommer från skolsamverkan eller förstärkt samarbete med Försäkringskassan, ingår inte här.

Källa: Riksrevisionens beräkningar, Arbetsförmedlingens data 2013–2023.

Kombinationen att vara äldre och född utanför Sverige är förknippat med särskilt långa väntetider.⁹⁸ Mellan 2016 och 2023 har väntetiderna för denna grupp ökat från 546 till 1006 dagar.⁹⁹ Enligt Arbetsförmedlingen kan det vara betydligt svårare att identifiera ohälsa och funktionsnedsättning om det finns försvårande omständigheter som exempelvis språksvårigheter, brist på tidigare vårdkontakter eller historik hos andra samhällsaktörer. Myndigheten menar att det även kan finnas flera faktorer som

⁹⁶ Andel av de yngre personerna där det tar över ett år att få en identifierad funktionsnedsättning är 14 procent. Bland dem som är födda i Sverige är andelen 25 procent. Baseras på Riksrevisionens bearbetningar av Arbetsförmedlingens data.

⁹⁷ I bilaga 1, tabell 14, framgår att skillnader i genomsnittstider mellan grupperna är statistiskt säkerställda för hela perioden 2016–2023. Uppdelat per år är skillnaderna mellan grupperna statistiskt säkerställda för åren 2018–2023, men inte för tidigare år (Riksrevisionens bearbetningar av Arbetsförmedlingens data).

⁹⁸ Med äldre avses här 25 år eller äldre.

⁹⁹ Avser personer födda utanför Sverige som är 25 år eller äldre inskrivna tidigast 2013 och som fick sin första registrerade funktionsnedsättning 2016 respektive 2023. Individer som redan hade en registrerad funktionsnedsättning vid inskrivningen, exempelvis personer som kommer från skolsamverkan eller förstärkt samarbete med Försäkringskassan, ingår inte här. Riksrevisionens beräkningar av data.

samverkar, och att tiderna ökar med åldern.¹⁰⁰ Vår registeranalys visar att personer födda utanför Sverige oftare är äldre och har begränsad rörelseförmåga. När vi tar hänsyn till flertal bakgrundsfaktorer ser vi att skillnaderna är större mellan äldre och yngre personer än mellan personer födda utanför Sverige och personer födda i Sverige.¹⁰¹

Arbetsförmedlingens förordningsstyrda uppdrag att prioritera unga arbetssökande med funktionsnedsättning gör att myndigheten sannolikt arbetar mer aktivt och sammanhållet för att snabbare få ut unga i arbete eller studier.¹⁰² Detta kan delvis förklara varför personer under 25 år har betydligt kortare väntetider, och att gruppskillnader baserade på födelseregion inte uppstår på samma sätt som bland äldre. Medan de största skillnaderna baserat på födelseregion finns i de övre ålderskategorierna, ser vi i våra registeranalyser inga betydande skillnader bland personer under 25 år.¹⁰³

Äldre personer och personer födda utanför Sverige kan också ha längre väntetider om handläggare upplever att det är svårare att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning och hitta passande insatser och aktiviteter för dessa grupper (se även avsnitt 3.2). Granskningen visar att båda grupperna har haft fler beslutande handläggare innan de fick sin funktionsnedsättning identifierad, jämfört med yngre personer respektive personer födda i Sverige. Efter 2018 har ökningen i antalet unika beslutande handläggare innan en identifierad funktionsnedsättning varit signifikant för flera grupper, särskilt för personer födda utanför Sverige.¹⁰⁴

Vår aktgranskning visar dock inga indikationer på att de långa väntetiderna systematiskt kan hänföras till den arbetssökandes svårigheter att påtala sin ohälsa eller funktionsnedsättning.¹⁰⁵ Vi ser att äldre personer och personer födda utanför Sverige snarare oftare behöver påtala sin ohälsa eller funktionsnedsättning i samtal med arbetsförmedlare jämfört med yngre personer respektive personer födda i Sverige. Personer födda utanför Sverige är också oftare högutbildade men har i lägre utsträckning en insats eller aktivitet än personer födda i Sverige. Såväl äldre personer som personer födda utanför Sverige är oftare öppet arbetslösa, förhindrade att ta ett arbete eller deltar oftare i jobb- och utvecklingsgarantin innan deras funktionsnedsättning identifieras.

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen, *Återrapport Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2024.

¹⁰¹ Bilaga 1, tabell 14.

¹⁰² Myndigheten har förordningsstyrda uppdrag om samverkan för unga med funktionsnedsättning: dels med skolan om övergången från skola till arbetsliv, dels med Försäkringskassan för att öka möjligheten till egen försörjning genom arbete. Se 16 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁰³ Se bilaga 1, diagram 10.

¹⁰⁴ Baseras på resultat som presenteras i bilaga 1, tabell 12, 15 och 16.

¹⁰⁵ Riksrevisionens genomgång av ärendeakter på Arbetsförmedlingens huvudkontor, augusti–september 2024.

Av aktgranskningen framgår även att många personer som är 25 år eller äldre anvisas till stöd och insatser som inte är utformade för att identifiera ohälsa eller funktionsnedsättningar. Efter planeringssamtalet anvisas de i hög grad till en fristående aktör, till exempel inom Rusta och matcha (tidigare Stöd och matchning), vilka saknar uppdrag, och i vissa fall även kompetens, att omhänderta funktionsnedsättningar.¹⁰⁶

Aktgranskningen visar tre olika typfall på hur så kallade inläsningseffekter kan ha fördröjt identifieringen av målgruppen, och på så vis även försenat tillhandahållandet av adekvat stöd och insats.¹⁰⁷ Typfallen representerar personer över 25 år, både personer födda i Sverige och personer födda utomlands. Till exempel beskriver typfall 3 en person som skrivs in på ett lokalkontor och som har haft 13 olika beslut om insatser och program innan en funktionsnedsättning registreras. Då hade det gått fem år sedan inskrivningen. Efter identifieringen har den arbetssökande fått andra typer av insatser, som lönebidrag för anställning eller stöd av en SIUS-konsulent.

Vissa typer av funktionsnedsättningar tar längre tid att identifiera

Granskningen visar att den totala ökningen i antalet dagar från inskrivning till registrerad funktionsnedsättning delvis kan förklaras av ökade väntetider för personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt eller begränsad rörelseförmåga.

Diagram 4 illustrerar genomsnittstiden från inskrivning till registrerad funktionsnedsättning under perioden 2016–2023, uppdelat på typ av funktionsnedsättning.¹⁰⁸ Personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt eller begränsad rörelseförmåga har fått kraftigt ökade väntetider efter 2018, jämfört med andra typer av funktionsnedsättningar. Denna grupp utgör också en allt större andel av samtliga personer med registrerad funktionsnedsättning.¹⁰⁹ Ökade väntetider ses även för gruppen med andra typer av funktionsnedsättningar, som somatiskt relaterade funktionsnedsättningar och funktionsnedsättningar relaterade till funktion i hjärta, kärl eller lungor (kategorin ”övriga” i diagram 3), men denna grupp utgör inte en lika stor andel av samtliga personer med registrerad funktionsnedsättning.

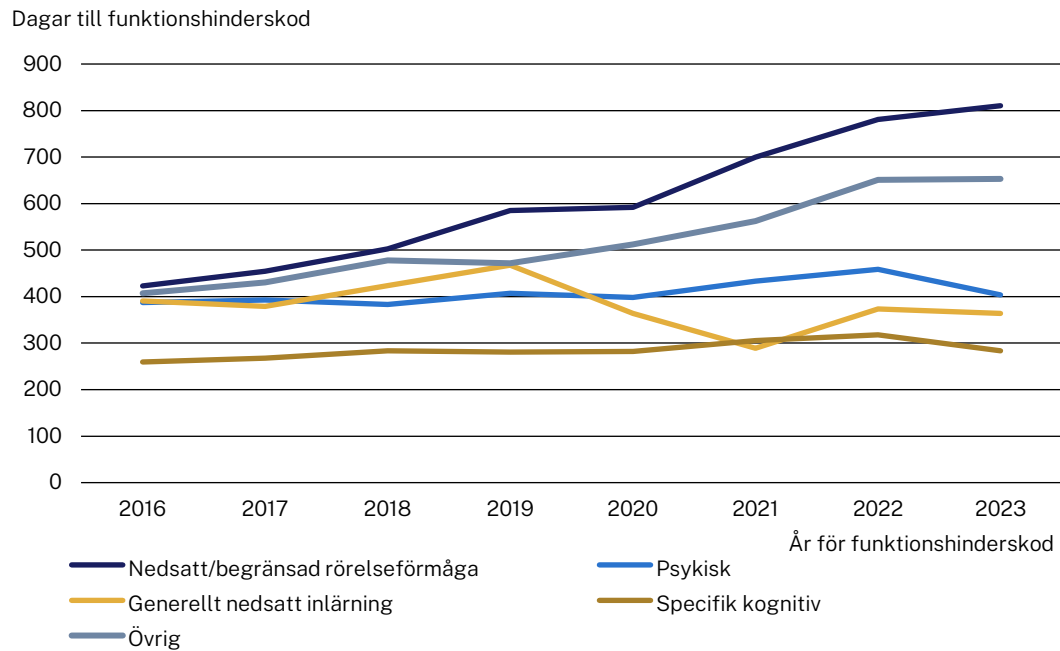
¹⁰⁶ En registrering av funktionsnedsättning är myndighetsutövning och åligger aldrig en fristående aktör. Däremot ska fristående aktörer signalera till Arbetsförmedlingen när det finns tecken som tyder på behovet av att utreda funktionsnedsättning. Svar från Arbetsförmedlingen i samband med faktagranskning 2025-05-16.

¹⁰⁷ Se bilaga 1, tabell 23.

¹⁰⁸ Det är viktigt att påpeka att genomsnittet påverkas av extremvärden, vilket vi beskrev i föregående avsnitt.

¹⁰⁹ Se bilaga 1, tabell 23, för mer information.

Diagram 3 Antal dagar från inskrivning till identifierad och registrerad funktionsnedsättning, uppdelat på typ av funktionsnedsättning, 2016–2023



Anm.: Urvalet omfattar unika individer inskrivna från och med 2013 och som fick sin första registrerade funktionsnedsättning under perioden 2016–2023. Individer som redan hade en registrerad funktionsnedsättning vid inskrivningen, exempelvis personer som kommer från skolsamverkan eller förstärkt samarbete med Försäkringskassan, ingår inte här. I kategorin Övrig ingår "övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar" och "nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor".

Källa: Riksrevisionens beräkningar, Arbetsförmedlingens data 2013–2023.

Enligt Arbetsförmedlingen återfinns äldre arbetssökande oftare i kategorin nedsatt eller begränsad rörelseförmåga, medan yngre arbetssökande oftare tillhör kategorierna specifik kognitiv funktionsnedsättning och generellt nedsatt inlärningsförmåga.¹¹⁰ Specifik kognitiv funktionsnedsättning inkluderar bland annat olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som ofta klarläggs redan under skoltiden för yngre personer.

Vår registeranalys visar även att personer födda utanför Sverige oftare återfinns i kategorin nedsatt eller begränsad rörelseförmåga jämfört med personer födda i Sverige. Personer födda utanför Sverige med nedsatt eller begränsad rörelseförmåga har betydligt längre väntetider än personer födda i Sverige, även om ökningen också finns för de sistnämnda.¹¹¹

¹¹⁰ Arbetsförmedlingen, Återrapport Identifiering och registrering av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 2024.

¹¹¹ Ökning av ledtiden för båda grupperna tyder på att ökningen inte uteslutande kan förklaras av att Arbetsförmedlingens arbete blivit svårare på grund av arbetssökandes brister i svensk kunskaper eller avsaknad av tidigare vårdkontakter. Se bilaga 1, diagram 9, för mer information.

Av intervjuer framgår att en del personer inte vill berätta att de har en funktionsnedsättning.¹¹² När kontakten med arbetssökande sker digitalt och via telefon i stället för fysiskt, kan arbetsförmedlare inte heller på samma sätt som förut direkt observera arbetssökandes funktionsnedsättningar. Det kan ha bidragit till att myndigheten blivit sämre på att identifiera nedsättningar kopplade till just rörelseförmåga.

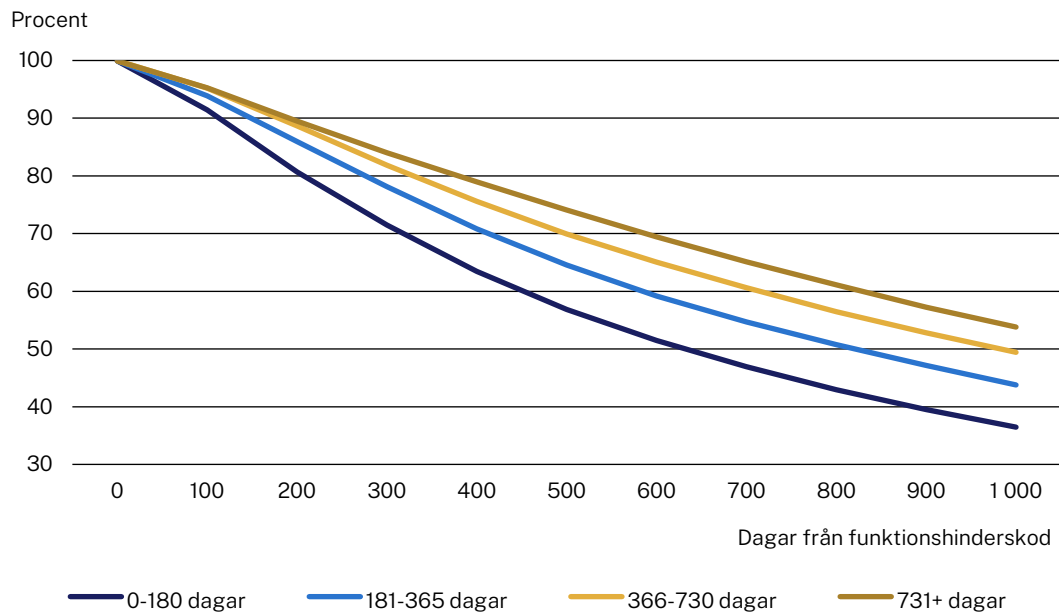
3.1.3 En tidig identifiering av funktionsnedsättning är kopplad till snabbare utskrivning

Granskningen visar att personer som fick sin funktionsnedsättning identifierad tidigt i inskrivningsperioden skrevs ut från Arbetsförmedlingen på grund av arbete eller studier i större utsträckning än dem som fick den identifierad senare. Diagram 4 visar att det tar cirka 600 dagar från registrering av funktionsnedsättning till att hälften av gruppen som fick en snabb identifiering (inom ett halvår, dag 0–180), skrivs ut. För gruppen som fick en sen identifiering (efter ett eller två år, dag 366–730) tar det cirka 1 000 dagar innan hälften skrivs ut.

Det finns därför mycket som talar för att en tidig identifiering av funktionsnedsättning har ett mervärde. Exempelvis kan det ge snabbare tillgång till särskilda insatser eller adekvat stöd utifrån behov, vilket kan korta tiden i arbetslöshet och bidra till en tidigare utskrivning på grund av arbete eller studier. Samtidigt kan vi inte utesluta att det finns många andra faktorer som spelar roll, såsom selektions- och sammansättningseffekter.

¹¹² Gruppintervju 24, 25 med PDM; gruppintervju 3 med lokalkontor.

Diagram 4 Andel inskrivna personer med en identifierad och registrerad funktionsnedsättning som ännu inte blivit utskrivna på grund av arbete eller studier, uppdelat på när de fick en registrerad funktionsnedsättning



Anm.: Urvalet omfattar unika individer inskrivna från och med 2013 och som fick sin första registrerade funktionsnedsättning under perioden 2016–2023. Individer som redan hade en registrerad funktionsnedsättning vid inskrivningen, exempelvis personer som kommer från skolsamverkan eller förstärkt samarbete med Försäkringskassan, ingår inte här. X-axeln avser antal dagar från registrerad funktionsnedsättning till utskrivning, och sträcker sig till 1000 dagar. En del individer har dock större antal dagar, men det syns inte i figuren. Y-axeln avser andel av dem med en registrerad funktionsnedsättning som ännu inte är utskrivna från Arbetsförmedlingen. Utskrivningen avser här avaktualisering på grund av arbete eller studier, samt av okänd orsak. En individ som fått en registrerad funktionsnedsättning dag 90 hamnar i den mörkblå linjen. Om individen skrivs ut p.g.a. arbete eller studier dag 200 efter att den fått en registrerad funktionsnedsättning så bidrar det till att linjen går ner till dag 200 på x-axeln.

Källa: Riksrevisionens beräkningar, Arbetsförmedlingens data 2013–2024.

3.1.4 Många med varaktiga funktionsnedsättningar eller historik av långtidssjukfrånvaro fångas inte upp

För att undersöka om det förekommer att Arbetsförmedlingen missar att identifiera en funktionsnedsättning, har vi genomfört en särskild analys av personer med varaktiga funktionsnedsättningar som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Dessa personer kan i de flesta fall antas ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹¹³ Vi har även med samma syfte genomfört en särskild analys av långtidssjukskrivna som skrivs in som arbetssökande. Analyserna visar att det tar allt längre tid för personer med varaktiga funktionsnedsättningar eller historik av långtidssjukskrivning att få en registrerad

¹¹³ LSS, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, gäller för: 1. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd, 2. personer med betydande och bestående begävningsmässigt funktionshinder efterhjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom eller 3. personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

funktionsnedsättning, och att allt fler personer inte fångas upp. År 2023 hade knappt hälften av dem med varaktiga funktionsnedsättningar en registrerad funktionsnedsättning efter ett år som inskrivna.

Diagram 5 visar att andelen bland dem med LSS som får en identifierad och registrerad funktionsnedsättning efter inskrivning minskade kraftigt mellan 2013 och 2023.¹¹⁴ År 2013 fick hälften av dessa en registrerad funktionsnedsättning under den första månaden som inskriven. År 2023 var motsvarande andel endast 10 procent.¹¹⁵ Efter ett år som inskriven var andelen utan en registrerad funktionsnedsättning mer än dubbelt så hög 2023 jämfört med 2013.¹¹⁶ En kompletterande analys redovisad i tabell 22 i bilaga 1 visar att skillnaderna i utfall över tid inte förklaras av andra förklarande variabler.

Att vissa av den studerade LSS-gruppen inte får en registrerad funktionsnedsättning vid varje given tidpunkt kan delvis förklaras av att en del personer i gruppen inte har samtyckt till att Arbetsförmedlingen registrerar en funktionsnedsättning, eller att funktionsnedsättningen inte bedöms medföra nedsatt arbetsförmåga.¹¹⁷ Men dessa faktorer kan sannolikt inte förklara den försämring över tid som vi ser. I vår granskning har det inte framkommit någon indikation på att arbetsförmågan i den studerade gruppen eller benägenheten till samtycke skulle ha minskat över tid.

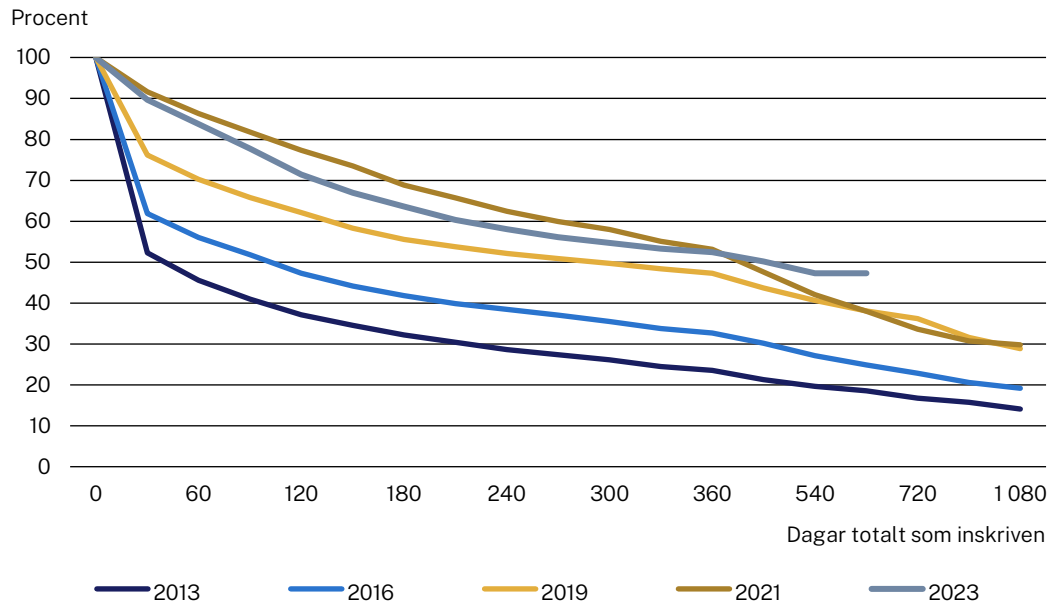
¹¹⁴ Diagrammet visar så kallade överlevnadskurvor, eller Kaplan-Meier-kurvor, som i det här fallet visar hur stor andel av de förstagångsinskrivna som vid ingången av varje period (30-dagarsperioder under det första året och därefter i något glesare intervall) var inskriven som arbetssökande men ännu inte hade fått en funktionshinderskod. Individer som skrivs ut som arbetssökande utan att ha fått en funktionshinderskod censureras.

¹¹⁵ 90 procent av dem som var inskrivna som arbetssökande i minst 30 dagar hade inte fått en funktionshinderskod innan dess.

¹¹⁶ 52 procent år 2023 i jämförelse med 24 procent 2013.

¹¹⁷ Se avsnitt 2.1.1 om att en registrering fram till maj 2025 byggts på frivillighet och arbetssökandes samtycke.

Diagram 5 Andel som ännu inte fått en identifierad och registrerad funktionsnedsättning bland personer med funktionsnedsättning som omfattas av LSS, per inskrivningsår



Anm.: Avser personer med funktionsnedsättning, som omfattas av LSS, som för första gången skrevs in som arbetssökande 2013, 2016, 2019, 2021 respektive 2023. Andelarna anger hur många som vid ingången av varje given 30-dagarsperiod efter inskrivningen ännu inte hade fått en funktionshinderskod registrerad.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på Riksrevisionens datainsamling från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB.

Motsvarande analys för gruppen långtidssjukskrivna (längre än 180 dagar) visar på liknande mönster. Andelen som fått en registrerad funktionsnedsättningen under den första månaden efter sjukfallets avslut har minskat markant över tid. Vår analys indikerar att det inte enbart handlar om en förändrad population och sammansättning, utan att Arbetsförmedlingen successivt sedan 2013 har blivit allt sämre på att snabbt identifiera och registrera funktionsnedsättningar.¹¹⁸

3.1.5 Bristande systemstöd och uppdelning i olika ärendeslag bidrar till att handläggningen hakar upp sig

Handläggningen av ärenden som rör personer med funktionsnedsättning påverkas av hur Arbetsförmedlingens handlägningsprocess i stort är utformad.¹¹⁹ Även om verksamheten i hög grad är organiserad utifrån att arbetsförmedlarna ska arbeta ärendebaserat främjar inte myndighetens systemstöd ett sådant arbetssätt. Det har lett till överlagring av administrativa system, oklara kontaktvägar, otydlighet i ansvar och roller samt avbrott och många överlämningar mellan handläggare.¹²⁰ Ett exempel är att arbetsförmedlarna behöver hantera vissa beslut och ärendetyper för

¹¹⁸ Se diagram 20 och tabell 22 i bilaga 1.

¹¹⁹ Se Arbetsförmedlingen, *Översyn av förmedlingsverksamheten. Del 1 problemanalys av nuläget*, 2025; Statskontoret, *Gör jobbet!*, 2025; Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, 2023.

¹²⁰ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31; Arbetsförmedlingen, *Internrevisionsrapport Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR*, 2021.

målgruppen i gamla systemstöd, och andra i nya system. Vissa moment kräver även manuell hantering eller hantering enligt lokala rutiner.¹²¹ Systemen är också ofta utsatta för driftstörningar.¹²²

En bärande idé i ett ärendebaserat arbetssätt är ökad specialisering, men som tidigare studier pekat på är personalstyrkan för liten att kunna arbeta effektivt utifrån en uppdelning i olika ärendeslag.¹²³ Av intervjuer framgår att mycket av arbetet utförs i ”stuprör”. Handläggarna saknar ofta all information de behöver när de tar över ett ärende, och har inte förutsättningar att följa upp vad som sker efter att de har lämnat ifrån sig ärendet.¹²⁴ Detta, i kombination med brist på överblick och helhetsansvar, medför att ärenden skickas runt i onödan.¹²⁵ Till exempel kan personer med funktionsnedsättning aktualiseras för lönebidrag, trots att de inte är färdigutredda, eller skickas vidare för kompletterande bedömning utan att tillhöra rätt målgrupp.¹²⁶ Många överlämningar bidrar till att arbetssökande ”bollas runt” och skapar dubbelarbete för förmedlarna.¹²⁷

Till följd av att arbetsuppgifter styckats upp i mindre delar, ökar också antalet kontakter som varje enskild arbetssökande behöver hantera.¹²⁸ I granskningen har vi fått till oss exempel på arbetssökande som återkommande behövt redogöra för sin problematik på nytt för nya handläggare, vilket lett till frustration och uppgivenhet.¹²⁹

Sammantaget kan konstateras att det ärendebaserade arbetssättet inte gett avsedd effekt för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden, trots att det är just den gruppen som myndigheten ska prioritera. För att minska antalet kontakter för enskilda har myndigheten enligt uppgift påbörjat införandet av ett teambaserat arbetssätt, där professioner och arbetsförmedlare gemensamt ska möta arbetssökande i behov av fördjupat och sammansatt stöd.¹³⁰

¹²¹ Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) är det äldre systemstödet, där medicinska underlag dokumenteras i ett digitalt dokumentlager (ELIN), och det nya ärendehanteringssystemet heter Beslut och ärenden (BÄR) (gruppintervju 2, 4, 5 med lokalkontor och intervju 12 med chef, samt projektgruppens erfarenhet av att granska ärendeakter).

¹²² Återkommande driftstopp i systemen fick vi själva erfara i samband med vår granskning av ärendeakter.

¹²³ Bengtsson m.fl., 2023; Wallinder och Seing, 2022; Statskontoret, *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025.

¹²⁴ Gruppintervju 17–22 med regionala team samt gruppintervju om arbetsgivararbete.

¹²⁵ Intervju 13 med chef; gruppintervju 6 med lokalkontor.

¹²⁶ Gruppintervjuer 17–22 med regionala bedömarteam; gruppintervjuer 8, 9 och 10 om arbetsgivararbete.

¹²⁷ Gruppintervju 5 med lokalkontor. Jfr Arbetsförmedlingen, *Översyn av förmedlingsverksamheten. Del 1 Problemanalys av nuläget*, 2025, där detta även lyfts som ett problem.

¹²⁸ Vid en av gruppintervjuerna på lokalkontor drogs en parallell mellan myndighetens handläggning och ett löpande band. Även intervju med Funktionsrätt Sverige 2024-09-20 om de många kontakterna.

¹²⁹ Brev till Riksrevisionen 2024-09-10; intervju med Funktionsrätt Sverige 2024-09-20, 2024-02-25.

¹³⁰ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31. Se även Wallinder och Seing, “When the client becomes her own caseworker: dislocation of responsibility through digital self-support in the Swedish public employment service”, 2022.

3.2 Förutsättningarna för bedömningar skiljer sig åt

Ett viktigt led i en effektiv identifiering av funktionsnedsättning är att bedöma den arbetssökandes behov utifrån om funktionsnedsättningen påverkar arbetsförmågan. Granskningen visar att det finns flera olika arbetssätt för bedömningar och att tillgången till bedömningar varierar för personer med funktionsnedsättning beroende på bland annat myndighetens målgruppsstyrning. Förutsättningarna för att göra bedömningar skiljer sig också åt. Trots att lokala och regionala bedömningar många gånger kan ha ett likartat syfte utförs de på olika sätt, vilket skapar otydlighet och leder till att arbetssökande inte får det stöd de behöver. Väntan på medicinska underlag från hälso- och sjukvården bidrar också till att bedömningar drar ut på tiden.

3.2.1 Ofta svårt att upptäcka funktionsnedsättningar som den arbetssökande inte själv berättar om

Granskningen visar att det första planeringssamtalet inte är ändamålsenligt utformat för att effektivt identifiera eller tolka kännetecken på funktionsnedsättningar. Enligt Riksrevisionen beror det på flera faktorer. För det första begränsas möjligheten att ringa in en eventuell funktionsnedsättning av formen för planeringssamtalet och att det är mycket annan information som också ska delges och inhämtas.

Enligt riktlinjerna ska planeringssamtalet ta 40 minuter att genomföra.¹³¹ Under denna tid ska arbetsförmedlaren informera om arbetslöshetsförsäkringen, bedöma arbetssökandes arbetsförutsättningar, diskutera arbetssökandets inriktning, utröna om det föreligger en funktionsnedsättning eller annan ohälsa samt om det förekommer våld i nära relation.¹³² Av intervjuer framgår att tidsramen uppfattas som snäv, vilket kan orsaka stress och göra det svårare att lyfta känsliga frågor på ett förtroendefullt sätt.¹³³

Sedan december 2023 kan arbetssökande när de skriver in sig digitalt uppge eventuell ohälsa eller funktionsnedsättning, vilket uppges ha underlättat planeringssamtalet och den fortsatta handläggningen.¹³⁴ Samtidigt är det långt ifrån alla arbetssökande som väljer att uppge ohälsa eller funktionsnedsättning i samband med att de skriver in sig. En del arbetssökande är heller inte varse sin funktionsnedsättning vid inskrivningen, och kan därför inte beskriva eller sätta ord på den.¹³⁵

För det andra finns brister i processen med de ytterligare bedömningar som måste till, innan en samlad bedömning av hur funktionsnedsättningen påverkar arbetsförmågan kan göras. Det handlar bland annat om långa väntetider och att olika målgrupper styrs mot olika bedömningar, trots likartade behov. Arbetssökande som

¹³¹ Avstämt i gruppintervju 23–26 med PDM.

¹³² Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2024.

¹³³ Gruppintervju 23–26 med PDM.

¹³⁴ Gruppintervjuer 23–26 med PDM; gruppintervjuer 1–2 med lokalkontor. Se även Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024, 2025*, s. 65.

¹³⁵ Gruppintervju 24–25 med PDM; gruppintervju 7 med lokalkontor.

skriver in sig digitalt har oftast det första planeringssamtalet med arbetsförmedlare inom PDM. Om arbetsförmedlaren bedömer att det finns behov av fördjupat stöd, slussas den arbetssökande vidare till ett lokalkontor för ett fördjupat planeringssamtal. Om det saknas tidigare dokumentation av ohälsa eller funktionsnedsättning, och personen inte varit arbetslös så länge eller har en arbetsgivare som vill anställa med lönebidrag, slussas den sökande i stället vidare till ett regionalt bedömarteam för en kompletterande bedömning.¹³⁶ Därefter återförs ärendet till PDM eller fortsätter att handläggas på ett lokalkontor. En del grupper som behöver fördjupat stöd hänvisas direkt till ett lokalkontor efter inskrivning, utan att passera PDM.¹³⁷

Identifiering av personer som behöver slussas vidare till fördjupat planeringssamtal eller till kompletterande bedömning sker i regel utan att arbetsförmedlarna fysiskt träffar personerna i fråga. Det ställer höga krav på samtalskompetens, och i intervjuer lyfts att fysiska möten hade varit att föredra om det funnits organisatoriska förutsättningar till det.¹³⁸

För det tredje har myndigheten haft svårt att säkerställa att arbetsförmedlarna som håller i det inledande planeringssamtalet har förutsättningar att föra potentiellt svåra samtal kring ohälsa, funktionsnedsättning, missbruk eller våld. Riksrevisionens genomgång visar att kunskapsstödet som rör samtal kring funktionsnedsättning och ohälsa är förhållandevis översiktligt. Utbildningsmaterialet är till övervägande del frivilligt och utformat som självstudier i form av korta webbkurser, ofta i Powerpoint-format. Endast några utbildningar är lärarledda.¹³⁹

Lokalkontor kan till viss del arbeta med lärande genom kollegial kunskapsöverföring, men inom PDM finns det betydligt färre specialister inom arbetslivsinriktad rehabilitering att rådfråga eller lära av. Arbetsförmedlarna inom PDM ska ha erbjudits utbildning i arbetslivsinriktad rehabilitering, men det är oklart hur många som tagit del av den. Personalomsättningen har också varit hög i perioder, med många nya medarbetare och en pressad arbetssituation.¹⁴⁰

¹³⁶ Arbetsförmedlingen, "Kompletterande bedömning", 2024-05-28.

¹³⁷ Arbetssökande som vid den digitala inskrivningen uppger att de är i behov av tolk, eller är unga och saknar gymnasieutbildning styrs direkt till ett lokalkontor för vidare handläggning.

¹³⁸ Grupptervjuer 23–26 med PDM. Det kan noteras att de personer som vi har intervjuat överlag har lång erfarenhet i yrket, liksom av professionella samtal med målgruppen.

¹³⁹ Riksrevisionens genomgång av utbildningsmaterial rörande funktionsnedsättningar från Arbetsförmedlingens kompetensportal, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2024-10-03. Se även Arbetsförmedlingen, *Introduktion arbetsförmedlare – rekommenderade utbildningar*, 2024, version 3. För den som ska arbeta med bl.a. samverkan med Försäkringskassan, lönebidrag eller SIUS finns obligatoriska utbildningar som sträcker sig över längre tid. Alla nyanställda på Arbetsförmedlingen behöver också ta del av ett utbildningspaket om bl.a. statstjänstemannarollen.

¹⁴⁰ Jfr JO beslut dnr. 7766–2022 om myndighetens bristande tillgänglighet och service.

3.2.2 Kompletterande bedömning har införts för effektivare identifiering men möter inte fullt ut behoven

För att avlasta lokalkontoren och göra identifieringen av funktionsnedsättningar mer effektiv och likvärdig, införde Arbetsförmedlingen 2022 ett nytt arbetssätt där regionala bedömarteam gör kompletterande bedömningar. Granskningen visar att detta endast delvis har avhjälpt problem med långa ledtider och bristande likvärdighet i tillgången till bedömningar. Väntetiden har i perioder varit lång och 70 procent av bedömningsarbetet sker fortfarande på lokalkontor.¹⁴¹ Styrningen internt har också inneburit att arbetssökande som sannolikt hade varit behjälpta av en kompletterande bedömning ändå inte har fått det. Granskningen visar även att förutsättningarna och formerna för kompletterande bedömning skiljer sig åt mellan regionerna.

Inget sömlöst flöde mellan PDM, regionala bedömarteam och lokalkontor

En kompletterande bedömning utförs av specialiserade regionala bedömarteam bestående av arbetsförmedlare och professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering, enligt en nationellt utformad struktur. Bedömningen omfattar ett till som mest tre distansmöten, mestadels via telefon, och ska resultera i ett underlag för Arbetsförmedlingen och den arbetssökande inom områden som matchningsbarhet, en samlad bedömning om arbetsförmågan, adekvat stöd och anpassning samt motivering av nästa insats.¹⁴²

Intervjuer med teamen som gör kompletterande bedömningar visar att handläggarna generellt är nöjda med det nya arbetssättet.¹⁴³ Dock varierar villkoren för att arbeta metodtroget beroende på regionernas budget, organisatoriska förutsättningar och tillgång till specialistkompetens. Trots att metoden är nationellt utformad, är det upp till respektive region att avgöra hur bedömarteamen ska resurssättas.¹⁴⁴ I alla regioner har teamet formellt ansvar för bedömningen, men ibland handlägger arbetsförmedlare och professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering ärendena på egen hand.¹⁴⁵

Hittills har framför allt nyinskrivna och arbetssökande som nyligen trätt in i jobb- och utvecklingsgarantin, utan tidigare indikation på ohälsa eller funktionsnedsättning, prioriterats för kompletterad bedömning. Granskningen visar dock på flera hack i det tänkta flödet mellan PDM, regionala team och lokalkontor, vilket skapat brister i informationsöverföring, samordning och uppföljning.

¹⁴¹ Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

¹⁴² En rekommendation om samverkan kan till exempel vara en signal om att den arbetssökande har för låg arbetsförmåga för att komma vidare enbart med de insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda.

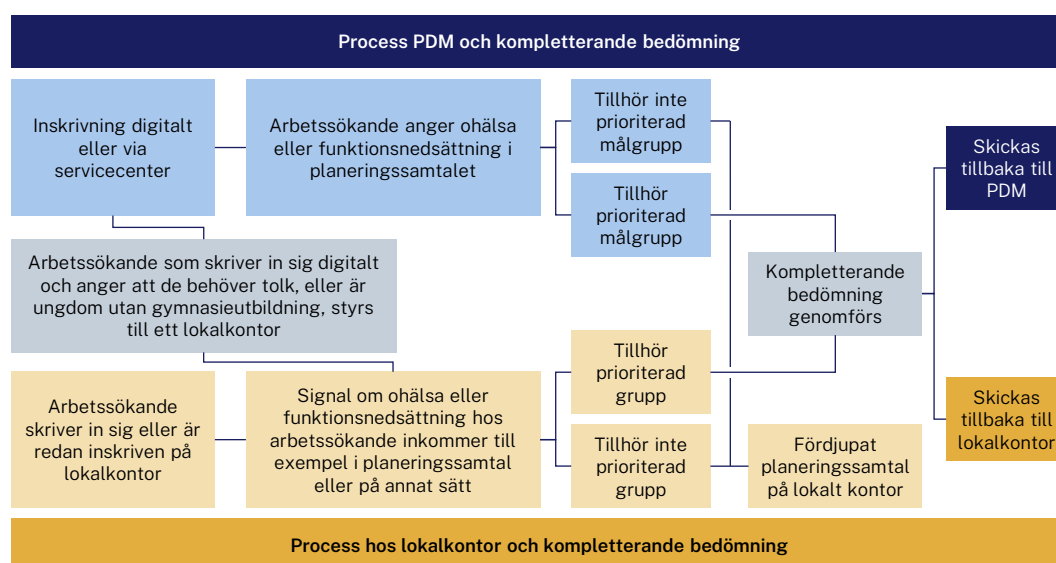
¹⁴³ Grupptervju 17–22 med regionala bedömarteam.

¹⁴⁴ Till exempel hur många medarbetare som ska arbeta med uppdraget.

¹⁴⁵ Grupptervju med regionala bedömarteam.

Figur 2 nedan ger en överblick över myndighetens framtagna process för planeringssamtal på PDM, kompletterande bedömning i regionala bedömarteam och fördjupat planeringssamtal på lokalkontor. Arbetssökande som skriver in sig digitalt, och som efter ett planeringssamtal på PDM aktualiseras för kompletterande bedömning, slussas vidare enligt den övre processen i figuren. Arbetssökande som skrivs in via ett lokalkontor kan också aktualiseras för kompletterande bedömning, men det sker mer sällan eftersom ärenden från PDM prioriteras (den nedre delen i figuren). Efter kompletterande bedömning skickas den arbetssökande tillbaka till PDM eller lokalkontor för vidare insatser.

Figur 2 Processen för kompletterande bedömning i regionala bedömarteam och fördjupat planeringssamtal på lokalkontor



Källa: Arbetsförmedlingen, Kartläggning av kompletterande bedömning Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet, 2024. Riksrevisionens sammanställning.

Enligt våra intervjuer har det varit relativt vanligt att ärenden skickats fram och tillbaka mellan PDM och de regionala teamen innan de hamnat rätt. Enligt bedömarteamen beror det främst på att dokumentationen från PDM varit ofullständig eller för knapphändig för att kunna ta ärendet vidare, delvis på grund av otydliga riktlinjer.¹⁴⁶ Trots att PDM bedöms ha blivit mer träffsäkra över tid, förekommer det att personer ur fel målgrupp aktualiseras för kompletterande bedömning, till exempel arbetssökande med övergående besvär såsom pollenallergi.

Å andra sidan framhöll handläggare inom PDM att de regionala bedömarteamen ofta har för högt ställda krav på dokumentation.¹⁴⁷ På en del lokalkontor beskrevs att de regionala teamen, på grund av bristande lokalkännedom, rekommenderar insatser som inte finns, eller som är omöjliga att anvisa till lokalt. Därtill kan ofullständiga

¹⁴⁶ Gruppintervju 17, 21 och 22 med regionala bedömarteam.

¹⁴⁷ Gruppintervju 24, 26 med PDM.

bedömningar leda till att arbetssökande behöver genomgå både en kompletterande bedömning och ett fördjupat planeringssamtal på lokalkontor i väntan på identifiering av funktionsnedsättning och eventuella stödbehov.¹⁴⁸

Till otydlighet bidrar även att det finns flera olika arbetssätt för bedömningar som berör målgruppen, och som utförs i olika kanaler och dokumenteras i olika system: ett planeringssamtal och en arbetsmarknadspolitisk bedömning som alla arbetssökande ska få, en kompletterande bedömning som görs av regionala bedömarteam, ett fördjupat planeringssamtal som sker på lokalkontor, bedömningssamtal hos professioner inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, samt en samlad bedömning av stödbehov med utgångspunkt i olika typer av dokumentation som styrker en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹⁴⁹

Överlag förefaller det otydligt för flera handläggare vad andra handläggare som arbetar med målgruppen gör.¹⁵⁰ Bedömningsverksamheten är till exempel uppbyggd så att de regionala bedömarteamen inte får någon återkoppling på vad som sker med deras rekommendationer. På lokalkontor upplevs det också svårt att få återkoppling på vad som händer med föreslagna insatser.¹⁵¹ Även om det finns expertkunskap hos enskilda handläggare och chefer så samlas och sprids inte kunskapen systematiskt i organisationen om målgruppen, eller hur den påverkas av nya arbetssätt, tjänster och insatser.

Tillgången till bedömningar ser olika ut beroende på målgruppstillhörighet

Myndighetens styrning innebär att vissa personer ur målgruppen slussas direkt till lokalkontor efter inskrivning. Dessa personer blir i praktiken inte aktuella för kompletterande bedömning, även om de skulle behöva en sådan i förhållande till ohälsa eller funktionsnedsättning. Det finns heller inte samma personalresurser för bedömningar på lokalkontor, eller någon nationell styrning av metodiken för fördjupat planeringssamtal motsvarande den som finns för kompletterande bedömning regionalt.¹⁵² Professionerna inom arbetslivsinriktad rehabilitering på lokalkontor har dessutom många andra arbetsuppgifter att hantera. Sammantaget innebär det att förutsättningarna för att göra bedömningar ser olika ut och att arbetssökande med likartade behov aktualiseras för olika slags bedömningar.¹⁵³

¹⁴⁸ Grupptervju 1, 5 med lokalkontor.

¹⁴⁹ Intervju 11, 13 med chefer. I maj 2025 fattade dock Arbetsförmedlingen beslut om ett stegvis införande av ett enhetligt och digitalt arbetssätt inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

¹⁵⁰ Grupptervju 1, 3 med lokalkontor; grupptervjuer om arbetsgivararbetet.

¹⁵¹ Grupptervju 3, 7, 6 med lokalkontor.

¹⁵² Intervjuer med lokalkontor och regionala bedömarteam; Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning. Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

¹⁵³ Arbetssökande som har prioriterats för kompletterande bedömning under 2023 och 2024 är öppet nyinskrivna arbetssökande dag 1–90, arbetssökande som har en arbetsgivare som vill anställa med lönebidrag och som behöver bedömning om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt arbetssökande inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin dag 1-90. Arbetssökande som inte varit

Kön från PDM till kompletterande bedömning har dessutom varit lång. Det har inneburit att arbetssökande fått vänta länge på stöd, och ofta lämnats utan aktivitet under tiden.¹⁵⁴ För att minska köerna, som i perioder överstigit 20 veckor, beslutade Arbetsförmedlingen i slutet av 2022 att prioritera om så att nyinskrivna utan tidigare dokumenterade hinder aktualiserades för kompletterande bedömning, i stället för arbetssökande med längre inskrivningstider.¹⁵⁵

Den nya styrningen mot främst nyinskrivna har inneburit kortare kötider till registrering av funktionsnedsättning för arbetssökande som får kompletterande bedömning.¹⁵⁶ Däremot har tiden till registrerad funktionsnedsättning ökat vid lokalkontor när långtidsarbetslösa styrts dit i stället.¹⁵⁷ I intervjuer beskrivs en viss oro över att styrningen ska göra att personer med funktionsnedsättning som varit arbetslösa länge får sämre stöd på grund av lokalkontorens arbetsbelastning.¹⁵⁸

3.2.3 Lång väntan på medicinska underlag leder till inaktivitet

Granskningen visar att det ofta kan ta lång tid för Arbetsförmedlingen att få in de medicinska underlag som är nödvändiga för att beskriva och styrka en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹⁵⁹ Dessa underlag används för att fastställa funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och är centrala för både kompletterande bedömning, fördjupat planeringssamtal och samlad bedömning.¹⁶⁰

Av vår aktgranskning framkommer att det kan ta upp till ett år från att ohälsa nämns första gången till att medicinskt underlag inkommer.¹⁶¹ Enligt Arbetsförmedlingen beror de långa ledtiderna främst på faktorer som myndigheten inte kan påverka, framför allt hur snabbt hälso- och sjukvården hanterar myndighetens förfrågningar.¹⁶² I samtliga regioner uppger handläggare som arbetar med bedömningar att väntan på medicinska underlag är en flaskhals i arbetet, men

aktuella utan hänvisade till lokalkontor är bl.a. arbetssökande som har pågående anställning med stöd, arbetssökande som redan har ett bedömt behov av arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetssökande där det är känt att möjligheterna hos Arbetsförmedlingen är uttömda.

¹⁵⁴ Gruppintervjuer med regionala bedömarteam.

¹⁵⁵ Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

¹⁵⁶ Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

¹⁵⁷ Fram till slutet av 2022 var långtidsarbetslösa den primära målgruppen för kompletterande bedömning. Genomsnittstiden till registrering av funktionsnedsättning var då mer än tre gånger så lång som när styrningen var mot arbetslösa med kortare inskrivningstider. Se Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

¹⁵⁸ Gruppintervju 1 med lokalkontor.

¹⁵⁹ Notera att det i författning inte är reglerat att Arbetsförmedlingen ska eller måste begära in ett medicinskt underlag för att bedöma tillgång till de särskilda insatserna. Myndigheten har dock gjort bedömningen att det är nödvändigt för att kunna utreda ärendet på ett korrekt sätt. Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd medicinska underlag*, 2024.

¹⁶⁰ En funktionsnedsättning som medför behov av stöd måste styrkas med ett underlag från hälso- och sjukvården, annan myndighet eller myndighetens egna professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering.

¹⁶¹ Se till exempel typfall 3 i bilaga 1, tabell 23.

¹⁶² Gruppintervjuer med regionala bedömarteam.

Riksrevisionen ser även att det finns utrymme för myndigheten att hitta mer strukturerade sätt att få in underlagen.¹⁶³

I första hand ska den arbetssökande själv begära ut sina egna underlag från vårdgivaren. Om detta av olika orsaker inte fungerar, eller om den arbetssökande saknar tidigare vårdkontakter, kan Arbetsförmedlingen göra det i stället. Hälso- och sjukvården har dock inte någon skyldighet att tillhandahålla underlag till Arbetsförmedlingen och myndigheten kan därför inte begära att underlag ska inkomma skyndsamt.¹⁶⁴

En konsekvens av att det tar lång tid att få in medicinska underlag är att den arbetssökandes ärende avstannar. Till exempel kan en påbörjad kompletterande bedömning inte avslutas utan medicinska underlag, vilket gör att den arbetssökande inte kommer vidare till nästa insats och riskerar att tappa motivation eller, i värsta fall, drabbas av ytterligare ohälsa eller nedsättning av arbetsförmåga.¹⁶⁵

Arbetsförmedlingens egna professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering besitter kompetens att utreda eventuell funktionsnedsättning eller ohälsa. Deras utredningar kan utgöra medicinska underlag, men lyfts endast fram som ett alternativ när externa underlag inte kan erhållas.¹⁶⁶ En bidragande orsak till den restriktiva användningen av intern utredningskapacitet för att slå fast funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga är troligen myndighetens begränsade personalresurser (se vidare avsnitt 4.2). Det har också funnits en styrning mot att kartlägga vissa resurser och stödbehov externt, till exempel inom den upphandlade tjänsten Steg till arbete.

I maj 2025 har de tidigare handläggarstöden för utredning och registrering av funktionsnedsättning respektive medicinska underlag slagits ihop till ett. Av det nya handläggarstödet framgår att det är möjligt för arbetssökande att använda fler typer av underlag än förut för att stärka sin funktionsnedsättning.¹⁶⁷

Nedsatt arbetsförmåga är ett relativt begrepp

En generell utmaning för handläggarna som har till uppgift att bedöma nedsättning av arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning är att arbetsförmåga, enligt Arbetsförmedlingens definition, bara kan förstås i relation till en specifik arbetssituation. Vid tiden för identifiering av funktionsnedsättning finns dock sällan ett faktiskt arbete att bedöma arbetsförmåga mot, vilket gör beskrivningen delvis missvisande. Snarare är det den arbetssökandes presumtiva möjligheter som

¹⁶³ Grupptervjuer med regionala bedömarteam.

¹⁶⁴ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Medicinska underlag*, 2024.

¹⁶⁵ Grupptervjuer med regionala bedömarteam.

¹⁶⁶ Avser psykologer och arbetsterapeuter. Se Arbetsförmedlingen, "Funktionsnedsättning i AIS", hämtad 2024-11-25, om funktionshinderskod 92, specifik kognitiv funktionsnedsättning, och funktionshinderskod 61, psykisk funktionsnedsättning.

¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2025.

arbetsförmedlarna bedömer i detta läge, eller den arbetssökandes arbetsförutsättningar mer generellt.¹⁶⁸

En viktig anledning till att det ändå är begreppet arbetsförmåga som används är att förordningen som reglerar de särskilda insatserna utgår från detta begrepp. Begreppet nedsatt arbetsförmåga är omtvistat då det sätter fokus på individens begränsningar snarare än resurser.¹⁶⁹ Enligt regeringen handlar dock begreppet om att avgränsa målgruppen som har behov av de förordningsstyrda särskilda insatserna, eftersom många personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga inte har behov av dessa insatser för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.¹⁷⁰

En annan kritik som har funnits mot begreppet är att det kan skapa incitament att förklara arbetslöshet i medicinska termer, särskilt gällande grupper som varit arbetslösa länge, eftersom en funktionshinderskod öppnar upp för anvisning till fler insatser än vad som annars hade varit möjligt.¹⁷¹

3.2.4 Bedömningar sker i hög grad digitalt

Granskningen visar att handläggarna som arbetar med att bedöma arbetssökandes arbetsförutsättningar och arbetsförmåga huvudsakligen har kontakt med arbetssökande via telefon och webb. Det gäller oavsett om de är knutna till PDM, regionala bedömarteam eller lokalkontor, och oavsett om de arbetar med planeringssamtal eller med fördjupat stöd. Digitala kontakter har även ökat över tid (se avsnitt 3.1.1).

Som Arbetsförmedlingen själv konstaterat kan funktionsnedsättningar vara svårare att upptäcka i digitala möten, vilket blir en utmaning när andelen digitala möten ökar.¹⁷² Samtidigt gör olika handläggare på olika sätt, utifrån vad de själva uppfattar är mest effektivt. Inom samma kontor kan det därför finnas arbetsförmedlare som hanterar alla sina ärenden via telefon, medan andra har för vana att kalla till fysiskt möte.¹⁷³ Geografiska avstånd spelar också roll.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Se Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2022, där denna situation problematiseras.

¹⁶⁹ 2017 uppdrog regeringen åt Arbetsförmedlingen att, med utgångspunkt i språkbruk, utreda om begreppet nedsatt arbetsförmåga bör ersättas inom arbetsmarknadspolitiken, se regeringsbeslut A2017/02442/A, A2017/02368/SV och A2017/02382/SV (delvis) m.fl. Arbetsförmedlingen föreslog att begreppet skulle avskaffas vilket skulle innebära förändringar i förordning 2017:462 och hur den är formulerad. Se Arbetsförmedlingen, *Översyn av termen nedsatt arbetsförmåga. Återrapport*, 2018; intervju med Funktionsrätt Sverige, 2024-09-20.

¹⁷⁰ Budgetpropositionen 2024/25 utg. omr. 14, s. 28 f.

¹⁷¹ Se Lindqvist, *Aktivering och medikalisering i sjukförsäkringen: Det sociala medborgarskapets förändrade innebörder*, 2019; Jacobsson och Seing, "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder", 2014.

¹⁷² Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, 2022, s. 11.

¹⁷³ Gruppintervju 1, 2, 7 med lokalkontor.

¹⁷⁴ Gruppintervju 3, 4 med lokalkontor.

Även om en del arbetsförmedlare och chefer uppgav att telefonmöten kan skapa en trygghet för arbetssökande med sociala svårigheter, så framhölls värdet av fysiska möten för att få en mer uttömmande bild av arbetssökandes förutsättningar och behov.¹⁷⁵ Under 2023 och 2024 har Arbetsförmedlingen utvecklat nya riktlinjer för fysiska möten som går ut på att det är arbetssökandes och arbetsgivares bedömda behov som ska styra valet av mötesform. Enligt myndigheten är det också mot bakgrund av att digitala kanaler inte visat sig ge tillräcklig effekt för målgrupper med större stödbehov, däribland arbetssökande med vissa funktionsnedsättningar, som en översyn av förmedlingsverksamheten har inletts.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Gruppintervju 1, 2, 7 med lokalkontor; intervju 15 med chef; gruppintervju 23 och 26 med handläggare på PDM; intervju 24 med handläggare på PDM med tidigare erfarenhet av arbete på lokalkontor.

¹⁷⁶ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31. Se även Arbetsförmedlingen, *Analys av arbetsmarknadssituationen för unga med funktionsnedsättning*, 2021 och Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2026–2028*, 2025, s. 15, om myndighetens tillgänglighet.

4 Arbetsförmedlingens verksamhet för att stödja målgruppen till arbete

I det här kapitlet redogör vi för våra iakttagelser för den andra delfrågan, om Arbetsförmedlingen arbetar effektivt för att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete. Granskningen visar att det finns stora skillnader i hur effektivt Arbetsförmedlingen arbetar med olika grupper av arbetssökande med funktionsnedsättning, och vilken typ av insats de får efter att myndigheten registrerat en funktionsnedsättning. Många arbetssökande saknar helt aktivitet efter att en funktionshinderskod har registrerats.

Granskningen visar också att det finns brister i handläggningen av stödet till målgruppen, varav vissa förvärrats över tid. Flera indikationer finns dessutom på att målgruppen har mer sammansatta behov än tidigare, och att ytterligare insatser kan behövas. Vidare har antalet arbetsförmedlare och professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering minskat över tid, vilket har påverkat stödet till arbetssökande med funktionsnedsättning. Personalminskningar har också påverkat arbetet gentemot arbetsgivare som vill anställa ur målgruppen. Trots att det är känt att ändamålsenliga arbetsgivarkontakter är viktiga för målgruppens möjligheter att komma i arbete, har dessa kontakter inte prioriterats.

Bedömningskriterier som kapitlet utgår ifrån

För att bedöma om Arbetsförmedlingen arbetar effektivt för att stödja målgruppen har vi utgått från följande kriterier:

Stöd ska ges inom rimlig tid och efter den enskildes förutsättningar, med likvärdiga möjligheter och service över landet.

Kunnande om målgruppen ska upprätthållas, liksom egen kompetens att utreda och bedöma arbetsförmåga och stödbehov.

Arbetsgivararbetet ska ske på ett aktivt och strukturerat sätt för att målgruppen ska kunna få och behålla ett arbete.

4.1 Brister i myndighetens arbete med att ge stöd och insatser

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen brister i att tillhandahålla stöd och insatser i rimlig tid, och efter den enskildes förutsättningar. Möjligheterna att ta del av stöd och insatser är inte likvärdiga, och det finns stora skillnader mellan olika grupper. Hälften av dem med en identifierad funktionsnedsättning saknar varaktigt insatser eller aktiviteter, vilket innebär att en identifiering inte garanterar att rätt insats sätts in. Endast tre av tio får särskilda insatser inom två år från inskrivning, och

budgeterade medel nyttjas inte fullt ut. Granskningen visar även på brister i den upphandlade tjänsten Steg till arbete samt att personer med funktionsnedsättning riskerar att falla mellan stolarna på grund av bristande samverkan och otydlig ansvarsfördelning mellan bland annat Arbetsförmedlingen och kommunerna.

4.1.1 Många saknar insatser eller aktiviteter efter identifiering av funktionsnedsättning

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte har lyckats ge stöd eller insatser inom rimlig tid, och att många personer varaktigt saknar insatser eller aktiviteter. Hälften av dem som fått sin funktionsnedsättning identifierad efter 2020 saknar en insats eller aktivitet två år efter inskrivningen, jämfört med 42 procent av dem som fick sin funktionsnedsättning identifierad 2018.¹⁷⁷ Sannolikheten att få del av en insats eller aktivitet minskar över tid, även med hänsyn till flera bakgrundsfaktorer. Vi ser också skillnader mellan olika grupper: personer födda utanför Sverige, kvinnor, personer som är 25 år eller äldre samt personer som har en funktionsnedsättning som innebär begränsad rörelseförmåga har betydligt lägre sannolikhet att få del av insatser eller aktiviteter två år efter inskrivningen jämfört med personer födda i Sverige, män, personer under 25 år respektive personer med annan typ av funktionsnedsättning.¹⁷⁸

Det går överlag fort att få en insats efter identifierad funktionsnedsättning men många får vänta länge

Granskningen visar att det går relativt fort att få ett nytt beslut om en insats eller ett program efter att en funktionsnedsättning har identifierats, men många får vänta länge och en del får aldrig något beslut.¹⁷⁹ Av dem som fick en registrerad funktionsnedsättning mellan 2018 och 2023 utgjordes 38 procent av personer som saknade insats och aktivitet eller hade en pågående insats eller aktivitet innan registreringen (diagram 6). Merparten i denna grupp är dock personer som aldrig haft något beslut, varken före eller efter en registrerad funktionsnedsättning, samt personer som är inskrivna i program men som saknar aktivitet.¹⁸⁰

Att en så stor andel saknar insats eller inte deltar i aktivitet efter en registrerad funktionsnedsättning kan ha olika orsaker. I intervjuer har vi fått till oss att det bland annat kan bero på att många arbetssökande har så låg arbetsförmåga att de inte kan tillgodogöra sig de insatser som erbjuds.¹⁸¹

¹⁷⁷ Se bilaga 1, tabell 13.

¹⁷⁸ Riksrevisionens bearbetningar av Arbetsförmedlingens data. Se bilaga 1 för mer information.

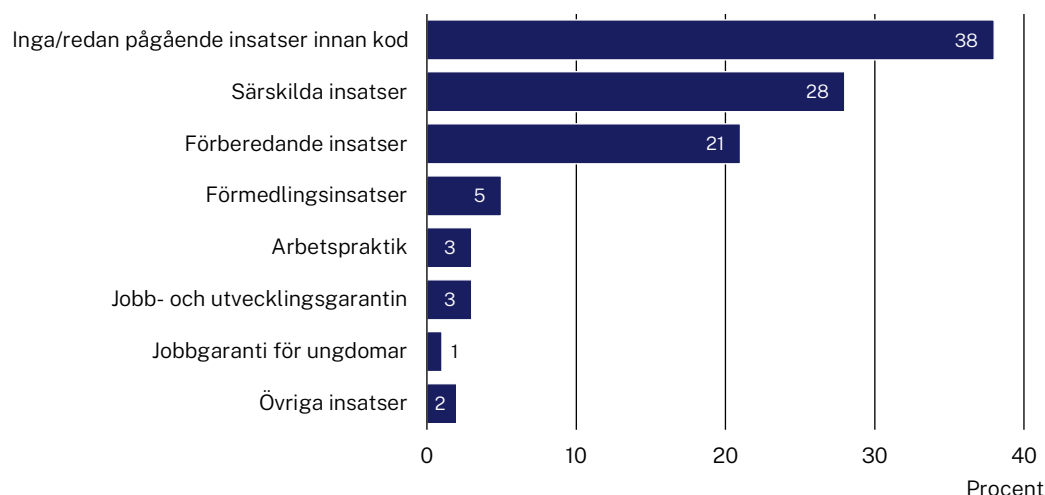
¹⁷⁹ I denna del fokuserar våra resultat på den första insatsen som ges efter registrerad funktionsnedsättning (bilaga 1, analyspopulation 1), eftersom individens arbetsförutsättningar och arbetsförmåga då ska vara klarlagda i relation till arbete (kapitel 2).

¹⁸⁰ Se bilaga 1, tabell 6, för mer information.

¹⁸¹ Gruppintervjuer med lokalkontor; intervju 27, 16, 15 med chef.

Den resterande andelen av dem som fick en registrerad funktionsnedsättning mellan 2018 och 2023 utgörs av personer som har fått ta del av särskilda insatser (28 procent) eller förberedande insatser (21 procent). En mindre andel har fått ta del av förmedlingsinsatser, arbetspraktik, aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin eller övriga insatser efter att deras funktionsnedsättning har identifierats.

Diagram 6 Andel med ett första beslut om insats/program efter en identifierad funktionsnedsättning



Anm.: Kategorin "Inga /redan pågående insatser innan kod" utgörs av dem som saknar insats eller aktivitet, de som aldrig deltagit i ett program eller de som redan hade en insats eller pågående program innan funktionshinderkoden registrerades. Urvalet avser endast personer som fick en första registrerad funktionshinderkod under perioden 2018–2023, vi har följt upp dessa personer löpande till och med september 2024.

Källa: Riksrevisionens beräkningar, Arbetsförmedlingens data 2018–2024.

För dem som får ta del av en insats eller aktivitet efter att deras funktionsnedsättning har identifierats går det relativt snabbt (jämför med avsnitt 3.1.1).¹⁸² För de flesta tar det cirka två månader från identifiering till beslut om insats eller aktiviteter. Samtidigt ser vi stora skillnader mellan grupper, och att en allt större andel inte får någon insats eller aktivitet alls efter att en funktionsnedsättning har identifierats.¹⁸³

Det som förlänger den totala väntetiden från inskrivning till att få ett beslut om en insats är att det tar lång tid att få en identifierad funktionsnedsättning.¹⁸⁴ För vissa grupper kan det ta flera år. Ett exempel är att 30 procent av dem som 2023 fick funktionshinderkoden nedsatt rörelseförmåga har en genomsnittlig väntetid på över fyra år.¹⁸⁵ För de flesta ligger väntetiden på omkring ett år, men det finns som nämnts stora variationer. Dessutom har den totala väntetiden ökat för de 20 procent med de längsta tiderna, medan den har minskat för dem med kortare tider.¹⁸⁶

¹⁸² Se även bilaga 1, jämför diagram 19 med diagram 6.

¹⁸³ Se bilaga 1, diagram 13.

¹⁸⁴ Riksrevisionens bearbetningar av Arbetsförmedlingens data, se bilaga 1 och jämför diagram 8, 12 och 13.

¹⁸⁵ Se bilaga 1, diagram 13.

¹⁸⁶ Se bilaga 1, diagram 18. Diagrammen inkluderar inte individer som aldrig får nytt beslut om insats efter registrering.

4.1.2 De särskilda insatserna används inte effektivt eller likvärdigt

Att de särskilda insatserna är reserverade för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga betyder inte att alla arbetssökande med en registrerad funktionsnedsättning *per se* bör ta del av dem. Arbetsförmedlingen kan anvisa till andra insatser om de bedöms vara mer motiverade. Förberedande insatser kan till exempel ges både före och efter en registrerad funktionsnedsättning. Samtidigt visar granskningen att det är en låg andel arbetssökande med registrerad funktionsnedsättning som får del av särskilda insatser, trots att dessa inte kan ges till andra grupper av arbetssökande.

Vid observationstillfället 2024 ser vi att 57 procent aldrig har fått ta del av särskilda insatser, trots att de fått en registrerad funktionsnedsättning.¹⁸⁷ Underutnyttjandet av särskilda insatser reflekteras även i att Arbetsförmedlingen inte förbrukar de budgeterade anslagen för lönebidrag och Samhall m.m. År 2023 använde Arbetsförmedlingen cirka 2,6 miljarder mindre än budgeterat (se vidare nedan avsnitt 4.3.2). Bland dem som fick en särskild insats någon gång efter registrerad funktionsnedsättning var lönebidragen den vanligaste insatsen (36 procent), följt av SIUS (32 procent) och bidrag för personligt biträde (10 procent).¹⁸⁸

Möjligheterna att ta del av de särskilda insatserna är inte likvärdiga

Vår analys visar att det finns statistiskt säkerställda skillnader mellan olika grupper i sannolikheten att få ta del av särskilda insatser två år efter inskrivning, även när hänsyn tas till bakgrundsfaktorer. Personer som är 25 år eller äldre, personer födda utanför Sverige och kvinnor har signifikant lägre sannolikhet att få ta del av särskilda insatser än personer under 25 år, personer födda i Sverige respektive män. Även personer som har en funktionsnedsättning som innebär en nedsatt eller begränsad rörelseförmåga har lägre sannolikhet att få ta del av särskilda insatser än personer med andra typer av funktionsnedsättningar.¹⁸⁹

När det gäller åldersgrupper ser vi att andelen som får ta del av särskilda insatser som första insats efter en registrerad funktionsnedsättning är störst bland yngre och minst bland äldre.¹⁹⁰ En registrerad funktionsnedsättning tycks ha haft mindre påverkan på beslut om insats eller program för de allra yngsta (under 25 år) och äldsta (60 år eller äldre) jämfört med övriga åldersgrupper. Omkring hälften av både de yngsta och äldsta arbetssökande saknar insatser och aktiviteter både före och efter en identifierad funktionsnedsättning.

Det är också en större andel bland dem som är yngre än 25 år som helt saknar insatser och aktiviteter efter en registrerad funktionsnedsättning.¹⁹¹ Detta kan delvis

¹⁸⁷ Se även bilaga 1, tabell 7, för mer information.

¹⁸⁸ Se även bilaga 1, diagram 11, för mer information.

¹⁸⁹ Baseras på resultat som redovisas i bilaga 1, tabell 12–13 och tabell 17.

¹⁹⁰ Se bilaga 1, diagram 17, för mer information.

¹⁹¹ En person kan vara inskriven i jobbgarantin för ungdomar utan att ha några aktiviteter.

förklaras med att yngre personer oftare skrivs ut snabbare efter att de fått en registrerad funktionsnedsättning, och rimligtvis inte har lika stort behov av stöd som personer i övriga åldersgrupper.

4.1.3 Steg till arbete har kantats av problem

Steg till arbete är en upphandlad tjänst inom arbetslivsinriktad rehabilitering, riktad till personer med funktionsnedsättning eller ohälsa.¹⁹² Syftet med tjänsten, som infördes 2023, är att fler personer ur målgruppen ska komma i arbete eller börja studera. Till skillnad från tidigare tjänster inom arbetslivsinriktad rehabilitering innehåller Steg till arbete både arbetsförberedande och matchande aktiviteter. Både bland intervjuade arbetsförmedlare och chefer har det funnits stora förhoppningar på vad tjänsten ska kunna tillföra målgruppen, men brister i tjänstens utformning och genomförande har varit ett återkommande tema.¹⁹³ Under det första halvåret inkom över tusen klagomål internt och externt, såsom att tjänsten inte ger stöd efter den enskildes behov.¹⁹⁴

Arbetsterapeuter har en central roll i utförandet av tjänsten men fackförbundet Sveriges arbetsterapeuter har larmat om allvarliga brister. Det har till exempel handlat om att leverantörer inte följer avtalet och att arbetsterapeuterna har behövt ta hand om långt fler arbetssökande än överenskommet, vilket gett målgruppen sämre stöd.¹⁹⁵ Andra brister som uppdagats är undermåliga lokaler, och svårigheter att hitta lämpliga platser för arbetsprovning och praktik. Det har även framkommit oegentligheter.¹⁹⁶

Inom Arbetsförmedlingen har dokumentation och granskning av underlag från leverantörer tagit stora resurser i anspråk.¹⁹⁷ En stark styrning mot Steg till arbete har också medfört att arbetssökande anvisats, trots att de av olika orsaker inte kunnat tillgodogöra sig innehållet i tjänsten.¹⁹⁸ Även om det inte är ett krav att delta på heltid har möjligheten att anpassa deltagandet till den omfattning som motsvarar personens faktiska förutsättningar inte nyttjats i den omfattning som Arbetsförmedlingen hade önskat.¹⁹⁹

¹⁹² Arbetsförmedlingen, *Steg till arbete*, handläggarstöd, 2025.

¹⁹³ Intervju 1, 2, 4, 5 med lokalkontor.

¹⁹⁴ Arbetet, "Youtube-filmer och fejkad praktik när företag ska fixa jobb åt funktionsnedsatta", 2025-02-03; Arbetet, "1 200 klagomål på privata jobbstödet – Arbetsförmedlingen visste om riskerna", 2024-05-21. Notera att tjänsten är upphandlad enligt LOU och inte LOV vilket innebär att arbetssökande inte har valfrihet att välja leverantör.

¹⁹⁵ Sveriges Arbetsterapeuter, *Arbetsterapeuter inom Steg till arbete. En enkätundersökning gällande arbetsterapeuters förutsättningar hos leverantörer inom Arbetsförmedlingens tjänst Steg till arbete*, 2024.

¹⁹⁶ Arbetet, "Uppmanas att ljuga – arbetsterapeuter larmar om privata jobbstöd", 2025-02-03.

¹⁹⁷ Grupptervju 4, 5 med lokalkontor, intervju 13 med chef.

¹⁹⁸ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 35. Styrningen mot Steg till arbete kan också förstås mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen ändrat sitt tidigare förhållningssätt till arbetsträning och förstärkt arbetsträning, till att dessa tjänster i första hand ska upphandlas. Bakgrunden är enligt Arbetsförmedlingen upphandlingsrättsliga regler. Se även Arbetsförmedlingen, *Fördjupad analys av arbetsträning och förstärkt arbetsträning*, 2023, s. 6.

¹⁹⁹ Enligt svar från Arbetsförmedlingen i samband med faktagranskning 2025-05-16.

Totalt deltog 14 721 personer i Steg till arbete under 2024, vilket är färre än vad Arbetsförmedlingen planerat för.²⁰⁰ Definitivt besked om huruvida Steg till arbete ska fortsätta eller återtas i egen eller annans regi väntas under hösten 2025.²⁰¹

4.1.4 Målgruppen upplevs skörare än förut

Av granskningen framgår att det är relativt vanligt att arbetssökande med funktionsnedsättning har behov av stöd från fler än en part, inte minst kommun.²⁰² En väl fungerande kommunsamverkan är därför viktigt och i myndighetens instruktion framhålls även kommunsamverkan.²⁰³ Samtidigt tyder mycket på att samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen runt arbetslösa har försvårats på senare år, bland annat till följd av färre lokalkontor, utökad användning av privata utförare och digitalisering.²⁰⁴

Granskningen indikerar att roller och ansvar kan behöva förtydligas för att personer med funktionsnedsättning ska få det stöd som de behöver. Vissa intervjuade arbetsförmedlare problematiserade att kommuner tolkar socialtjänstlagen som att det är ett krav att vara inskriven på Arbetsförmedlingen för att få behålla sitt försörjningsstöd.²⁰⁵ Konsekvensen uppges bli att personer som inte är redo för arbete ändå uppmanas att skriva in sig.²⁰⁶ Företrädare för kommuner framhöll å sin sida att de ofta behöver träda in och ge arbetssökande det stöd som Arbetsförmedlingen egentligen bör tillhandahålla.²⁰⁷

Det finns vad Riksrevisionen förstår inget absolut krav i den nuvarande socialtjänstlagen på att en person måste vara inskriven på Arbetsförmedlingen för att få behålla sitt försörjningsstöd. Däremot är inskrivning en starkt vägande faktor för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket är ett krav för att ha rätt till försörjningsstöd.²⁰⁸ Det ska dock alltid göras en helhetsbedömning och undantag ska kunna göras om det finns godtagbara skäl, vilket hälsa potentiellt skulle kunna vara.

Att en större del av de inskrivna med funktionsnedsättning upplevs som skörare än förut kan också bero på att personer som tidigare var sjukskrivna, nu är inskrivna på Arbetsförmedlingen.²⁰⁹ Övergången från förstärkt samarbete med Försäkringskassan till myndighetens ordinarie verksamhet lyfts också fram som ett kritiskt moment, där personer kan falla tillbaka i sjukskrivning till följd av att omställningen blir för stor.²¹⁰

²⁰⁰ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 34.

²⁰¹ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31.

²⁰² Möte med SKR:s nätverk på funktionshinderområdet, 2024-10-25. Se även SOU 2025:29, s. 165 f.

²⁰³ 14 § i instruktionen.

²⁰⁴ Panican, Ulmestig och Månsson, *Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen*, 2025.

²⁰⁵ Se socialtjänstlag (2001:453) 1 § kap 4. Rätten till bistånd. Jfr ds 2024:29.

²⁰⁶ Intervju 4 och 6 med lokalkontor. Jfr 4 § kap 4 i socialtjänstlagen.

²⁰⁷ Jfr möte med SKR, 2024-10-25. Se även SKR, *Aktivitetskrav & utvecklad arbetsmarknadspolitik*, 2025.

²⁰⁸ 4 § kap 4 socialtjänstlag.

²⁰⁹ Gruppintervjuer med regionala bedömarteam, gruppintervju 6 och 4 med lokalkontor. Jfr även ISF, *Mellan sjukpenning och arbete*, 2023. En granskning av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning, 2023.

²¹⁰ Gruppintervju 7 med lokalkontor.

En chef med lång erfarenhet inom Arbetsförmedlingen beskrev hur de personer som myndigheten såg som svagast för tio år sedan, är de personer som betraktas som starkast nu.²¹¹ Det är i linje med Arbetsförmedlingens senaste arbetsmarknadsprognos som visar att fler inskrivna har en svagare position idag jämfört med tidigare.²¹² Trots det har arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden över lag fått mindre stöd de senaste åren än arbetssökande som har måttligt behov av stöd, enligt myndighetens egen problemanalys.²¹³

4.2 Personalsminskningar och otydlig styrning ger sämre möjlighet att upprätthålla kunskande och kompetens

Av personalstatistik som Riksrevisionen har begärt in framgår att både arbetsförmedlare och professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering minskat stadigt från 2018 och framåt. Även i perioder när det funnits utrymme att anställa har myndigheten haft svårt att rekrytera specialistkompetens.²¹⁴ Fördelningen av kompetens har heller inte varit likvärdig över landet, vilket påverkar möjligheten att utreda och bedöma arbetsförmåga och stödbehov.²¹⁵ Styrningen inom området arbetslivsinriktad rehabilitering har också varit decentraliserad, vilket innebär att antalet professioner som funnits knutna till respektive lokalkontor har varierat.²¹⁶

Att tillgången till specialistkompetens varierar inverkar på möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att erhålla kvalitativt stöd. Enligt Myndigheten för delaktighet har minskningen av antalet anställda inom Arbetsförmedlingen, särskilt i anslutning till kompetens kring arbetslivsinriktad rehabilitering, haft en negativ påverkan på möjligheten att erbjuda insatser i rimlig tid.²¹⁷

Tabell 1 visar att antalet arbetsförmedlare har minskat mellan 2018 och 2024.²¹⁸ Under samma period har även antalet arbetsterapeuter/sjukgymnaster, psykologer och socialkonsulenter (socionomer) minskat. Även företagsrådgivare, som haft i uppgift att arbeta strategiskt gentemot arbetsgivare med bland annat breddad rekrytering, har blivit färre. Ett undantag är SIUS-konsulenterna, som har ökat något i antal, i linje med de senaste årens förstärkning av SIUS-verksamheten. Volymerna är dock inte i nivå med 2018.²¹⁹ Dessutom har SIUS-konsulenternas

²¹¹ Intervju 15 med chef.

²¹² Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024*, 2024.

²¹³ Arbetsförmedlingen, *Översyn av förmedlingsverksamheten, Problemanalys av nuläget del 1*, 2025, s. 17.

²¹⁴ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2022, 2023*. Se även Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, 2023.

²¹⁵ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31.

²¹⁶ Intervju 13, 27 med chef; gruppintervju 3 med lokalkontor.

²¹⁷ Myndigheten för delaktighet, *Behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning i spåren av pandemin och Arbetsförmedlingens reformering*, 2022.

²¹⁸ Personalstatistik från Arbetsförmedlingen, inhämtad i 2024-10-03, via e-post.

²¹⁹ Notera att SIUS-konsulenternas arbete inte belastar förvaltningsanslaget på samma sätt som andra delar av arbetslivsinriktad rehabilitering.

arbetsbeskrivning delvis förändrats; idag är det främst de som ackvireerar arbetsplatser, och inte lönebidragshandläggare som förut.²²⁰

Tabell 1 Utvecklingen av Arbetsförmedlingens egen kompetens för att identifiera och bedöma stödbehov för målgruppen, 2018–2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arbetsförmedlare	7 465	6 351	5 562	5 473	5 695	5 578	5 242
Arbeterapeut/sjukgymnast	270	244	196	186	192	201	194
Företagsrådgivare	128	117	99	91	81	83	76
Psykolog	317	250	167	155	150	162	152
SIUS-konsulent	903	875	828	718	567	680	703
Socialkonsulent (socioonom)	194	157	45	40	49	53	48

Anm.: Uppgifterna avser antal anställda per den 1 september respektive år. Övriga personalkategorier ingår inte i tabellen.

Källa: Arbetsförmedlingens personalstatistik, 2018–2024.

I granskningen framkommer att det finns en flytande gräns mellan utredning och bedömning i verksamheten kring personer med funktionsnedsättning. Handläggare med specialistkompetens som arbetat länge inom myndigheten uppger att de förut gjorde fler egna utredningar utifrån sina respektive professioner, medan arbetet idag handlar mer om att bedöma underlag som inkommit från externa aktörer, eller genomföra mer avgränsade insatser.²²¹ Dessutom återfinns förberedande och kartläggande insatser i upphandlade tjänster som utförs av annan personal, till exempel av arbetsterapeuter inom Steg till arbete. Trots en styrning mot mer av bedömning lever den utredande tanken ändå kvar i delar av Arbetsförmedlingens organisation, vilket bland annat syns i de regionala teamens arbete med kompletterande bedömning.²²²

Under 2024 har befattningen arbetsförmedlare stöpts om på ett sätt som påverkat professionerna inom myndigheten.²²³ Parallellt med dessa förändringar har befattningarna socialkonsulent och företagsrådgivare avvecklats. De handläggare som tidigare har arbetat i dessa roller har fått befattningen arbetsförmedlare.

Syftet med förändringen är att åstadkomma större flexibilitet och mer enhetliga arbetssätt, till exempel genom att arbetsförmedlare ska kunna utföra fler arbetsuppgifter som socialkonsulenter tidigare har gjort.²²⁴ I en del intervjuer har det

²²⁰ Gruppintervju 8, 9, 10 om arbetsgivararbete.

²²¹ Gruppintervju 3, 6, 4 med lokalkontor; gruppintervju 26 med PDM; intervju 14 med chef.

²²² Gruppintervju med regionala bedömarteam.

²²³ Från september 2024 består befattningen arbetsförmedlare av fyra roller: identifiera och bedöma, samordna och utföra, bereda och besluta samt processtödjare. För dessa olika roller finns i sin tur fjorton olika inriktningar. Flest inriktningar (åtta) har rollen som handlar om att samordna och utföra.

²²⁴ Enligt uppgift pågår ett ärende som handlar om att ytterligare se över roller och befattningar för att säkerställa att myndigheten har den kompetensförsörjning som krävs. Inom ramen för detta arbete pågår en särskild översyn av förutsättningarna för professionerna i arbetslivsinriktad rehabilitering. Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31.

samtidigt framkommit en oro över att upparbetad kompetens och strukturer för samverkan kring målgruppen har påverkats negativt av förändringen.²²⁵

En del arbetsförmedlare har också uttryckt en frustration över att stödet som erbjuds arbetssökande och arbetsgivare ser så olika ut beroende på vilken målgrupp de arbetssökande med funktionsnedsättning tillhör. Arbetsförmedlare i projekt och uppdrag om skolsamverkan eller det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan beskriver hur de har helt andra förutsättningar till nära och regelbunden kontakt med arbetssökande, jämfört med kollegor i den ordinarie verksamheten. De arbetar inte heller ärendebaserat lika ofta, utan med samma grupp av arbetssökande från start till slut.²²⁶

4.2.1 Minskad kunskap om hur social problematik påverkar arbetsförutsättningar och arbetsförmåga

Vår genomgång av ärendeakter pekar mot att det, utöver medicinskt betingade hinder, är förhållandevis vanligt med en social problematik hos arbetssökande vilket rimligen påverkar arbetsförmågan och möjligheterna att tillgodogöra sig insatser. I uppskattningsvis hälften av akterna finns spår av social problematik.²²⁷ Det kan till exempel handla om hemlöshet, fattigdom, svåra familjeförhållanden eller att arbetssökande bär på trauma. I Riksrevisionens granskning av Samhall 2023 framkom en liknande problembild, vilken även kan ses i Samhallutredningens betänkande från 2025.²²⁸

År 2015 beslutade Arbetsförmedlingen om nya föreskrifter för registrering av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som medförde att vissa funktionsnedsättningar slogs ihop, samtidigt som den socialmedicinska funktionsnedsättningen helt togs bort och delvis ersattes av en ny kod, missbruks- och beroendeproblematik. Bakgrunden var bland annat att Socialstyrelsen hade slutat använda begreppet socialmedicinsk funktionsnedsättning och att Arbetsförmedlingens regelverk bör följa gängse begrepp i samhället.²²⁹

Även om merparten av de arbetssökande som hade denna funktionsnedsättning grundade den i en missbruks- eller beroendeproblematik, så var den socialmedicinska funktionshinderskategorin bredare än så. Bland annat omfattade den problematik som utgick från kriminalitet, långvarigt bidragsberoende, utsatthet

²²⁵ Gruppintervju 8, 9, 10 om arbetsgivararbete; gruppintervju 7 med lokalkontor; intervju 18 med regionalt bedömarteam.

²²⁶ Gruppintervju 1, 2, 3, 4, 6, 7 med lokalkontor.

²²⁷ 51 procent, enligt Riksrevisionens genomgång och analys av ärendeakter augusti–september 2024.

²²⁸ SOU 2025:29; Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, 2023.

²²⁹ Enligt svar i e-post från Arbetsförmedlingen om bakgrunden till förändringen, 2023-02-07. Begreppet socialmedicinsk funktionsnedsättning är heller inte upptagen på WHO:s internationella funktionshinderslista. Socialstyrelsen, "Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF", hämtad 2025-05-12. Se även Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd, 2024.

för våld i nära relation och svåra uppväxtvillkor som medför nedsatt arbetsförmåga.²³⁰ Borttagandet av den socialmedicinska funktionsnedsättningen möttes av viss kritik internt, men även från till exempel kvinnojourer.²³¹

Enligt tidigare studier användes den socialmedicinska koden ibland godtyckligt.²³² En konsekvens av att koden tagits bort är samtidigt att myndigheten inte längre kan gå in med särskilda insatser till följd av denna typ av problematik. Det finns heller inte samma möjligheter att följa gruppen eftersom det inte framgår av statistik hur många som har en social problematik som påverkar arbetsförmågan.²³³ I och med att befattningen socialkonsulent tagits bort, och antalet socionomer blivit färre, har sannolikt myndighetens samlade kunskap om hur en social problematik påverkar arbetsförutsättningar och arbetsförmåga minskat. Det torde även gälla möjligheten att arbeta riktat med stödsatser i arbetet kopplade till psykosociala problem.

4.3 Myndighetens arbetsgivararbete har brister

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte har utformat sitt arbetsgivararbete ändamålsenligt, och inte heller har arbetat proaktivt med att stimulera arbetsgivare att anställa personer med funktionsnedsättning. Trots en tydlig styrning mot att antalet deltagare i lönebidrag och andra subventionerade anställningar ska öka, så minskar lönebidragen över tid.²³⁴

4.3.1 Arbetsgivararbetet har varit lågt prioriterat

Enligt Arbetsförmedlingen är ett aktivt och nära arbetsgivararbete viktigt för att kunna prioritera grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.²³⁵ Trots det visar granskningen att myndigheten inte tillräckligt prioriterat sina arbetsgivarkontakter. Delvis är det en konsekvens av ekonomiska förutsättningar och politisk styrning, men myndigheten har därtill strukturerat sitt arbete gentemot arbetsgivare på ett reaktivt sätt, och inte tillräckligt beaktat konsekvenserna av detta för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Granskningen visar att arbetsgivararbetet i stor utsträckning är baserat på att arbetsgivarna själva, via digitala ingångar, tar kontakt med Arbetsförmedlingen om de är intresserade av att anställa med stöd. Oavsett om arbetsgivare har en specifik kandidat i åtanke eller vill anställa brett, ska de lämna in en intresseanmälan för

²³⁰ Notera dock att Arbetsförmedlingen har samverkan med Kriminalvården om arbetsinriktade insatser.

²³¹ Enligt svar i e-post från Arbetsförmedlingen, 2023-02-07. Jfr AFS 2015:1 om kod för uppgifter om hälsa och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som sedermera ersatts av AFS 2021:2.

²³² Jacobsson och Seing, "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder", 2014.

²³³ Intervju 11 och 14 med chefer.

²³⁴ Se t.ex. regleringsbrev avseende Arbetsförmedlingen för 2024 och 2025 om att öka antal lönebidrag.

²³⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2024, 2025*. Se även Arbetsförmedlingen, *Målbild för Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete 2019–2021*, 2019.

lönebidrag digitalt via en funktionsbrevlåda på Arbetsförmedlingens webbplats.²³⁶ Därefter hanteras anmälan i regel via ett kösystem, från vilket handläggare tilldelas ärenden. Enligt myndighetens årliga arbetsgivarbarometer som Riksrevisionen har begärt in söker många arbetsgivare ändå personlig kontakt med Arbetsförmedlingen, vilket även bekräftas i intervjuer.²³⁷

Av intervjuer framgår också att styrningen mot minskat matchningsarbete i egen regi bidragit till att arbetsgivararbetet hamnat i bakvatten. Till följd av att matchningsarbetet överlåtits till fristående aktörer har kännedomen internt om lokala och regionala arbetsmarknader försämrats. Lokalt upparbetad kunskap har också försvunnit när mindre enheter och kontor slagits samman till större enheter.²³⁸

En faktor som brukar lyftas fram när det kommer till att få personer med svag ställning i arbete är goda kontakter med arbetsgivare.²³⁹ Tiden som det tar att bygga upp och underhålla sådana kontakter har enligt intervjupersonerna varit begränsad. När lönebidragshandläggare inte längre är ute i verksamheten på samma sätt som tidigare, eller ackvirerar arbetsplatser, blir det svårare för dem att hålla sig uppdaterade om vad som händer lokalt. Med det ärendebaserade arbetssättet har de heller inte samma kännedom som förut om vilka kandidaterna är som aktualiseras för lönebidragsanställningar.²⁴⁰

Nedprioriteringen av Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete tycks dock inte ha uppkommit i samband med reformeringen av myndigheten eller förändrade budgetförutsättningar. Redan 2007, när Riksrevisionen granskade hur dåvarande AMS arbetade med lönebidragen, var en iakttagelse att myndigheten gjorde för lite för att öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer med funktionsnedsättning, och att det förekom brister i handläggningen av lönebidrag, vilka bland annat kunde härledas till oklara handläggarstöd och bristande kompetens.²⁴¹

Inte sällan är medicinska underlag en flaskhals för beslut om lönebidrag men det tar också tid att administrera besluten jämfört med andra insatser.²⁴² Tidig medverkan i beslutsprocessen av SIUS-konsulent och screening av specifik kandidat bedöms kunna snabba på processen, särskilt om SIUS-konsulenterna är med och ackvirerar arbetsplatser, men vissa arbetsgivare uppges ändå välja bort lönebidragsanställning

²³⁶ Intresseanmälan kan även lämnas av arbetssökande med en anställning på gång. Arbetsgivare som är intresserade av att anställa med stöd har också möjlighet att märka upp det i annonser på Platsbanken. Se även Arbetsförmedlingen, *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser*, 2023.

²³⁷ Se Arbetsförmedlingen, *Arbetsgivarbarometern 2024. Resultat från fas 1 - telefonintervjuer med 500 arbetsgivare*, 2024.

²³⁸ Grupptervju 8, 9, 10 om arbetsgivararbete.

²³⁹ Jfr Egebark, Ornstein och Rödin, "Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter", 2023.

²⁴⁰ Grupptervjuer om arbetsgivararbete.

²⁴¹ Riksrevisionen, *Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga*, 2007.

²⁴² Enligt Arbetsförmedlingens ledningsstab pågår ett arbete som handlar om att frigöra tid för hantering av de särskilda insatserna till ackvirering och uppföljning av subventionerade anställningar, intervju 2025-01-31.

på grund av långa ledtider för matchning och beslut.²⁴³ Många arbetsgivare tycks inte heller tillfreds med de kandidater som myndigheten tar fram.²⁴⁴

På strategisk nivå finns också tecken på att arbetsgivararbetet har tappat fart.²⁴⁵ Sedan flera år tillbaka har Arbetsförmedlingen tecknat nationella överenskommelser med stora arbetsgivare som innehåller avsiktsförklaringar om att ta emot vissa grupper av arbetssökande, däribland personer med funktionsnedsättning. År 2020 hade Arbetsförmedlingen åtta sådana överenskommelser med arbetsgivare om att anställa personer med funktionsnedsättning. 2024 hade antalet halverats till fyra, varav två har löpt ut.²⁴⁶ Vidare har Arbetsförmedlingen som ovan nämnts nyligen avvecklat handläggarrollen företagsrådgivare, vilken inrättades för att stärka kontakterna med arbetsgivare kring frågor om breddad rekrytering, diskriminering etc. För företagsrådgivarna har bland annat personer med funktionsnedsättning varit en prioriterad grupp.²⁴⁷

Samtidigt lyfter flera på Arbetsförmedlingen att det har förtydligats på senare tid att arbetsgivararbetet är en central uppgift för myndigheten, inte minst inom ramen för sammanhållet matchningsstöd för långtidsarbetslösa.²⁴⁸ Fördelningen av förvaltningsmedel för 2025 innebär också en viss förstärkning av den lokala verksamheten för att utöka det egna arbetsgivararbetet, men resurserna att arbeta med personligt förmedlarstöd varierar över landet.²⁴⁹ Det pågår även ett internt utvecklingsarbete för att kunna arbeta mer riktat med breddad rekrytering.²⁵⁰

4.3.2 Arbetsförmedlingen når inte målen för lönebidrag

Lönebidrag är den största av de särskilda insatserna för arbetssökande med funktionsnedsättning, sett till utgifter och antal deltagare, men granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte når sina mål för antalet deltagare, och att antalet nya lönebidrag minskat stort från 2019.²⁵¹ För 2024 var målet att 65 200 personer i

²⁴³ För andra anställningar med stöd är det dock inte säkert att personens anpassningsbehov går att tillmötesgå. Det kan leda till att anställningen måste avbrytas i förtid. Enligt intervjuer har en del aktörer också "lärt sig" systemet och vilka arbetssökande som snabbt går att få i arbete, och få ersättning för.

²⁴⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsgivarbarometern 2024. Resultat från fas 1 - telefonintervjuer med 500 arbetsgivare*, 2024.

²⁴⁵ Gruppintervjuer om arbetsgivararbete.

²⁴⁶ Enligt e-post från Arbetsförmedlingen, 2024-10-09, med överenskommelser bilagda, finns överenskommelser med Swedbank, Systembolaget, Unicus (bemanningsföretag som erbjuder IT-tjänster) och Lindab (ventilationsföretag). Enligt Arbetsförmedlingen fördes hösten 2024 dialog om att förnya avtalen med Systembolaget och Swedbank.

²⁴⁷ Gruppintervjuer 8, 9, 10 om arbetsgivararbete.

²⁴⁸ I enlighet med regleringsbrevsuppdrag 2024 och 2025 (Arbetsförmedlingen, *Sammanhållet matchningsstöd, handläggarstöd*, 2024). Stödet ges ett år och i egen regi, därefter är tanken att arbetssökande ska kunna ta nästa steg för att närma sig arbetsmarknaden. Under denna period ska arbetsförmedlarna verka nära den arbetssökande genom fysiska möten på lokalkontor. Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31.

²⁴⁹ 2025 fördelar Arbetsförmedlingen knappt 3,2 miljarder av förvaltningsanslaget på Verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad och ca 1,2 miljarder på Verksamhetsområde Direkt (Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2025. Version 1.0*, 2025).

²⁵⁰ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31; intervju 8, 9, 10 om arbetsgivararbete.

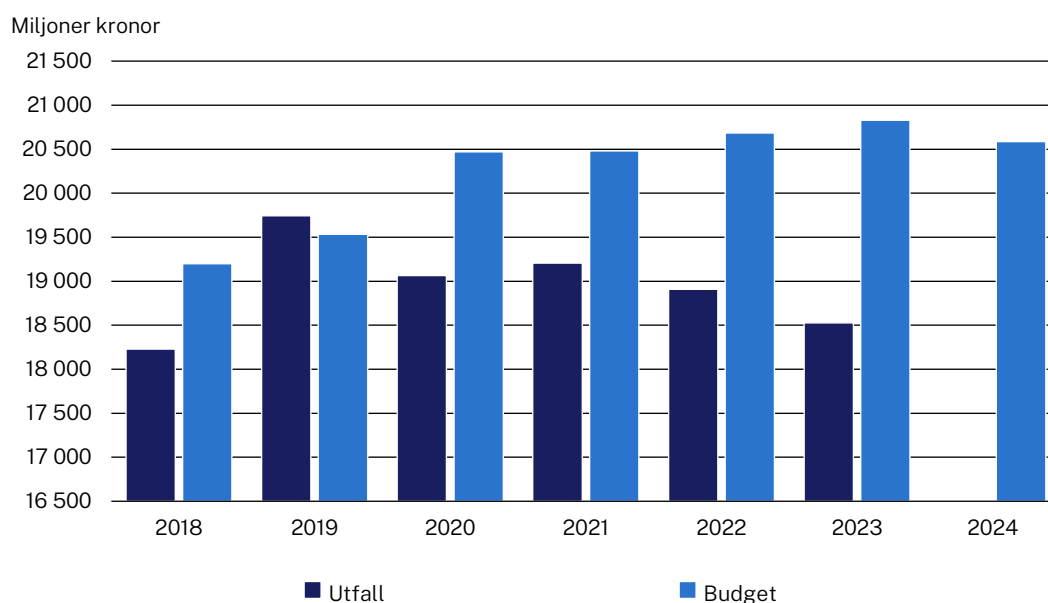
²⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 11; Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2026–2028*, 2025, s. 42.

genomsnitt per månad skulle ta del av lönebidragsanställning, men endast 63 300 nåddes.²⁵² Andelen som gick till arbete efter avslutat lönebidrag var också lägre än föregående år.²⁵³

Enligt Arbetsförmedlingen har antalet anställningar med stöd minskat med cirka 40 000 i genomsnitt per månad sedan 2019.²⁵⁴ Färre lönebidrag bidrar också till att andelen som övergår till arbete eller studier är lägre än målet.²⁵⁵

Diagram 7 visar att anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. ökade fram till 2023, men minskade något 2024. Anslaget storlek är en signal om vilken omfattning på stödet som regeringen förväntar sig men Arbetsförmedlingen har under hela den granskade perioden inte förmått nyttja tilldelade medel fullt ut.²⁵⁶ År 2023 var diskrepansen mellan budget och utfall som störst.

Diagram 7 Utgiftsutveckling för lönebidrag och Samhall m.m. (miljoner kronor), 2018–2024



Anm.: Utgiftsområde 14, anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. Utfallet för 2024 är ännu inte tillgängligt.
Källa: Budgetpropositionerna för 2017–2024.

Enligt Arbetsförmedlingen beror underutnyttjandet på en kombination av externa och interna faktorer: politisk styrning, pandemi, relativt sett lägre förvaltningsanslag, konjunkturläge och myndighetens egna prioriteringar.²⁵⁷ Myndigheten framhåller även att lönebidragsanställningar ställer höga krav på myndighetens beslutskapacitet eftersom det är personalintensivt att handlägga dessa.²⁵⁸ Även i intervjuer framförs att

²⁵² Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2024, 2025, s. 41.

²⁵³ Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2024, 2025, s. 42.

²⁵⁴ Arbetsförmedlingen, Översyn av förmedlingsverksamheten. Del 1 Problemanalys av nuläget, 2025.

²⁵⁵ Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2024, 2025, s. 11.

²⁵⁶ Arbetsförmedlingen, Fördjupad uppföljningsrapport 2, 2024, s. 75.

²⁵⁷ Arbetsförmedlingen, Fördjupad uppföljningsrapport 2, 2024, s. 5 f.

²⁵⁸ Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023, 2024, s. 121.

personal är en trång sektor i relation till de behov som finns.²⁵⁹ Enligt myndigheten kan personalneddragningar också ha bidragit till färre lönebidragsbeslut.²⁶⁰

Vidare framhåller Arbetsförmedlingen att taket för den högsta bidragsgrundande lönekostnaden om 20 000 kr för anställningar med lönebidrag, som legat på samma nivå sedan 2017, bidrar till att begränsa antalet anställningar.²⁶¹ Fackliga organisationer, funktionsrättsrörelsen och arbetsgivarorganisationer har på liknande sätt argumenterat för att taknivån urholkar värdet av lönebidraget, sett till löneutvecklingen i stort och att kompensationen till arbetsgivaren inte motsvarar den anställdas faktiska nedsättning av arbetsförmågan.²⁶² Ett annat argument som framförts är att legitimiteten i konstruktionen undergrävs när individer med utbildning och kompetens som förutsätter ett högre löneläge i praktiken är utestängda från en anställning med lönebidrag.²⁶³

Enligt intervjuade arbetsförmedlare är ytterligare en utmaning att många arbetssökande i målgruppen har för stora stödbehov för att kunna ta del av lönebidragsanställningar eller andra arbetsnära insatser.²⁶⁴ Det är en bild som stöds av Arbetsförmedlingens egna utvärderingar som visar att deltagarna i arbetsförberedande insatser står längre från arbetsmarknaden än tidigare, och därför behöver mer stöd och anpassning.²⁶⁵

²⁵⁹ Gruppintervju 3 lokalkontor; intervju 27 med chef.

²⁶⁰ Analyspromemoria inför myndighetsdialog 2022, inhämtad via e-post 2024-12-20; Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2022, 2023*.

²⁶¹ Intervju med representanter från Arbetsförmedlingens ledningsstab, 2025-01-31. Se även Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2026–2028, 2025*, s. 19 ff. för en redogörelse av tre alternativa förslag som går ut på att taket höjs och/eller att det införs en indexering.

²⁶² Svenskt Näringsliv, *Lönebidrag – stärker kompetensförsörjningen*, Svenskt Näringsliv 2024; Almega, *Så bryter vi långtidsarbetslösheten*, 2024; Habibija, *Etablering eller segmentering? – En analys av systemet med subventionerade anställningar*, 2022; Funktionsrätt Sverige, *Nödvändiga arbetsmarknadsreformer – funktionsrättsrörelsens 73-punktsprogram*, 2021; intervju med Skoopi, 2024-11-07.

²⁶³ Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2026–2028, 2025*, s. 19 ff.

²⁶⁴ Intervju 27 med chef; gruppintervju 8 om arbetsgivararbete.

²⁶⁵ Arbetsförmedlingen, *Fördjupad analys av arbetsträning och förstärkt arbetsträning*, 2025.

5 Regeringens styrning

I detta kapitel redogör vi för våra iakttagelser för den tredje delfrågan, om regeringens styrning på ett effektivt sätt har bidragit till att Arbetsförmedlingen kan stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete. Granskningen visar att regeringen har vidtagit åtgärder för att målgruppen ska ges ett väl fungerande stöd, men att styrningen delvis dragit åt olika håll. Genom att i myndighetens nya instruktion ange att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning, har regeringen rört sig mot en mer långsiktig styrning på området. Samtidigt har regeringen i regleringsbrev gett Arbetsförmedlingen flera uppdrag av mer kortsiktig karaktär. Trots att dessa uppdrag adresserar väsentliga problem, riskerar de att ta överhanden över det sammanhållna och långsiktiga arbetet som krävs för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning.

Granskningen visar att regeringen även har vidtagit åtgärder för att öka kunskapen om målgruppens arbetsmarknadssituation, men att det fortfarande finns ett utvecklingsbehov. Även om det står i myndighetens instruktion att Arbetsförmedlingen löpande ska ta fram och tillgängliggöra kunskap om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, rymmer granskningen flera exempel på när insatser och arbetssätt för personer med funktionsnedsättning införts på ett sätt som försvårar analys, uppföljning och utvärdering.

Vidare har regelverket för de särskilda insatserna, som syftar till att stärka möjligheten för personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla ett arbete, inte justerats i större omfattning, trots förändringar i målgruppen. Deltagandet i dessa insatser är heller inte i linje med regeringens ambition.

Bedömningskriterier som kapitlet utgår ifrån

För att bedöma om regeringens styrning på ett effektivt sätt har bidragit till att Arbetsförmedlingen kan stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få och behålla ett arbete har vi utgått från följande kriterier:

1. Regeringen ska ha gett Arbetsförmedlingen tydliga uppdrag att förbättra det arbetsmarknadspolitiska stödet till personer med funktionsnedsättning och förutsättningar att genomföra dessa uppdrag.
2. Regeringen ska ha sett till att Arbetsförmedlingens arbete för att förbättra målgruppens arbetsmarknadssituation analyseras och följs upp, och vid behov ha vidtagit åtgärder.

5.1 Regeringen har vidtagit åtgärder men styrt i delvis olika riktningar

Granskningen visar att regeringen har vidtagit flera åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska ges ett bättre fungerande stöd. Samtidigt har regeringens samlade styrning av Arbetsförmedlingen delvis dragit åt olika håll. Det gäller till exempel hur mycket av Arbetsförmedlingens verksamhet som ska bedrivas i egen regi och med egen personal.²⁶⁶

5.1.1 Förändringar efter januariavtalet har fått konsekvenser för stödet till målgruppen

Inriktningen i januariavtalet 2019 var att Arbetsförmedlingen huvudsakligen skulle fokusera på myndighetsutövning, medan matchningsarbetet skulle utföras av fristående aktörer.²⁶⁷ Även om intentionen i avtalet var att insatser för personer med funktionsnedsättning inte skulle beröras av omläggningen, visar granskningen att de förändringar som genomfördes i samband med reformeringen har fått konsekvenser för förutsättningarna att få till stånd en effektiv verksamhet för målgruppen. Det gäller inte minst lokal samverkan med kommun och arbetsgivare.²⁶⁸

Enligt Arbetsförmedlingen har ett minskat förvaltningsanslag, särskilt från 2018, inneburit att myndigheten behövt anpassa sin personalstyrka och sitt kontorsnät, vilket medfört försämrade möjligheter att arbeta aktivt med matchningsarbete i form av lokalt stöd.²⁶⁹ På vilket sätt som detta har påverkat de resurser och den tid som Arbetsförmedlingen använder för personer med funktionsnedsättning är dock svårt att bedöma då fullständiga underlag saknas.²⁷⁰

En stor källa till osäkerhet är att Arbetsförmedlingens tidredovisningssystem, Tajma, används i mycket låg grad.²⁷¹ Uppföljningen försvåras även av att indelningen i olika ärendeslag inte utgår från målgrupper.²⁷² Arbetsförmedlingens schabloner framstår inte heller som så träffsäkra när det kommer till att bedöma hur resurskrävande arbetet med målgruppen egentligen är.²⁷³

²⁶⁶ Jfr Statskontoret, *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025.

²⁶⁷ Punkt 18 i januariavtalet. Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, "Sakpolitisk överenskommelse 2019-01-11", hämtad 2025-05-12.

²⁶⁸ Gruppintervju 7, 5 med lokalkontor; intervju 15, 16 med chef; intervju 8, 9 och 10 om arbetsgivararbete; möte med SKR:s nätverk på funktionshinderområdet, 2024-10-25.

²⁶⁹ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2018, 2019*; Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2019, 2020*.

²⁷⁰ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024, 2025*, och Statskontoret, *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025.

²⁷¹ Analyspromemoria inför myndighetsdialog 2024, inhämtad via e-post 2024-12-20. År 2023 var det 27 procent av de anställda som använde tidsrapporteringsystemet Tajma. År 2022 var det 30 procent och år 2021 var det 34 procent.

²⁷² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2024, 2025*, tabell 8.1 och 8.2.

²⁷³ Till exempel är den uppskattade tidsåtgången för att besluta om ett lönebidrag ca 12 timmar, men i dessa timmar ingår inte det arbete som krävs för att identifiera, utreda och registrera funktionsnedsättning eller att ackvirera en anställning. Se vidare Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2024–2026, 2025*, s. 8.

År 2023 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att granska Arbetsförmedlingens effektivitet, med särskilt fokus på myndighetens användning av sina förvaltningsmedel. Uppdraget redovisades i en rapport i början av 2025 där det konstateras att det är svårt för regeringen att få en tillförlitlig bild av hur Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel, men att anslaget skulle kunna nyttjas mer effektivt under rätt förutsättningar.²⁷⁴

Sedan 2024 styr regeringen åter Arbetsförmedlingen mot att utföra matchningsarbete i egen regi för personer som har varit arbetslösa länge, och att stärka arbetsgivararbetet med egen personal, lokalt och regionalt.²⁷⁵ Målgruppen är personer som inte kan få ändamålsenligt stöd inom ramen för matchningstjänster och som varit arbetslösa i två år eller mer, däribland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.²⁷⁶ Regeringen har också uppdragit åt Arbetsförmedlingen att stärka stödet till långtidsarbetslösa.²⁷⁷

5.1.2 Flera uppdrag är årligt återkommande, andra tillfälliga och vissa har inneburit en omställning av verksamheten

Sedan 2022 framgår det av myndighetens nya instruktion att det är en prioriterad uppgift för Arbetsförmedlingen att upprätthålla egen kompetens och verksamhet för att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla arbete. Flera tillfälliga och specifika uppdrag gör samtidigt att tyngdpunkten i myndighetens arbete riskerar att läggas på avgränsade moment, framför hur verksamheten i sin helhet fungerar för personer med förmodad eller konstaterad funktionsnedsättning.

Granskningen visar att regeringens styrning av Arbetsförmedlingen genom regleringsbrev som rör personer med funktionsnedsättning under den granskade perioden har omfattat cirka två till tre uppdrag per år.²⁷⁸ Jämfört med Arbetsförmedlingens totala antal uppdrag via regleringsbrev utgör dessa en mindre andel. Med det sagt kan även regleringsbrevsuppdrag som omfattar andra grupper med svag konkurrensförmåga indirekt beröra personer med funktionsnedsättning, eftersom det finns överlapp mellan grupperna. En del årligt återkommande uppdrag är också avgränsade till specifika grupper av arbetssökande med

²⁷⁴ Statskontoret, *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025, s. 68 ff., s. 125 ff. Av rapporten framgår att Arbetsförmedlingen saknar data över hur kostnader, resultat och kvaliteten på resultaten ser ut, vilket innebär att det inte går att följa hur relationen däremellan utvecklats över tid.

²⁷⁵ Regeringsbeslut A2023/01742, A2023/01716 (delvis) och A2021/01792 m.fl.; regeringsbeslut A2024/00059, A2024/00493 och A2024/01149 m.fl.

²⁷⁶ Till grund för vem som väljs ut för sammanhållet matchningsstöd ligger en arbetsmarknadspolitisk bedömning. För att komma i fråga för sammanhållet matchningsstöd ska alla andra insatser först ha prövats, däribland SIUS.

²⁷⁷ Regeringsbeslut A2022/00330. Se även regeringsbeslut A2021/02394, A2021/02331 och A2018/00242 m.fl. Uppdraget handlar bland annat om att åstadkomma ökad fysisk närvaro, fler personalintensiva insatser och förstärkt kommunsamverkan avseende långtidsarbetslösa i behov av förstärkt stöd.

²⁷⁸ Dessa avser uppdrag där målgruppen benämns, antingen indirekt eller direkt, i regeringens mål och uppdrag. Se diagram 1 i bilaga 1 för mer information.

funktionsnedsättning. Det handlar till exempel om uppdrag som rör anställning på Samhall eller insatser för unga med aktivitetsersättning.

Gällande uppdrag som explicit rör målgruppen har Arbetsförmedlingen både 2024 och 2025 fått i uppdrag att väsentligt korta tiden det i genomsnitt tar att identifiera och registrera funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga.²⁷⁹ Även om det åligger Arbetsförmedlingen att avgöra vad som är en rimlig tidsram, kan förlängningen av uppdraget ses som ett uttryck för att regeringen bedömer att mer behöver göras för att korta tiden.²⁸⁰ I 2025 års regleringsbrev fick Arbetsförmedlingen dessutom i uppdrag att öka kännedomen om stöd till personer med funktionsnedsättning hos arbetsgivare, bland annat genom informationsinsatser om särskilda insatser, i syfte att öka antalet deltagare med lönebidrag.²⁸¹

Mellan 2019 och 2022 har regeringen också gett Arbetsförmedlingen ett antal uppdrag kopplade till reformeringen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.²⁸² Till exempel har regeringen uppdragit åt Arbetsförmedlingen att utforma den verksamhet som bedrivs i egen regi så att personer inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen eller personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ges ett väl fungerande stöd, bland annat genom att säkerställa tillgången till specialistkompetens och annan personal med nödvändig kompetens hos myndigheten.²⁸³

Gemensamt för flera uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev från senare år, som på olika sätt adresserar myndighetens arbete för personer med funktionsnedsättning, är en inriktning mot arbetslösa som varit inskrivna under två år eller mer. Det gäller specifika uppdrag om att korta tiden som det tar för myndigheten att identifiera och registrera en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt generella uppdrag om att stärka arbetsgivararbetet, där personer med funktionsnedsättning särskilt omnämns.²⁸⁴

Arbetsförmedlingen har länge haft som uppgift att prioritera arbetssökande som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Med en uttalad styrning mot personer med arbetslöshetstider på mer än två år finns dock en risk att personer som ännu inte varit inskrivna i två år, men som kan komma att bli långtidsarbetslösa, inte får samma stöd som förut. Då tidigare studier har visat att lång tid i arbetslöshet är förknippat med

²⁷⁹ Regeringsbeslut A2023/01742, A2023/01716 (delvis) och A2021/01792 m.fl., uppdrag 4, respektive regeringsbeslut A2024/00059, A2024/00493 och A2024/01149 m.fl., uppdrag 8, med tillägget att prioritera dem som varit utan arbete under två år. Uppdrag om förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga gavs även i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2021, inbegripet deltagare i anskaffade tjänster.

²⁸⁰ Skriftliga svar från Arbetsmarknadsdepartementet, 2025-02-17.

²⁸¹ Regeringsbeslut A2024/00059, A2024/00493 och A2024/01149 m.fl., uppdrag 7.

²⁸² Se regleringsbreven avseende Arbetsförmedlingen för budgetåren 2019–2022.

²⁸³ Regeringsbeslut A2022/00859, *Uppdrag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*, s. 3. Jfr även Arbetsförmedlingen, *Säkerställa kompetens för ett fungerande stöd – återsäkring om stöd och insatser till personer med funktionsnedsättning*, 2020.

²⁸⁴ Jfr skriftliga svar från Arbetsmarknadsdepartementet, 2025-02-17.

negativa hälsoeffekter kan detta komma att innebära att Arbetsförmedlingen identifierar fler personer med ohälsa eller funktionsnedsättning, som är i behov av mer omfattande stöd.²⁸⁵

5.2 Arbetet med målgruppen har inte analyserats och följts upp tillräckligt väl

Regeringens uppföljning och utvärdering av Arbetsförmedlingens verksamhet för målgruppen vilar på årsredovisningar, återrapporteringar och utredningar av andra slag. Företrädare för regeringen och Arbetsmarknadsdepartementet träffar även myndighetens ledning varje år i en så kallad myndighetsdialog för diskussion om resultat och inriktning framåt.²⁸⁶ Riksrevisionen ser att det finns utrymme för regeringen att följa upp Arbetsförmedlingens arbete med målgruppen i större utsträckning, utan att för den skull detaljstyra.

När regeringen uttryckligen skriver fram i uppdragsbeskrivningen till Arbetsförmedlingen att verksamheten ska utgå från evidensbaserade metoder och beprövad erfarenhet, framstår det också som att myndigheten lägger fokus på att arbetssätt och metoder införs i enlighet med det.²⁸⁷ Att verksamheten ska vara evidensbaserad framhålls dock inte systematiskt i regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen. Som expertmyndighet på det arbetsmarknadspolitiska området är det å andra sidan upp till Arbetsförmedlingen att avgöra vilka arbetssätt som ska tillämpas, och vilka aktiviteter och insatser som ska analyseras, följas upp och utvärderas.²⁸⁸

Samtidigt kan brister konstateras i myndighetens interna system för utvärdering av verksamheten riktad till målgruppen, vilket sammantaget gör det svårt att avgöra när eventuella åtgärder kan behöva vidtas från regeringens sida för att öka effektiviteten i verksamheten. Riksrevisionen kan konstatera att varken Steg till arbete eller kompletterande bedömning har införts på ett sätt som gör insatserna möjliga att

²⁸⁵ Se till exempel IFAU:s forskningssammanfattning om hälsoeffekter av arbetslöshet, hämtad 2025-05-15.

²⁸⁶ Enligt uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet, 2024-12-20, förs inga formella minnesanteckningar vid myndighetsdialogerna med Arbetsförmedlingen, vilket gör det svårt att utröna vad som faktiskt har sagts. Vår genomgång av dagordning och analyspromemorior som ligger till grund för de årliga myndighetsdialogerna med Arbetsförmedlingen för perioden 2017–2024, inhämtade via e-post 2024-12-20, visar dock att arbetsmarknadsläget för målgruppen är en återkommande punkt. Granskade underlag för perioden 2022–2024 visar också att Arbetsmarknadsdepartementet har formulerat frågor utifrån Arbetsförmedlingens bristande resultat gällande bland annat tillgång till specialistkompetens och lokal närvaro.

²⁸⁷ Se regeringsbeslut A2023/01742, A2023/01716 (delvis) och A2021/01792 m.fl., uppdrag 3:1, *Förstärkt stöd för att effektivt sammanföra långtidsarbetslösa med arbetsgivare*. Arbetsförmedlingen har omsatt uppdraget till arbetssättet sammanhållet matchningsstöd, se Arbetsförmedlingen, *Sammanhållet matchningsstöd*, handläggarstöd, 2024.

²⁸⁸ Skriftliga svar från Arbetsmarknadsdepartementet, 2025-02-17. Se även 4 § i instruktionen samt 7 § om Arbetsförmedlingens sektorsansvar för frågor som rör möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete.

utvärdera. När det gäller kompletterande bedömning har regionerna bland annat haft olika syn på när ett ärende inleds, vilket komplicerat jämförelser av ledtider.²⁸⁹

Andra exempel på bristande förutsättningar för uppföljning är att regeringen inte har säkerställt att en konsekvensanalys ska genomföras av hur arbetsträning och förstärkt arbetsträning hos upphandlande aktörer har påverkat personer med funktionsnedsättning.²⁹⁰ Ingen regelrätt riskanalys eller utvärdering har heller genomförts gällande möjligheter och begränsningar med övergången från ett sökandebaserat till ett ärendebaserat arbetssätt, utifrån målgruppens perspektiv.²⁹¹ När Riksrevisionen granskade Arbetsförmedlingens matchningsarbete 2019 var också en övergripande slutsats att framtagna metoder vilade på svag kunskapsgrund.²⁹²

5.2.1 Även andra myndigheter har i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag men mer kunskap behövs

Granskningen visar att det fortfarande saknas analyser och utvärderingar av hur den arbetsmarknadspolitiska verksamheten påverkar jobbchanserna för personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga, även om regeringen har uppdragit åt andra myndigheter att ta fram kunskapsunderlag.

SCB har sedan 2021 ett regeringsuppdrag att ta fram och publicera statistik om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.²⁹³ Syftet med statistiken är deskriptivt och handlar om att beskriva situationen på arbetsmarknaden för målgruppen. Statistiken utgör ett underlag för regeringens uppföljning av de funktionshinderspolitiska målen på arbetsmarknaden.²⁹⁴

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Antalet egeninitierade projekt som rör Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för personer med funktionsnedsättning är dock jämförelsevis få och ligger flera år tillbaka i tiden.²⁹⁵

²⁸⁹ Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, 2024.

²⁹⁰ Se SOU 2025:29. Enligt Arbetsförmedlingen finns skäl att tro att styrningen skett mot volymer vad gäller Steg till arbete, vilket i så fall kan ha påverkat mängden deltagare som anvisats tjänsten. Det kan därför ha funnits arbetssökande där arbetsträning eller förstärkt arbetsträning passat bättre. Svar från Arbetsförmedlingen i samband med faktagranskning, 2025-05-16.

²⁹¹ Se SOU 2025:29, s. 166, samt remissvar från IFAU gällande Arbetsförmedlingens övergång från sökandebaserat till ärendebaserat arbetssätt, samt förflyttning till digital service på distans (IFAU, *Förändringar i informationsstruktur och arbetssätt vid Arbetsförmedlingen*, 2018).

²⁹² Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019.

²⁹³ SCB har även dessförinnan tagit fram statistik på området. Skillnader i genomförande över tid, särskilt mätningen av funktionsnedsättning, gör dock att jämförelser med resultat före 2022 och tidigare inte kan göras. Se SCB, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2024, 2025*, s. 42.

²⁹⁴ Regeringens nationella mål för funktionshinderspolitiken om jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

²⁹⁵ Jfr Angelov och Eliason, *Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?*, 2014; Angelov och Eliason, *Friställd och funktionsnedsatt*, 2014. Indirekt har delar av målgruppen berörts, se Forslund och Liljeberg, *Unga som varken arbetar eller studerar*, 2021.

Forskningsrådet Forte har ett nationellt samordningsansvar för forskningsområdet funktionshinder och har bland annat utlyst medel för detta under 2018 och 2021. Beviljade projekt handlar dock inte i så stor utsträckning om arbetsmarknad, och de som finns berör främst arbetsvillkor och arbetsmiljö.²⁹⁶ Tidigare sammanställningar av forskning på området visar också på en dominans av individinriktade och vårdvetenskapliga/medicinska projekt.²⁹⁷

5.2.2 De särskilda insatserna har i sak inte ändrats så mycket trots förändringar i målgruppens sammansättning och behov

De särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga såsom SIUS och lönebidrag, finns till för att förbättra målgruppens situation på arbetsmarknaden. Sedan insatserna tillkom har det dock skett stora förändringar i Arbetsförmedlingens verksamhet och förutsättningar. Även målgruppens behov har förändrats och arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning har stigit. Enligt Samhallutredningen har den presumtiva målgruppen för anvisning till skyddat arbete, och som därmed står allra längst från arbetsmarknaden, mer än dubblats de senaste tio åren.²⁹⁸

Samtidigt har förordningen om de särskilda insatserna, vars syfte är att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten för målgruppen att få eller behålla ett arbete, i sak inte ändrats så mycket.²⁹⁹ Även om vissa regelförändringar skett under 2025, som bland annat rör bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet, så berör ändringarna en relativt liten del av målgruppen.³⁰⁰

För att personer med funktionsnedsättning ska nå mer varaktiga resultat har Funktionsrätt Sverige och dess medlemsförbund yrkat på att det behövs en översyn av regelverket och utbudet av särskilda insatser.³⁰¹ Som redogörs för i avsnitt 4.3.2. har antalet personer med funktionsnedsättning som tar del av en lönebidragsanställning minskat mycket över tid.

²⁹⁶ Se Forte, "Funktionshinder", 2025-05-07. Se även Myndigheten för arbetsmiljökunskap, *Funktionsnedsättning och arbetsmiljö*, 2025.

²⁹⁷ Fas, *Forskning om funktionsnedsättning och funktionshinder 2002–2010: Kartläggning, analys och förslag*, 2012.

²⁹⁸ SOU 2025:29.

²⁹⁹ Med undantag för vissa justeringar av bland annat tidsgränser och terminologi, se *ds. 2016:14*.

³⁰⁰ Förordning 2017:462. Se Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 66, för antal deltagare. Även reglerna för bidrag till tolk för personer med syn- och hörselnedsättning uppdaterades den 1 juni 2025 men det saknas statistik över antalet unika individer som får del av den insatsen. Samhallutredningen (SOU 2025:29) har därtill lämnat förslag om utökad tillgång till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare, samt en ny form av skyddat arbete hos idéburna organisationer. Även detta är dock en relativt liten insats.

³⁰¹ Intervju Funktionsrätt Sverige, 2024-02-23 och 2024-09-20.

Vad gäller målgruppens behov av stöd inför och under anställning kan det även vara värt att notera den evidensbaserade metoden *individanpassat stöd till arbete* (IPS) som tillämpas av vissa kommuner, och som erbjuds så länge behov finns.³⁰²

IPS är i likhet med SIUS en variant av *supported employment*, men till skillnad från andra insatser inleds inte IPS med någon omfattande bedömning av arbetsförmågan. I stället riktas fokus direkt mot att hitta en arbetsplats, enligt principen ”placera, sedan träna”.³⁰³ Även om SIUS-verksamheten har en bredare målgrupp än IPS, som är utvecklad speciellt för personer med psykisk funktionsnedsättning, så har både SIUS och IPS en tydlig inriktning på reguljär anställning med hjälp av individanpassat och kontinuerligt stöd. Det ligger i linje med tidigare forskning som visat att antalet möten och kontinuiteten i kontakten kan vara avgörande för individens möjlighet att närma sig ett arbete.³⁰⁴ Studier visar även att inträdet på arbetsmarknaden för arbetssökande med svagare ställning underlättas av intensifierat tidigt stöd och ett tätt förmedlingsarbete av handläggare med god lokal förankring.³⁰⁵

³⁰² Intervju med utvecklingsledare för IPS i Göteborgs stad, februari 2024. IPS ingår i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd, i nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende och i nationella riktlinjer för vård och stöd vid adhd och autism. I dessa riktlinjer ges metoden en rekommendation för dem som inte har men önskar ett arbete. Se Socialstyrelsens metodguide, ”IPS (Individanpassat stöd till arbete)”, 2018-12-02.

³⁰³ SBU, *Arbetsfrämjande åtgärder för personer med funktionsnedsättning som söker arbete. Betydelsen av Supported Employment och Individual Placement and Support*, 2018.

³⁰⁴ Egebark, Dahlberg och Vikman, ”Etablering av nyanlända flyktingar – långsiktiga effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats”, 2025; Regnéer och Söderström, *Tidiga insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet*, 2015.

³⁰⁵ Cheung m.fl., ”Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från ett randomiserat experiment”, 2024; Egebark m.fl., ”Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden”, 2023.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att genomförandet av arbetsmarknadspolitiken för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inte är effektivt. Var tionde person inskriven på Arbetsförmedlingen får vänta över tre år på att få sin funktionsnedsättning identifierad. En identifiering garanterar inte heller att rätt insats sätts in. Hälften av dem som fått en funktionsnedsättning identifierad av Arbetsförmedlingen saknar varaktigt insatser eller aktiviteter. De särskilda insatserna som är reserverade för målgruppen används i liten utsträckning, och budgeterade medel nyttjas inte fullt ut.

Granskningen visar sammantaget på en försämring över tid avseende hur snabbt det går att identifiera funktionsnedsättningar och tillhandahålla insatser, och att allt fler personer inte fångas upp. Brister kan kopplas till förändringar i Arbetsförmedlingens interna styrning och organisation, såsom ärendebaserat arbetssätt, digital service på distans, minskade personalresurser och ett eftersatt arbetsgivararbete. Även utbudet av insatser bidrar till ineffektivitet eftersom många ur målgruppen står för långt från arbetsmarknaden för att kunna tillgodogöra sig dessa.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att målgruppen ska ges ett väl fungerande stöd, men styrningen har delvis dragit åt olika håll. Fokus på avgränsade delar av handläggningen kan enligt Riksrevisionen leda till att det långsiktiga arbetet för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning inte prioriteras tillräckligt. För mer träffsäkra åtgärder på området behöver även mer kunskap byggas upp om vad som underlättar för målgruppen på arbetsmarknaden, och hur Arbetsförmedlingens arbetssätt och insatser påverkar möjligheten till arbete.

6.1 Arbetsförmedlingens arbete som rör personer med funktionsnedsättning är inte effektivt

Riksrevisionen gör bedömningen att Arbetsförmedlingen inte har nyttjat sina resurser effektivt för att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga till att få eller behålla ett arbete. Arbetsförmedlingens återkommande omorganisationer och omläggningen av förmedlingsverksamheten har försvårat ett ändamålsenligt arbete i ärenden som rör personer med funktionsnedsättning. Trots nya arbetsmetoder för att effektivisera handläggningen, kvarstår flera problem kring Arbetsförmedlingens arbete med målgruppen.

I slutfasen av granskningen fattade Arbetsförmedlingen beslut om att stegvis införa ett enhetligt arbetssätt för bedömningar inom arbetslivsinriktad rehabilitering, samt att revidera handlägggarstödet för utredning och registrering av funktionsnedsättning. Enligt Riksrevisionen är det svårt att i nuläget bedöma vad detta kommer att utmynna i eftersom det rör sig om pågående utvecklingsarbete. Riksrevisionen konstaterar att

Arbetsförmedlingen hittills inte har följt upp eller utvärderat sina insatser och arbetssätt för målgruppen tillräckligt.

6.1.1 Identifiering av funktionsnedsättningar sker inte effektivt och i vissa fall inte alls

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingen inte identifierar personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga tillräckligt snabbt, och i vissa fall inte alls. Det finns stora skillnader mellan grupper, där vissa får vänta väldigt länge på att få sina funktionsnedsättningar identifierade, ibland mer än tre år. Det gäller särskilt personer som är äldre än 25 år och personer födda utanför Sverige, samt personer med en funktionsnedsättning som innebär en nedsatt eller begränsad rörelseförmåga.

Arbetsförmedlingens ambition att effektivisera verksamheten genom ärendebaserat arbetssätt, självservice på distans och digitala möten som förstahandsval har inte fallit väl ut i arbetet med målgruppen. I stället har dessa förändringar bidragit till en fragmenterad handläggning, brister i samordning och informationsöverföring, dubbelarbete och administrativa hinder. Flera omorganisationer har också haft en negativ inverkan på förutsättningarna att ge ett fungerande stöd till personer med funktionsnedsättning. Bland annat har det inneburit en successiv nedmontering av lokalkontor, personal och kompetens på flera nivåer, samt skapat ett lapptäcke av administrativa system som inte fungerar effektivt med varandra.

Vissa så kallade flaskhalsar kan i huvudsak härledas till yttre faktorer som långa väntetider på medicinska utredningar och underlag från hälso- och sjukvården. I grunden beror dock flertalet brister på att myndighetens arbetssätt och processer till stor del utgår från en förväntan om att arbetssökande förmår driva sina ärenden på egen hand. Det skapar problem eftersom många ur målgruppen, på grund av sina funktionsnedsättningar, har svårt att leva upp till dessa förväntningar. Det kan exempelvis handla om utmaningar kopplade till att ta till sig information, skicka in korrekta underlag eller i övrigt hålla kontakt med myndigheten. JO har vid flera tillfällen framfört att den sortens svårigheter gör det särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen är aktiv i sin handläggning av ärenden som rör personer med funktionsnedsättning, men som granskningen visar kvarstår flera brister.

Granskningen visar även att målgruppens fysiska kontakter med myndigheten har minskat över tid. Digitala möten kan underlätta för en del men motsvarar inte målgruppens diversifierade behov av stöd. Riksrevisionen bedömer inte heller att arbetsförmedlarna som ska ringa in tecken på funktionsnedsättning eller ohälsa efter inskrivning har getts tillräckliga förutsättningar att föra utredande och potentiellt svåra samtal. Det gäller särskilt i det fall arbetssökande inte är varse sin funktionsnedsättning, eller av olika orsaker har svårt att sätta ord på den. Visst kunskapsstöd finns att tillgå men det är förhållandevis översiktligt. Tiden som arbetsförmedlarna har på sig att upptäcka eventuella svårigheter är också begränsad.

6.1.2 Bedömningar av funktionsnedsättningar ges inte enhetligt eller likvärdigt

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingen brister i att säkerställa att bedömningar av funktionsnedsättningar ges enhetligt och likvärdigt. Myndigheten har tagit fram en nationellt utformad metod för kompletterande bedömning av funktionsnedsättning eller ohälsa, men dessa når endast en begränsad del av målgruppen. Merparten av bedömningarna genomförs alltjämt på lokalkontor där det saknas motsvarande metodik.

Dessutom varierar de kompletterande bedömningarna i praktiken, eftersom varje region själv bestämmer hur arbetet ska organiseras och vilka resurser som ska avsättas. Vissa regioner har valt att hålla fast vid att utföra de kompletterande bedömningarna i team på regional nivå, medan andra regioner har decentraliserat verksamheten och knutit den till ett lokalkontor.

Personer med långa inskrivningsperioder får ofta sin arbetsförmåga i relation till funktionsnedsättningen bedömd på lokalkontor, vilket delvis hänger samman med hur myndigheten styr olika målgrupper till olika slags bedömningar. Det innebär att vissa grupper har små möjligheter att få del av en kompletterande bedömning för att få sin ohälsa eller funktionsnedsättning identifierad. Det har också tagit längre tid att få en funktionsnedsättning identifierad och bedömd på lokalkontor än inom ramen för kompletterande bedömning, vilket sammanhänger med att det främst är arbetssökande med kortare inskrivningstid som fått del av en kompletterande bedömning.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att antalet olika handläggare som varje person träffar fram till att funktionsnedsättningen identifieras har ökat sedan 2018. Detta innebär bland annat att kontinuiteten i kontakten med myndigheten har försämrats och att det förekommer allt fler beslut om insatser innan en identifiering kan ske.

Oavsett om bedömningar utförs av ett regionalt bedömarteam eller av en handläggare på lokalkontor, eller inom personligt distansmöte, visar granskningen att kontakterna i huvudsak sker digitalt eller via telefon. Enligt Riksrevisionen innebär det att bedömningsverksamheten inte kan bedrivas så effektivt som möjligt eftersom viktiga aspekter av den arbetssökandes hinder och möjligheter i relation till arbete riskerar att gå handläggarna förbi.

I maj 2025 fattade Arbetsförmedlingen beslut om att successivt slå samman befintliga arbetssätt inom arbetslivsinriktad rehabilitering till ett enhetligt digitalt arbetssätt. Även om detta har potential att effektivisera bedömningsverksamheten är det svårt att avgöra hur arbetssökande som har en funktionsnedsättning kommer att påverkas innan arbetssättet är implementerat och utvärderat på nationell nivå.

6.1.3 Stöd och insatser till personer med identifierad funktionsnedsättning tillhandahålls inte effektivt eller likvärdigt

Riksrevisionen konstaterar att många arbetssökande saknar insats eller aktivitet två år efter inskrivning, vilket påverkar deras jobbchanser negativt. Flera av de faktorer som förklarar varför det tar lång tid att få en funktionsnedsättning identifierad är också viktiga för att förstå varför det tar lång tid att få adekvat stöd och insatser. De långa tiderna till insats hänger samtidigt samman med arbetsgivares benägenhet att anställa personer ur målgruppen, och hur Arbetsförmedlingen valt att utforma och genomföra arbetsgivararbetet (se även avsnitt 6.1.4).

Riksrevisionen konstaterar vidare att de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga endast når målgruppen i begränsad utsträckning. När arbetssökande med en registrerad funktionsnedsättning får ta del av särskilda insatser har ofta lång tid passerat sedan de skrev in sig. Endast tre av tio får del av insatserna inom två år från inskrivning, och denna andel har minskat över tid. Volymerna når inte upp till vare sig Arbetsförmedlingens eller regeringens förväntningar. Det låga deltagandet väcker frågor om mervärdet av en funktionshinderskod när ett syfte med koden är att möjliggöra att personen kan ta del av de särskilda insatserna.

Granskningen visar att andelen som får ta del av de särskilda insatserna varierar beroende på kön, födelseregion och ålder. Den visar också att Arbetsförmedlingens arbete med målgruppen är mer effektivt för personer under 25 än för äldre. I uppdrag som rör unga med funktionsnedsättning arbetar myndigheten mer sammanhållet och erbjuder fler fysiska möten. Detsamma gäller det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan, där arbetsförmedlarna ofta följer arbetssökande från start till slut.

Arbetsförmedlingen har genomgått förändringar som bland annat inneburit att mycket av matchningsarbetet, samt rehabiliterande insatser, överlåtits till fristående aktörer. Samtidigt har minskade personalresurser och bristande styrning gjort det svårare att upprätthålla kunnskap och kompetens om stöd- och anpassningsbehov.

För att möta behovet av arbetsrehabiliterande insatser i målgruppen har Arbetsförmedlingen infört tjänsten Steg till arbete. Trots att tjänsten tagit stora resurser i anspråk har den varit förknippad med omfattande kvalitets- och kapacitetsbrister, och lett till blygsamma resultat. Många arbetssökande som påbörjar insatser inom Steg till arbete får avbryta i förtid, eftersom de inte kan tillgodogöra sig innehållet i den takt som förväntas.

6.1.4 Arbetsgivararbetet har hamnat i bakvatten

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen inte har prioriterat sitt arbetsgivararbete tillräckligt, vilket har påverkat både arbetssökande med funktionsnedsättning och arbetsgivare med intresse av att anställa med stöd. Nedprioriteringen av arbetsgivararbetet beror dels på regeringens styrning av

myndigheten, dels på interna organisationsförändringar. Även om myndigheten sedan en tid tillbaka åter styrs mot att stärka arbetsgivararbetet med egen personal, vilket även återspeglas i den interna fördelningen av förvaltningsmedel, bedömer Riksrevisionen att det kommer ta tid innan Arbetsförmedlingen kan säkerställa ändamålsenliga arbetsgivarkontakter i hela landet.

Till följd av att myndigheten inte har styrts aktivt mot att arbeta uppsökande, eller med matchning i egen regi, har upparbetad kunskap om lokala arbetsmarknader och arbetsgivare urholkats. Med ett glesare kontorsnät och sammanslagningar av mindre enheter har den lokala förankringen försvagats. Det ärendebaserade arbetssättet har dessutom medfört en uppdelning av arbetsuppgifter som gör att ansvariga handläggare för exempelvis lönebidragsanställningar haft begränsad kännedom om de kandidater som tas fram.

Tidigare forskning visar att intensivt matchningsarbete tidigt i arbetslöshetsperioden och anställningsstöd är effektiva insatser för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Antalet anställningar med lönebidrag har dock minskat betydligt över tid. En del av minskningen beror enligt Riksrevisionen på faktorer utanför Arbetsförmedlingens kontroll, men myndigheten har heller inte utformat sin organisation på ett sätt som främjar en ändamålsenlig kontakt med arbetsgivare. Till stor del vilar arbetsgivararbetet på att det är arbetsgivarna själva som initierar kontakt via digitala kanaler om de vill anställa med stöd.

6.2 Personer längst från arbetsmarknaden riskerar att komma i kläm

Arbetsförmedlingens ansvar för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är långtgående, men beskrivningen av vad som ryms i detta ansvar kan behöva förtydligas. Otydlighet internt kring hur myndigheten ska arbeta med personer som har en för låg arbetsförmåga att kunna tillgodogöra sig befintliga insatser, i kombination med att utbudet av insatser inte svarar mot dessa personers behov, tycks bidra till att de förblir inskrivna. Det kan också vara så att personer uppmanats av kommunen att skriva in sig för att få behålla sitt försörjningsstöd.

Varken ur den enskildes perspektiv eller från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det en ändamålsenlig användning av resurser att personer inte kan få adekvat stöd som gör att de närmar sig eller kan få ett arbete. I det fall Arbetsförmedlingen bedömer att arbetsförmågan är så nedsatt till följd av en funktionsnedsättning att personen inte kan få något arbete, och myndighetens insatser inte kan kompensera för detta, kan det därför behöva förtydligas var Arbetsförmedlingens uppdrag slutar och var andra aktörers och myndigheters ansvar tar vid.

6.3 Regeringen har inte styrt tillräckligt effektivt

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har styrt tillräckligt väl för att fler personer med funktionsnedsättning ska komma i arbete, även om åtgärder har vidtagits i form av bland annat uppdrag till Arbetsförmedlingen. För att Arbetsförmedlingen ska kunna arbeta effektivt bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver styra myndigheten mer långsiktigt och resultatorienterat så att fler personer med funktionsnedsättning kan få och behålla ett arbete.

På senare år har fokus i styrningen riktats mot att korta tiden som det tar för Arbetsförmedlingen att identifiera funktionsnedsättningar hos arbetssökande. Riksrevisionen instämmer i att tidig identifiering är nödvändig för att målgruppen ska erhålla adekvat stöd i rimlig tid. Samtidigt är det viktigt att regeringens samlade styrning tar sikte på att myndighetens arbete i sin helhet är effektivt, och att de insatser som finns till för att förbättra målgruppens situation motsvarar behoven.

Befintlig forskning betonar tidiga och intensiva insatser för att effektivt stödja personer som står långt från arbetsmarknaden. Även om kunskapsläget avseende personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är sämre, finns det mycket som talar för att tidiga och intensiva insatser är av vikt även för denna målgrupp.

Det finns därför ett behov av en tydligare styrning från regeringens sida mot att bygga upp evidens om möjligheter till arbete för personer med funktionsnedsättning. Dels genom effektskattningar av olika slag, dels genom andra typer av analyser och uppföljningar av hur insatser fungerar, givet målgruppens varierade förutsättningar och behov. Även om det finns aktörer som redan idag har till uppgift att samordna forskning på området, och beskriva arbetsmarknadssituationen för målgruppen, finns relativt få studier om hur arbetsmarknadspolitiska insatser eller effekter av olika satsningar påverkar personer med funktionsnedsättning.

Trots förändringar i Arbetsförmedlingens verksamhet och förutsättningar har regelverket för de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i sak inte ändrats så mycket, även om regeringen låtit utreda vissa delar. Eftersom användandet av de särskilda insatserna inte är i nivå med vare sig intentioner eller behov, och arbetsmarknadssituationen för målgruppen är fortsatt svår, bedömer Riksrevisionen att det finns anledning att se över regelverket i sin helhet.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Ge lämplig aktör i uppdrag att ta fram kunskap om, analysera och utvärdera hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser påverkar arbetsmarknads-situationen för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
- Se över förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Skälet till översynen är att säkerställa att villkoren för de särskilda insatserna bidrar till att syftet med det arbetsmarknadspolitiska programmet uppfylls, och att se över om nuvarande taknivå i lönebidragen är ändamålsenlig.
- Se över om det finns behov av ytterligare arbetsmarknadspolitiskt stöd som kan väga upp för varaktigt nedsatt eller låg arbetsförmåga hos arbetssökande som under långa perioder står utan insats, eller om dessa personer bör skrivas ut från Arbetsförmedlingen och få stöd på annat sätt.
- Följ upp att Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna och Försäkringskassan är effektiv, så att arbetssökande med funktionsnedsättning ges ändamålsenligt stöd och inte faller mellan stolarna.

Till Arbetsförmedlingen

- Säkerställ en handlägningsprocess som effektivt fångar upp och stödjer personer med förmodad eller konstaterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det bör till exempel ske genom att:
 - införa en sammanhållen bedömningsverksamhet för att främja likvärdiga bedömningar av om och hur en funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan
 - vidta åtgärder för hur inhämtandet av medicinska underlag från hälso- och sjukvården kan underlättas
 - tillhandahålla individanpassat stöd och möjlighet till kontinuerlig kontakt med samma (grupp av) handläggare
 - överväga att anordna fysiska möten mer systematiskt.
- Säkerställ att berörda handläggare har den kompetens och den tid som behövs för att kunna föra samtal om ohälsa, funktionsnedsättning eller andra svårigheter i relation till arbete.
- Utveckla och upprätthåll ett proaktivt och strukturerat arbetsgivararbete som innefattar regional och lokal kännedom om arbetsmarknaden.
- Utforma verksamheten för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga så att den är kunskapsbaserad, uppföljnings- och utvärderingsbar samt stödjer ett organisatoriskt lärande.

Referenslista

Lagar och förordningar

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2009: 1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordningen (2022:812) om förmedlingsinsatser.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Socialtjänstlag (2001:453).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut A2016/02467/A, A2016/02403/SV (delvis) och A2016/02422/SV (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2017/02442/A, A2017/02368/SV och A2017/02382/SV (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2019/02100/A och A2019/01800/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2019/02310/A, A2019/02294/SV (delvis) och A2018/01184/A m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2020/02639, A2020/02632 (delvis) och A2017/02024, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2021/02394, A2021/02331 och A2018/00242 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2022/00859, *Uppdrag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet.*

Regeringsbeslut A2022/00330, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att minska långtidsarbetslösheten.*

Regeringsbeslut A2023/01650, A2023/01408 och A2023/01620, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2023/01742, A2023/01716 (delvis) och A2021/01792 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2024/00059, A2024/00493 och A2024/01149 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut S2023/03257 (delvis), S2023/03259 (delvis), S2023/03258 (delvis) och S2021/01436 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut S2023/03241, S2024/02156 (delvis) och S2024/02157 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan.*

Propositioner

Prop. 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.*

Prop. 2009/10: 175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024.*

Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025.*

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Bet. 2011/12:AU2, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Bet. 2012/13: KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Bet. 2017/18:SoU5, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Bet. 2023/24:AU2, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Rskr 2011/12:88.

Rskr 2017/18:86.

Rskr 2023/24:95.

Beslut från Justitieombudsmannen

JO, beslut den 8 juni 2023 (dnr 3476–2022).

JO, beslut den 8 juni 2023 (dnr 5394–2022).

JO, beslut den 14 november 2023 (dnr 7766-2022 och 9432-2022).

JO, beslut den 11 november 2024 (dnr 6938–2023).

Rapporter, utredningar och artiklar

Almega, *Så bryter vi långtidsarbetslösheten*, utgiven av Almega, Almega Kompetensföretagen och Almega Utbildningsföretagen, 2024.

Angelov, N. och Eliasson, M., *Vilka arbetssökande kodal som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?* IFAU-rapport 2014:22, Uppsala: IFAU, 2014.

Angelov, N. och Eliason, M. *Friställd och funktionsnedsatt*. IFAU-rapport 2014:24, Uppsala: IFAU, 2014.

Arbetsförmedlingen, *Översyn av termen nedsatt arbetsförmåga. Återrapport*, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Målbild för Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete 2019–2021*, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Säkerställa kompetens för ett fungerande stöd. Återrapport om stöd och insatser till personer med funktionsnedsättning*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Redovisning. Likvärdig service i hela landet*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen. En fördjupad analys*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Internrevisionsrapport. 2021:03 Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR*, dnr Af- 2021/0041 2074, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Återrapport Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Slutrapport enligt regeringsuppdrag 2022 och regleringsbrev 2023*, dnr Af-2023/0095 434, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Återrapport Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, dnr Af-2022/0114 1951, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser, Återrapport 13 oktober 2023*, dnr Af-2023/0025 6765, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Fördjupad uppföljningsrapport 2, januari – augusti 2024*, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av kompletterande bedömning, Del 1 i Arbetsförmedlingens utvärdering av det nya arbetssättet*, dnr Af-2023/0059 6504, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Identifiering och bedömning av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Återrapport*, dnr Af-2024/0070 9698, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten, Återrapport 2*, dnr Af-2023/0113 3585, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2024–2026, Arbetsförmedlingen analys 2024:10*, dnr Af-2024/0114 8724, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsgivarbarometern 2024. Resultat från fas 1 - telefonintervjuer med 500 arbetsgivare. Augurs rapport till Arbetsförmedlingen*, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens målbild – för ett Sverige i arbete, Arbetsförmedlingens inriktningsdokument, beslutsdatum 2024-12-12*, dnr Af-2025/00041674, 2025.

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2025. Version 1.0*, dnr Af-2024/0055 0154, 2025.

Arbetsförmedlingen, *Fördjupad analys av arbetsträning och förstärkt arbetsträning*, dnr Af-2023/0080 0483, 2025.

Arbetsförmedlingen, *Översyn av förmedlingsverksamheten. Del 1 Problemanalys av nuläget*, dnr Af-2024/01093553, 2025.

Arbetsförmedlingen, *Generaldirektörens arbetsordning*, dnr Af-2023/0007 5195, 2025.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning, Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2023*, dnr Af-2024/0000 2652, dnr FK 2023/003147, 2024.

Bengtsson, M., Jacobsson, K. och Wallinder, Y., "A journey into the new employment service landscape of responsabilisation: Towards de-personalisation of the caseworker–jobseeker relationship", *International Journal of Social Welfare*, vol. 33, issue 1, 2023.

- Cheung, M., m.fl., "Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från ett randomiserat experiment", *Ekonomisk debatt*, nr 2, årgång 52, 2024.
- Danermark B., Gustafsson, J., Norstedt, M. och Flyckt K. *Tillgängligt arbetsliv - Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning*, Forte, 2021.
- Danermark, B och Larsson Tholén, S. (red.), *Arbetsliv för alla. Funktionsnedsättning och arbete*. Malmö: Gleerups, 2016.
- Ds 2016:14, *Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag*, 2016.
- Ds 2021:27, *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*, Arbetsmarknadsdepartementet, 2021.
- Ds 2024:29, *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet*, 2024.
- Egebark, J., Dahlberg, M. och Vikman, U., "Etablering av nyanlända flyktingar – långsiktiga effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats", *Ekonomisk debatt*, nr 1, årgång 53, 2025.
- Egebark, J., Ornstein, P. och Rödin, M., "Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter", *Ekonomisk debatt*, nr 5, årgång 51, 2023.
- Ekberg, K. (red), *Den relativa arbetsförmågan: teoretiska och praktiska perspektiv*, Stockholm: Studentlitteratur, 2024.
- Fas, *Forskning om funktionsnedsättning och funktionshinder 2002–2010: Kartläggning, analys och förslag*. Regeringsuppdrag till Fas från Socialdepartementet, 2012.
- Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik 2024*, 2024.
- Folkhälsomyndigheten, *Hälsa hos personer med funktionsnedsättning*, 2023.
- Forslund, A. och Liljeberg, L., *Unga som varken arbetar eller studerar*, IFAU-rapport 2021:12, 2021.
- Forte, *Forskning i korthet: Tillgängligt arbetsliv – Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning*, 2021.
- Funktionsrätt Sverige, *Nödvändiga arbetsmarknadsreformer – funktionsrättsrörelsens 73-punktsprogram*, 2021.
- Funktionsrätt Sverige, *Inspel inför Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2024*, 2023.
<https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/frs/2023/10/Inspel-infor-Arbetsformedlingens-regleringsbrev-2024.pdf>, hämtad 2025-02-14.

- Försäkringskassan, *Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna*, Socialförsäkringsrapport 2018:11, 2018.
- Försäkringskassan, *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2022*, 2023.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, 2024.
- Habibija, A., *Etablering eller segmentering? – En analys av systemet med subventionerade anställningar*, LO, 2022.
- IFAU, *Förändringar i informationsstruktur och arbetssätt vid Arbetsförmedlingen, remissyttrande, dnr 41/2018*, 2018.
- ISF, *Mellan sjukpenning och arbete. En granskning av orsakerna till att personer saknar inkomst efter avslag på ansökan om sjukpenning*, rapport 2023:15, ISF, 2023.
- Jacobsson, K och Seing, I., "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder", *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 19 (1), s. 9–24, 2014.
- Lindqvist, R., *Aktivering och medikalisering i sjukförsäkringen: Det sociala medborgarskapets förändrade innebörder*. Malmö, Égalité, 2019.
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap, *Funktionsnedsättning och arbetsmiljö, kunskapssammanställning 2025:1*, 2025.
- Myndigheten för delaktighet, *Behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning i spåren av pandemin och Arbetsförmedlingens reformering*, 2022.
- OECD, *Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices*, OECD Publishing, Paris, 2022.
- Panican, A., Ulmestig, R. och Månsson, J., *Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen*, IFAU-rapport 2025:5, 2025.
- Regeringskansliet, *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, FN:s handlingsplan, svensk översättning av FN:s Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development, 2016.
- Regnér, J. och Söderström, M., *Tidiga insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet*, IFAU-rapport 2015:18, 2015.
- Riksrevisionen, *Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga*, RiR 2007:24, 2007.
- Riksrevisionen, *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?* RiR 2015:7, 2015.

Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, RiR 2019:18, 2019.

Riksrevisionen, *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning*, RiR 2020:12, 2020.

Riksrevisionen, *Arbetsökande över 55 år – regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar*, RiR 2021:6, 2021.

Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, RiR 2023:14, 2023.

Riksrevisionen, *Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker*, RiR 2023:17, 2023.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, *Arbetsfrämjande åtgärder för personer med funktionsnedsättning som söker arbete*, SBU kommenterar 2018:06, 2018

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd*, 2022.

Statistiska centralbyrån, *Arbetsmarknadssituationen för befolkningen 15–74. AKU 2024*, 2024.

Statistiska centralbyrån, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2024*, 2025.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer*, 2024.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Aktivitetskrav & utvecklad arbetsmarknadspolitik*, 2025.

SNS, *Konjunkturrådets rapport 2023. Strukturuomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder*, 2023.

Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – Lägesrapport 2024*, 2024.

SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, Betänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.

SOU 2025:29, *Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete*, Betänkande av Samhallutredningen.

Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019:3, 2019.

Statskontoret, *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025:2, 2025.

Svenskt Näringsliv, *Lönebidrag – stärker kompetensförsörjningen*, Svenskt Näringsliv, 2024.

Sveriges arbetsterapeuter, *Arbetsterapeuter inom Steg till Arbete. En enkätundersökning gällande arbetsterapeuters förutsättningar hos leverantörer inom Arbetsförmedlingens tjänst Steg till arbete*, 2024.

Wallinder, Y. och Seing, I., "When the client becomes her own caseworker: dislocation of responsibility through digital self-support in the Swedish public employment service", *Sozialer Fortschritt*, vol. 71, 2022.

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, budgetunderlag och årsredovisningar

Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd medicinska underlag*, dnr Af-2020/0041 1354, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Sammanhållet matchningsstöd*, handläggarstöd version 1.0, dnr Af-2024/0092 9261, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd version 9.0, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Steg till arbete*, handläggarstöd version 4.0, dnr Af-2025/0038 7681, 2025.

Arbetsförmedlingen, *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*, handläggarstöd version 11.0, dnr Af-2025/0025, 2025.

Arbetsförmedlingen, "Introduktion arbetsförmedlare – rekommenderade utbildningar", Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2024-11-07.

Arbetsförmedlingen, "Kompletterande bedömning", 2024-05-28, Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2024-07-01.

Arbetsförmedlingen, "Funktionsnedsättning i AIS", Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2024-11-25.

Arbetsförmedlingen, "Uppdrag: översyn av förmedlingsverksamheten", 2025-05-05, Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2025-05-12.

Arbetsförmedlingen, "Arbetsätt inom arbetslivsinriktad rehabilitering digitaliseras", 2025-05-15, Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2025-05-16.

Arbetsförmedlingen, "Förenklad handläggning vid bedömning av funktionsnedsättning", 2025-05-15, Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2025-05-16.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingen budgetunderlag 2023–2025*, dnr Af- 2021/0068 4268, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingen budgetunderlag 2024–2026*, dnr Af-2022/0082 6814, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingen budgetunderlag 2025–2027*, dnr Af-2023/0095 9482, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingen budgetunderlag 2026–2028*, dnr Af-2024/0096 0095, 2025.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2013*, 2014.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2014*, 2015.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2015*, 2016.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2017*, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2018*, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2024*, 2025

Webbsidor

Akademikerförbundet SSR, *Ska hela Sverige leva? Om AFs kontorsnedläggning*, <https://akademssr.se/opinion/arbete-alla/sa-slacks-sverige-ner-om-afs-kontorsnedlaggning>, hämtad 2025-05-12.

Arbetet, "1 200 klagomål på privata jobbstödet – Arbetsförmedlingen visste om riskerna", 2024-05-21, <https://arbetet.se/2024/05/21/arbetsformedlingen-var-medveten-om-riskerna/>, hämtad 2025-05-12.

Arbetet, "Arbetsförmedlingen har fått över tusen klagomål på privat jobbstöd – deltagaren Aron 'gör ingenting'", 2024-05-20, <https://arbetet.se/2024/05/20/funktionsnedsatta-anna-efter-privata-jobbstodet-i-samre-skick-an-innan/>, hämtad 2025-05-12.

Arbetet, "'Uppmanas att ljuga' – arbetsterapeuter larmar om privata jobbstöd", 2025-02-03, <https://arbetet.se/2024/05/20/uppmanas-att-ljuga-arbetsterapeuter-larmar-om-privata-jobbstod/>, hämtad 2025-05-12.

Arbetet, "Youtube-filmer och fejkad praktik när företag ska fixa jobb åt funktionsnedsatta", 2025-02-03, <https://arbetet.se/2025/02/03/youtube-filmer-och-fejkad-praktik-nar-foretag-ska-fixa-jobb-at-funktionsnedsatta/>, hämtad 2025-05-12.

Arbetsförmedlingen, "Månadsstatistik", https://statistik.arbetsformedlingen.se/extensions/Manadsstatistik_sid1/Manadsstatistik_sid1.html, hämtad 2025-05-20.

Forte, "Funktionshinder", 2025-05-07, <https://forte.se/om-forte/vart-uppdrag/forskningsomraden/samordningsomraden/funktionshinder/>, hämtad 2025-05-12.

IFAU, "Hälsoeffekter av arbetslöshet", <https://www.ifau.se/Press/Forskningssammanfattningar/halsoeffekter-av-massuppsagningar-och-arbetsloshet/>, hämtad 2025-05-15.

Publikt, "Tomrum efter kollegorna på Arbetsförmedlingen", 2023-05-11, <https://www.publikt.se/fordjupning/reportage/tomrum-efter-kollegorna-pa-arbetsformedlingen-25254>, hämtad 2025-05-12.

Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, "Sakpolitisk överenskommelse 2019-01-11", <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>, hämtad 2025-05-12.

Socialstyrelsen, Socialstyrelsens metodguide, "IPS (Individanpassat stöd till arbete)", 2018-12-02, <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/individanpassat-stod-till-arbete>, hämtad 2025-05-12.

Socialstyrelsen, "Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF", <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/klassifikationer-och-koder/icf/>, hämtad 2025-05-12.

Statens servicecenter, 2025-01-29, "Statens servicecenter får minskade anslag - servicekontoren blir färre", <https://www.statensssc.se/om-statens-servicecenter/press/pressmeddelanden/nyhetsarkiv/2025-01-29-statens-servicecenter-far-minskade-anslag---servicekontoren-blir-farre>, hämtad 2025-05-12.

Sveriges Radio, "Arbetsförmedlingens reformering, Arbetsförmedlingen lägger ner 130 kontor", 2019-03-04, <https://www.sverigesradio.se/artikel/7167146>, hämtad 2025-05-12.

Arbetsförmedlingens stöd till personer med funktionsnedsättning (RiR 2025:20)

Riksrevisionen har granskat om genomförandet av arbetsmarknadspolitiken för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är effektivt. Den övergripande bedömningen är att Arbetsförmedlingens stöd är bristfälligt, och att myndigheten inte har utformat sitt arbete för målgruppen på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen visar att det tar lång tid för Arbetsförmedlingen att identifiera funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga, särskilt för vissa grupper och för vissa typer av funktionsnedsättningar. Problemen har växt över tid, och många arbetssökande med varaktiga funktionsnedsättningar fångas inte upp. Enligt Riksrevisionens bedömning har digitala och ärendebaserade arbetssätt gjort det svårare att urskilja signaler om funktionsnedsättning eller ohälsa.

Arbetsförmedlingen brister även i att tillhandahålla stöd och insatser i rimlig tid. Möjligheten att ta del av insatser är inte likvärdig, och det finns stora skillnader mellan grupper. Vidare är myndighetens arbetsgivararbete eftersatt, vilket ytterligare försämrat jobbchanserna för personer med funktionsnedsättning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge lämplig aktör i uppdrag att analysera och utvärdera hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser påverkar arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt att se över om det finns behov av ytterligare arbetsmarknadspolitiskt stöd till personer i målgruppen som stått utan insats under långa perioder.

Arbetsförmedlingen rekommenderas att tillhandahålla individanpassat stöd, säkerställa att handläggarna har den kompetens och den tid som behövs för att kunna föra samtal om ohälsa, funktionsnedsättning eller andra svårigheter i relation till arbete, samt att utveckla och upprätthålla ett proaktivt arbetsgivararbete.

