

Lägesbeskrivning Utvecklade matchningstjänster

Regleringsbrevsuppdrag 3.2

Denna lägesbeskrivning har tagits fram med anledning av följande uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021:

2. Utvecklade matchningstjänster

Arbetsförmedlingen har tidigare fått i uppdrag att införa utvecklade matchningstjänster under 2020 för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system. Inriktningen för tjänsterna är att de bl.a. ska svara mot behov hos breda grupper av arbetsökande samt att ersättningarna till fristående aktörer ska vara kostnadseffektiva, huvudsakligen resultatbaserade och tydligt differentierade utifrån hur långt från arbetsmarknaden deltagarna står (A2019/02310).

Dessa tjänster utgör en del av ett successivt genomförande av reformeringen av Arbetsförmedlingen. Tjänster som svarar mot inriktningen på reformeringen av myndigheten, bl.a. genom en huvudsakligen resultatbaserad ersättning som differentieras utifrån deltagarsammansättningen, ska kontinuerligt öka i omfattning samtidigt som förutsättningar för kvalitet, uppföljning och kontroll säkras. Arbetsförmedlingen ska säkerställa en väl fungerande kontroll och uppföljning av fristående aktörer, kontroll av individersättningar för deltagare i matchningstjänster samt tillgång till data avseende den verksamhet som bedrivs hos fristående aktörer.

Arbetsförmedlingen ska som en del av ett successivt genomförande av reformeringen tidigt under 2021 påbörja en utökning av utvecklade matchningstjänster till fler leveransområden i syfte att fler arbetsökande ska kunna ta del av sådana tjänster. Arbetsförmedlingen ska samtidigt vidareutveckla ersättningsmodeller för att bidra till förbättrade resultat, mer varaktiga utfall och större kostnadseffektivitet i tjänsterna, exempelvis genom lägre genomsnittliga kostnader för vissa deltagare, i syfte att implementeras så snart som möjligt men senast tidigt under andra halvåret av 2022. Arbetsförmedlingen ska vidare se över anskaffningen och utformningen av tjänsterna i syfte att tjänsterna kan tillhandahållas på ett effektivt sätt i hela landet, inklusive i mer glest befolkade delar av leveransområden som används för anskaffning. Arbetsförmedlingen ska också se över möjligheten att över tid justera ersättningsnivåer inom ramen för pågående anskaffning.

Arbetsförmedlingen ska lämna en lägesbeskrivning om genomförandet av uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 april 2021 respektive 15 augusti 2021.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Föredragande har varit tf. förvaltningsdirektör Martin Kruse och uppdragsledare Alma Ringborg.

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är Kent Juhlén, Björn Brandell, Mattias Andersson, överdirektör Lars Lööw, chef Ledningsstaben Thomas Hagman, samt kvalificerad handläggare Joel Pousette Lilljeqvist.

Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar, generaldirektör

Martin Kruse, tf. förvaltningsdirektör

Alma Ringborg, huvudskribent

Sammanfattning

I uppdraget att införa utvecklade matchningstjänster har mycket av utvecklingsinsatserna kretsat kring tjänsteutveckling och uppskalning av tjänsten. Detta har i sin tur gett upphov till förändringar i arbetsätt, organisering och IT-verktyg. Ett intensivt arbete pågår också med att utveckla kontroll och uppföljningen av leverantörerna där det bland annat genomförs ett arbete med att koncentrera uppföljningen av fristående aktörer. De förändringar som ger störst effekt för utvecklingen av en effektiv kontroll och uppföljning av fristående aktörer är dock beroende av vissa ändringar i lagrum som ännu inte är på plats. Arbetsförmedlingens förhoppning är att dessa behov tillgodoses framöver.

Arbetsförmedlingen arbetar för att skapa goda förutsättningar för samverkan mellan kommun och leverantör. Arbetsförmedlingen har bland annat i samarbete med SKR nyttjat det nätverk av kommuner som berörs av tjänsten. Erfarenheter hittills visar att det finns behov av tidigare involvering av kommunerna vid större förändringar hos Arbetsförmedlingen. Implementeringen av tjänsten innebär också betydligt fler kontaktytor för kommunerna. Arbetsförmedlingen arbetar för att hitta ändamålsenliga och lokala strukturer för samverkan med fristående aktörer. I de fall samverkan fungerar kännetecknas samarbetet av att leverantörerna har god kunskap om kommunernas och Arbetsförmedlingens roll och organisering. Vissa utmaningar kvarstår dock. Myndighetens arbete med operativ individsamverkan förändras när fristående aktörer ansvarar för genomförandet av arbetsmarknadsinsatser. Genomförande av initiativ för att möta arbetslöshet och kompetensbehov behöver i hög grad nu även involvera leverantörer.

Av en enkätundersökning som gått ut till omkring 4000 deltagare som fullföljt tjänsten tyder på att arbetssökande generellt sett är nöjda med tjänsten. Fristående aktörer anses ha god kompetens och upplevs ha stöttat respondenterna. Däremot svarar en relativt hög andel att fristående aktörer inte har hjälpt deltagarna med arbetsgivarkontakter.

Leverantörsmarknaden bedöms som god, i synnerhet nu när tjänsten ska breddas till fler leverantörsområden och kommuner. Arbetsförmedlingen följer kontinuerligt utvecklingen avseende tillgång till fristående aktörer i hela riket, och planerar för åtgärder om det blir ont om leverantörer i vissa områden.

Inledningsvis nådde inte anvisningarna till fristående aktörer upp till de mål som var satta och det uppkom även behov av att hantera pandemins effekter på arbetsmarknaden genom att gå in med tidiga insatser till arbetssökande. Detta föranledde en justering av gränsvärdena i bedömningsverktyget i syfte att nå fler arbetssökande som bedöms vara lämpliga för tjänsten. Detta resulterade i att individer som befann sig närmare arbetsmarknaden kom att omfattas av tjänsten. Observationer visar att dessa arbetssökande nådde resultat relativt snabbt i tjänsten.

Under 2021 har den ökande långtidsarbetslösheten och anslagsfördelningen som styr myndighetens arbete inneburit att fler individer inom ramprogrammen behöver anvisas till tjänsten. En konsekvens av begränsningarna i de s.k. 1:2 anslaget (för aktivitetsstöd) är också att myndigheten kraftigt begränsar anvisning av personer

utanför garantierna, vilket historiskt har utgjort ungefär hälften av de anvisade. Arbetsförmedlingen kommer att noga behöva följa resultatutvecklingen för en sådan målgrupp, då för stora bortfall av resultat kan påverka affärsmässigheten i tjänsten.

Dessa lärdomar måste kompletteras med ytterligare analyser för att ge djupare insikt i hur framtida matchningstjänster bör utformas. Effektvärderingar på sikt kan hjälpa myndigheten att utröna huruvida den resultatstyrda konstruktionen av tjänsten skapar tillräckliga incitament för fristående aktörer. Ytterligare analyser behöver även göras som studerar målgruppen i tjänsten men även hur tjänsten kan justeras för att fungera optimalt.

Den 18 maj genomfördes den första av totalt tre etapper under 2021 som syftar på utökningen av Rusta och matcha i enlighet med regleringsbrevet för 2021. Etapp 1 omfattade 14 leveransområden i 53 kommuner och innebär att cirka 30 procent av övergången från tjänsten Stöd och matchning (STOM) till tjänsten Rusta och matcha är genomförd. I dessa leveransområden kan inte längre nya anvisningar till STOM ske, däremot kan de arbetssökande slutföra sin placeringsperiod.

Innehåll

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Rusta och matcha – iakttagelser och lärdomar | 8 |
| 1.1 | Tjänste- och metodutveckling..... | 8 |
| 1.2 | Leverantörsmarknad | 10 |
| 1.3 | Samverkan | 11 |
| 1.4 | Arbetsökandes upplevelse av Rusta och matcha..... | 12 |
| 1.5 | Statistiskt bedömningsstöd och sökandesammansättning..... | 14 |
| 1.6 | Resultat..... | 20 |
| 1.6.1 | Behovet av en längre tjänst och nya insatser efter tjänsten..... | 21 |
| 1.6.2 | Initialt små skillnader mellan de olika spåren..... | 21 |
| 1.6.3 | Övergångar till arbete eller studier – snabbhet och varaktighet..... | 22 |
| 1.6.4 | Effekt av justering av fönster | 24 |
| 1.6.5 | Jämna geografiska resultat | 25 |
| 1.7 | IFAU:s rekommendationer..... | 26 |
| 1.8 | Sammanfattning lärdomar och erfarenheter..... | 27 |
| 2 | Växling STOM till Rusta och matcha – uppdatering..... | 29 |
| 2.1 | Växlingsplan och utmaningar | 29 |
| 2.2 | Ekonomiska ramar för utvecklade matchningstjänster..... | 30 |
| 2.3 | Volymen i tjänsten efter samtliga växlingar | 30 |
| 3 | Framtida utvecklade matchningstjänster | 31 |
| 3.1 | Behov av fördjupade analyser..... | 31 |

1 Rusta och matcha – iakttagelser och lärdomar

1.1 Tjänste- och metodutveckling

Arbetet med tjänsten Rusta och matcha under det första halvåret av 2021 har gett myndigheten möjligheter att arbeta iterativt för att skapa goda förutsättningar för ett effektivt genomförande. I huvudsak har myndigheten arbetat med ständiga förbättringar genom ett tvärfunktionellt samarbete som sträcker sig över flertalet sakområden inom organisationen. I detta avsnitt presenteras de lärdomar som hittills har kunnat dras i det direkta genomförandet av tjänsten.

Enhetligt arbetssätt

Genomförandet av tjänsten har inneburit att arbetssätt och metoder behövt utvecklas. Som en del i detta har myndigheten gjort vissa organisatoriska förändringar i syfte att skapa bättre förutsättningar för genomförande av Rusta och matcha. Syftet har också varit att och bygga beredskap inför en förväntad reformering av myndigheten där fristående aktörer ges en än viktigare roll i genomförandet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Relativt tidigt stod det klart att antal anvisningar för Rusta och matcha behövde öka i relation till de uppsatta volymmålen. Myndigheten identifierade en viss beslutsvariation innebärande att anvisningar ibland uteblev trots bedömningsstödet rekommendationer. Variationen berodde delvis på giltiga avsteg från bedömning om arbetssökandes lämplighet till Rusta och matcha, men även avvikande skäl till avsteg från bedömningsstödet utfall samt administrativa felsteg kunde observeras. Ett utvecklingsarbete har resulterat i införandet av mer enhetliga arbetssätt vilket antas leda till att fler arbetssökande påbörjar tjänsten. En annan lärdom som myndigheten har dragit är att hos många av de arbetssökande som får en annan bedömning än det som profileringsverktyget rekommenderat behöver det utredas vidare om den arbetssökandets har ett behov av ett fördjupat stöd.

Utveckling av systemstöd

Införandet av Rusta och matcha skedde förhållandevis snabbt trots omfattningen av förändringen som tjänsten innebar. Arbetet skedde under snäva tidsramar med många okända variabler samt inte minst under en pandemi- vilket har utmanat arbetet med utveckling av IT-system. En åtgärdsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet på området är framtagen och arbete pågår med att bland annat kompetensutveckla berörd personal.

Som Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) påpekar i sin rapport om Rusta och matcha så finns det även utmaningar i vissa av de uppgifter som leverantörerna redovisar (via den periodiska rapporten) till

myndigheten.¹ Det krävs en mer noggrann analys av informationen i de periodiska rapporterna samt jämförelser med övrig information för att klargöra vad som är utmaningar i redovisningen och vad som är brister i själva utförandet av tjänsten. Inför utrullningen av Rusta och matcha i fler delar av landet görs inte några väsentliga förändringar av de periodiska rapporter som de fristående aktörerna ska lämna till myndigheten. Förbättringar kan ske kontinuerligt inom ramen för pågående utvecklingsarbete medan mer omfattande utveckling, som i vissa fall kräver förändringar i avtal, behöver genomföras kopplat till införande av framtida matchningstjänster.

Samordning och kommunikation

När fristående aktörers del i genomförandet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ökar, ökar samtidigt behovet av samordning och kommunikation. Utveckling av t.ex. digitala system för utbyte av information mellan myndighet och leverantör pågår vilket förväntas förenkla kommunikationsutbytet. För att förstärka dessa effekter arbetar myndigheten också med direkta informationsinsatser. Arbetsförmedlingen ser för tillfället över hur myndigheten på ett bättre sätt kan möta leverantörernas behov av informationsutbyte.

Vidare förs dialoger med leverantör i så kallade leverantörsforum med syfte att i partnerskap åstadkomma förbättringar i tjänsten. Som exempel har det förts dialoger om att öka leverantörernas användning av parallella insatser i Rusta och matcha, vilket hittills endast gjorts i begränsad omfattning.

Uppföljning av leverantörernas arbete

Arbetsförmedlingen har inom ramen för tjänsten Rusta och matcha kunnat påbörja ett strategiskt lärande kring uppföljning av leverantörernas arbete.

Utvecklingsarbetet utifrån dessa lärdomar bedrivs delvis direkt inom ramen för tjänsten, men ger även myndigheten viktiga insikter i hur kontroll- och uppföljningsarbetet kan se ut i framtiden. Arbetet leder myndigheten i en riktning som innebär behov av förbättrade förutsättningar för kontroll, uppföljning och utvärdering i linje med vad som redovisas i åiterrapporten gällande förberedelserna för reformeringen².

Både Arbetsförmedlingen och IFAU har fått i uppdrag att utifrån olika perspektiv analysera tjänsten i syfte att lära och förbättra utvecklade matchningstjänster. De konkreta utmaningar som har presenterats i IFAU:s rapport blir följaktligen ett viktigt bidrag i utvecklingen av vilken information som aktörerna ska redovisa, hur kvalitet i uppgifterna kan säkras samt hur informationen kan användas för kontroll, uppföljning och utvärdering.

¹ Helge Bennmarker, Martin Lundin, Tove Mörtlund, Kristina Sibbmark, Martin Söderström och Johan Vikström (2021). "Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken". (IFAU Rapport 2021:7).

² Arbetsförmedlingen (2020). "Förbereda för reformeringen av myndigheten. Åiterrapport, dnr: Af-2020/0034 2118.

Arbetet med att på ett strukturerat och aggregerat sätt analysera vilka aktiviteter deltagare i matchningstjänster tar del av har påbörjats. Myndigheten kommer att genomföra en effektstudie som bör kunna ge insikter om huruvida tendenser till så kallad parking och cream-skimming föreligger. En modell för studien håller på att tas fram i samarbete med IFAU.

I likhet med det arbete som har genomförts för att säkra enhetliga arbetssätt kring beslutsfattande i tjänsten, kommer myndigheten att koncentrera leverantörsuppföljningen, vilket ökar förutsättningarna för att säkra enhetlighet och standardisering. Detta är i sin tur en förutsättning för att digitalisera och automatisera exempelvis klagomålshanteringen, hantering av avvikelser som inte kräver manuell handpåläggning samt kontroll av avtalsefterlevnad. Det underlättar också arbetet med att stärka utvecklingskraften och möjligheten att identifiera potentiella effektiviseringar samt genomförande av behov- och riskbedömningar om kompetens om frågorna är samlade.

1.2 Leverantörsmarknad

Det finns ett stort intresse för Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster på leverantörsmarknaden. Marknaden för våra tjänster expanderar kontinuerligt, vilket ökar konkurrensen. I juni 2021 fanns 47 fristående aktörer i tjänsten (jmf 33 fristående aktörer under 2020).

Det är många aktörer som ansöker om att bli leverantör inom ramen för Rusta och matcha, samtidigt är det många som nekas inträde. Främst beror detta på att de inte uppfyller kraven på godkända referensuppdrag.

Myndigheten kan även konstatera att de som godkänns som leverantörer i huvudsak har varit leverantörer i Stöd och matchning förut - en preliminär uppskattning visar att drygt 90 procent av dagens leverantörer har varit verksamma inom Stöd och matchning tidigare.

Det finns också skäl för Arbetsförmedlingen att fortsätta observera utvecklingen av den geografiska spridningen, inte minst i glesbygdsområden.

Eftersom tjänsten är uppbyggd på så sätt att arbetssökande har möjlighet att ta del av den under ett år (inklusive förlängning om sex månader) har inte resultatredovisningen (riktigt) ännu kunnat ge myndigheten ett fullständigt underlag för driftsättningen av ett ratingsystem. Med tiden kommer fler leverantörer att kunna redovisa resultat och på så sätt kommer arbetssökande kunna göra ett mer informerat val baserat på hur väl leverantörerna presterar. Arbetsförmedlingen arbetar även med utveckling av indikatorer som ytterligare kan hjälpa arbetssökande att göra väl informerade val.

1.3 Samverkan

Arbetsförmedlingen samverkar med många aktörer i syfte att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. En utvecklad matchningstjänst är en viktig beståndsdel av myndighetens samlade service till kund. Hur utvecklingen av Rusta och matcha påverkar samverkan kan därför inte frångöras från myndighetens samlade utveckling på området. För en utförlig beskrivning av samverkan hänvisas därför till återrapportering av regleringsbrevsuppdrag 2.1. likvärdig service i hela landet.³

Utrullningen av Rusta och matcha har påverkat samverkan och har inneburit en omställningsprocess hos samtliga involverade parter såsom; Arbetsförmedlingen, fristående aktörer, samt olika delar av den kommunala verksamheten, samordningsförbund, folkhögskolor och övriga civilsamhället. Förändringarna upplevs särskilt tydliga i dialogen med kommuner, vilka står i fokus nedan. Denna omställning har utmanat relationer som funnits tidigare mellan Arbetsförmedlingen och de kommuner som hittills har berörts av tjänsten. Lärandeprojektet Rusta och matcha, som finansierats med hjälp av Europeiska socialfonden, har sedan tjänsten startade haft möjlighet att undersöka hur samverkan ser ut och utvecklats allt eftersom Rusta och matcha har implementerats. Arbetsförmedlingen har, tillsammans med SKR, nyttjat det nätverk av kommuner som berörs av tjänsten. Myndigheten har kunnat ha löpande dialog kring hur samverkan ser ut och hur den kan utvecklas. Utöver detta har myndighetens regionala struktur skapat möjligheter att fånga lärdomar från den lokala nivån.

Vidare pågår parallell verksamhetsutveckling av hur den operativa individsamverkan ska fungera mellan kommun, fristående aktör och Arbetsförmedlingen. Detta görs i nuläget inte inom ramen för Rusta och matcha men erfarenheter från lärandeprojektet nyttjas.

Arbetsförmedlingens möjlighet till samverkan med kommunerna förändras när fristående aktörer står för en allt större del av de arbetsmarknadsinsatser som utförs. De fristående aktörerna gör en egen bedömning av vilket konkret stöd arbetssökande är i behov av, och söker dialog med kommunerna i de fall de finner det relevant för att nå målet om att stötta arbetssökande till arbete eller studier. Det har även inneburit att fler aktörer behöver samverka, vilket för kommunernas del betyder många fler kontaktytor mot leverantörerna än de hade tidigare med Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens arbete med samverkan inom ramen för Rusta och matcha har bottnat i att, inom rådande regelverk, skapa en fungerande infrastruktur för samverkan mellan leverantörer och kommuner. Myndigheten säkerställer att kommuner och leverantörer är informerade om respektive kontaktvägar och samordnar möten mellan exempelvis leverantörer och representanter för ekonomiskt bistånd, vuxenutbildning, arbetsmarknadsenheter med mera.

Erfarenheterna har hittills visat att det kan vara av vikt att, inför större förändringar, involvera kommunerna i vad en sådan förändring innebär och hur den kan påverka

³ Arbetsförmedlingen (2021) ”Likvärdig service i hela landet”. Återrapport, dnr af-2021/00114021

deras verksamhet. Inför de kommande växlingarna kommer därför myndigheten att ha större fokus på att även nå kommunerna i kommunikationsarbetet.

Lärandeprojektet har följt kommuner där samverkan har fungerat och identifierat arbetssätt som kan nyttjas som så kallat best practice. I huvudsak har dessa kommuner, tillsammans med leverantörer, skapat egna forum för samverkan. Kommunerna har i detta avseende fokuserat på att informera om organisationens funktion och arbetssätt för att skapa en förståelse och tydliggöra kontaktvägar. Där samverkan har fungerat har arbetet präglats av en gemensam målbild av att stötta arbetssökande mot en övergång till anställning eller studier. Myndigheten ser en viss tendens till att mindre kommuner har haft lättare att genom samverkan skapa ett fungerande samarbete med leverantörerna.

En återkommande observation är dock att svårigheter uppstår i samverkan då många fristående aktörer ser kommunen i första hand som en arbetsgivare och inte en samverkanspartner. Kommuner har ofta egna rekryteringsstrategier och på så vis upplevs leverantörernas erbjudanden om rekrytering överflödiga av kommunerna. I detta avseende skapas en del merarbete för kommunernas del eftersom de måste hantera denna typ av uppsökande verksamhet från leverantörerna. Det är idag för tidigt att se hur leverantörernas arbete med arbetssökande påverkar andra initiativ som görs i samarbete med kommunerna.

Flera kommuner lyfter att detta är särskilt tydligt när det gäller initierandet av en subventionerad anställning såsom lönebidrag, extratjänst, introduktionsjobb eller nystartsjobb. Många kommuner har sedan tidigare en väg in genom sin arbetsmarknadsenhet eller motsvarande där behov av särskilda anställningar hos arbetssökande och efterfrågan inom den kommunala verksamheten koordineras. Genom att det idag primärt är leverantören som har den detaljerade kunskapen om den arbetssökandes behov tas också kontakter från dessa. Det sker till olika delar av kommunen istället för enligt rutin. Något som kan försvåra kommunens interna samordning. Som en effekt av detta har det i enskilda fall hänt att en kommun har nekat en praktik eller anställning då man upplevt rollfördelningen mellan arbetsförmedlare och leverantörer som otydlig.

Här har det av myndigheten krävts informationsinsatser i syfte att förtydliga att leverantörerna arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

En mer fungerande samverkan begränsas därutöver av lagstiftningen som styr informationsdelning om enskilda individer. Denna utmaning begränsar fristående aktörers möjligheter att samverka kring rätt aspekter av en individs behov i relation till kommunerna.

1.4 Arbetssökandes upplevelse av Rusta och matcha

För att få kunskap om de arbetssökandes upplevelser av tjänsten ombeds varje deltagare som avslutat tjänsten svara på en enkät. I detta avsnitt redovisas ett urval

av frågorna. Omkring 4000 arbetssökande har fått möjligheten att svara på enkäten och svarsfrekvensen ligger på omkring 30 procent. Givet den förhållandevis låga svarsfrekvensen ska resultaten tolkas med försiktighet.

Av respondenterna uppger 75 procent att de fått den information de behövde för att kunna göra ett bra val. Det kan tolkas som relativt högt, speciellt med tanke på att det ännu inte finns ett system för rating av leverantörerna på plats. I de enkätsundersökningar som utförs inom Stöd och matchning (STOM) så instämmer ca 55 procent av respondenterna helt eller delvis på frågan om de hade den information de behövde för att kunna göra ett genomtänkt val.

Tre fjärdedelar av respondenterna uttrycker att beskrivningen de fick av tjänsten före start svarar med det stöd de sedan faktiskt fick, vilket är högre än i STOM där ca 55 procent instämmer helt eller delvis med det påståendet.

På frågan om ”du haft individuella möten med din handledare varje vecka?” så svarade 38 procent nej. Utifrån förfrågningsunderlaget finns det inga formella krav på att träffa sin handledare en gång i veckan (däremot ska leverantören ordna individuella möten åtminstone var 14 kalenderdag).

Vidare upplever nästan åtta av tio att personalen hos leverantören hade rätt kompetens för att hjälpa dem och 60 procent säger att leverantören har hjälpt dem att komma närmare jobb eller studier. Samtidigt är det knappt hälften som säger att tjänsten har hjälpt dem att få nya kontakter med arbetsgivare.

Slutligen skulle 74 procent rekommendera sin leverantör till andra arbetssökande och 68 procent är nöjda eller väldigt nöjda med det stödet de har fått.

Tabell 1. Enkätfrågor om deltagares upplevelser av tjänsten Rusta och matcha

| Enkätfrågor | Ja (%) | Nej (%) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------|
| Jag hade fått den information jag behövde för att kunna göra ett bra val. | 75 | 25 |
| Beskrivningen jag fick av tjänsten (Rusta och matcha) före start stämmer med det stöd jag fått. | 75 | 25 |
| Har du haft individuella möten med din handledare varje vecka? | 62 | 38 |
| Personalen hade rätt kompetens för att kunna hjälpa mig. | 79 | 21 |
| Tjänsten har hjälpt mig att få nya kontakter med arbetsgivare. | 49 | 51 |
| Jag kan rekommendera [Leverantörsnamn] till andra arbetssökande. | 74 | 26 |
| Stödet från [Leverantörsnamn] har hjälpt mig att komma närmare jobb eller studier.* | 60 | 22 |

* Neutral utgör 18%

1.5 Statistiskt bedömningsstöd och sökandesammansättning

En viktig del av konstruktionen av Rusta och matcha är användandet av det statistiska bedömningsstödet. Bedömningsstödet har utvecklats med syfte att bedöma arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och utifrån det kunna avgöra om tjänsten är en lämplig insats.

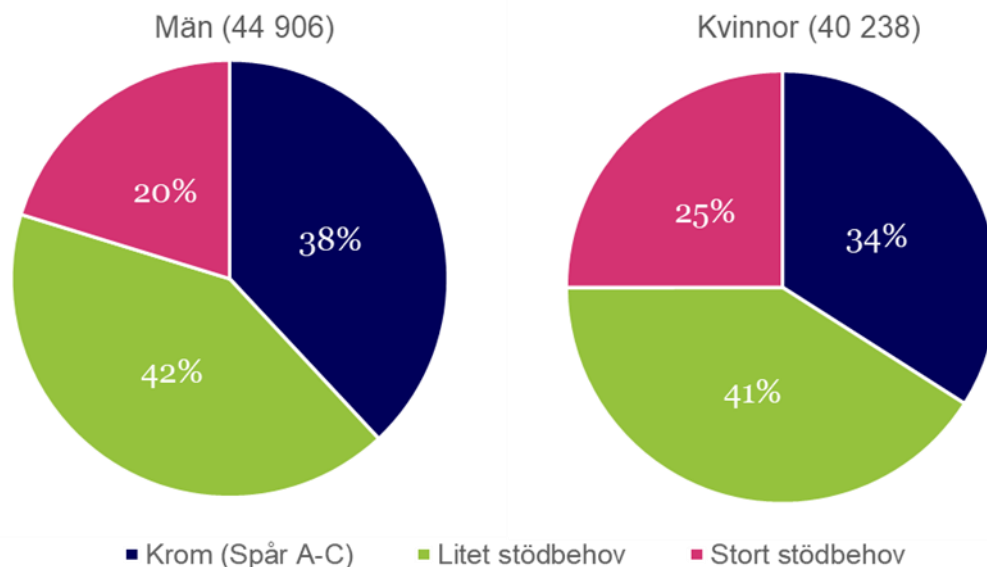
I den föregående lägesbeskrivningen redovisades relativt ingående det utvecklingsarbete som bedrivits för att förbättra det statistiska bedömningsstödet. I denna lägesbeskrivning kommer fokus inriktas mer på utfallet av det statistiska bedömningsstödet, bland annat deltagarsammansättningen hos de individer som anvisats till Rusta och matcha. Det ska dock tilläggas att arbetet med att nå mer effektiva, enhetliga och träffsäkra bedömningar pågår fortsatt och är prioriterat inom myndigheten. Detta inte minst för att få till stånd optimala arbetsätt och samspel mellan handläggarna och bedömningsstödet där respektive styrkor nyttjas på rätt sätt i beslutsprocessen.

Vid sidan av detta utvecklingsarbete har även bedömningsstödet justerats i syfte att bland annat att möjliggöra för arbetssökande som står närmare arbetsmarknaden att ta del av tjänsten. I augusti 2021 genomförs ytterligare en justering av bedömningsstödet. Detta grundar sig på ett behov av att i ökad grad rikta Rusta och matcha till långtidsarbetslösa samt att de budgetmässiga förutsättningarna att anvisa personer utanför ramprogrammen minskar.

I detta avsnitt kommer det först redovisas statistik från det statistiska bedömningsstödet som det tillämpats i Rusta och matcha. Därefter redovisas sammansättningen på den grupp individer som enligt bedömningsstödet bör anvisas KROM och sedan även statistik över hur många som slutligen anvisats att påbörja tjänsten.

Antal profilerade och gruppens sammansättning

Totalt 85 204 arbetssökande har hittills, fr.o.m. april 2020 t.o.m. i början av juli, profilerats och bedömts om Rusta och matcha är en lämplig tjänst med hjälp av det statistiska verktyget. Av dessa har totalt 33 478 arbetssökande bedömts lämpliga för tjänsten, varav 41 procent är kvinnor. Omkring 40 procent av alla som profilerats har bedömts ha för stor jobbchans/goda jobbchanser för att kunna delta i tjänsten medan drygt 20 procent av alla som profilerats, 19 159 arbetssökande, har bedömts ha för låg jobbchans för att kunna delta.

Figur 1. Resultat av de statistiska bedömningarna, män respektive kvinnor

Av dem som i profileringen bedöms lämpliga för tjänsten har cirka 60 procent fullföljd gymnasieutbildning, 47 procent är utrikesfödda, och 4 procent har en funktionsnedsättning. Av de sökande i gruppen är 43 procent långtidsarbetslösa och den pågående arbetslösheten uppgår typiskt sett till strax under 300 dagar.

Arbetssökande som bedömts ha för hög jobbchans för att kunna delta i KROM (första kolumnen) har kortast pågående arbetslöshet och är i genomsnitt yngre och har i högre utsträckning en fullföljd gymnasialutbildning.

Arbetssökande som bedömts ha för låg jobbchans för att kunna delta i KROM (tredje kolumnen) har enligt de redovisade egenskaperna tydligt sämre initiala förutsättningar. Till exempel är 70 procent långtidsarbetslösa, 73 procent är utrikesfödda och hela 28 procent har en dokumenterad funktionsnedsättning.

Slutligen har tid i arbetslöshet en stor påverkan i profileringen. Av de arbetssökande som har profilerats inom 10 dagar från det att de registrerade sig som arbetslösa bedöms 63 procent stå för nära arbetsmarknaden, vilket är förväntat med tanke på att i princip alla nyregistrerade arbetssökande, enligt de kriterier som har satts för profileringen, bedöms ha för hög jobbchans.

Tabell 2: Bakgrundsegenskaper för de som profilerats, per bedömningskategori*.

| | Hög jobbchans (1) | KROM (2) | Låg jobbchans (3) |
|------------------------------|----------------------|-------------|----------------------|
| Kvinna (%) | 47 | 41 | 53 |
| Ålder (median) | 30 | 35 | 40 |
| Ålder (medel) | 34 | 37 | 41 |
| Gymnasieutbildning (%) | 85 | 61 | 52 |
| Utrikesfödd (%) | 23 | 47 | 73 |
| Funktionsnedsättning (%) | 0 | 4 | 28 |
| Etablering (%) | 0 | 2 | 4 |
| Långtidsarbetslösa (%) | 1 | 43 | 70 |
| Arbetslöshetstid (median) | 3 | 287 | 855 |
| Arbetslöshetstid (medel) | 27 | 622 | 1446 |
| Profileras inom 10 dagar (%) | 63 | 15 | 9 |
| Antal arbetssökande | 35 247 | 33 478 | 19 159 |

* Redovisningen bygger på de uppgifter som gällde vid profileringsstillfället. Gymnasieutbildning avser fullföljd gymnasieutbildning från antingen Sverige eller från något annat land. Sökande som varit inskrivna minst 365 dagar vid profileringsstillfället definieras som långtidsarbetslösa.

Skillnader i sammansättning mellan de tre nivåerna

Som beskrivits ovan har 33 478 av totalt 85 204 arbetssökande bedömts lämpliga för Rusta och matcha. Inom tjänstens olika nivåer ser mönstren ut som förväntat.

Arbetssökande som bedömts lämpliga för nivå A står i genomsnitt närmare arbetsmarknaden än de som bedömts lämpliga för nivå B, och de som bedömts till nivå B står i genomsnitt närmare arbetsmarknaden än de som bedömts till nivå C. För många av faktorer är skillnaden mellan nivåerna förhållandevis stor. Kvinnor bedöms oftare än män till nivå C (här är andelen kvinnor 47 procent) medan män oftare än kvinnor bedöms till nivå A (här är 42 procent kvinnor). Avslutningsvis kan det nämnas att antalet arbetssökande är relativt jämnt fördelat mellan nivåerna med en viss övervikt för nivå C.

Tabell 3: Bakgrundegenskaper för de som profileras till KROM, per nivå*

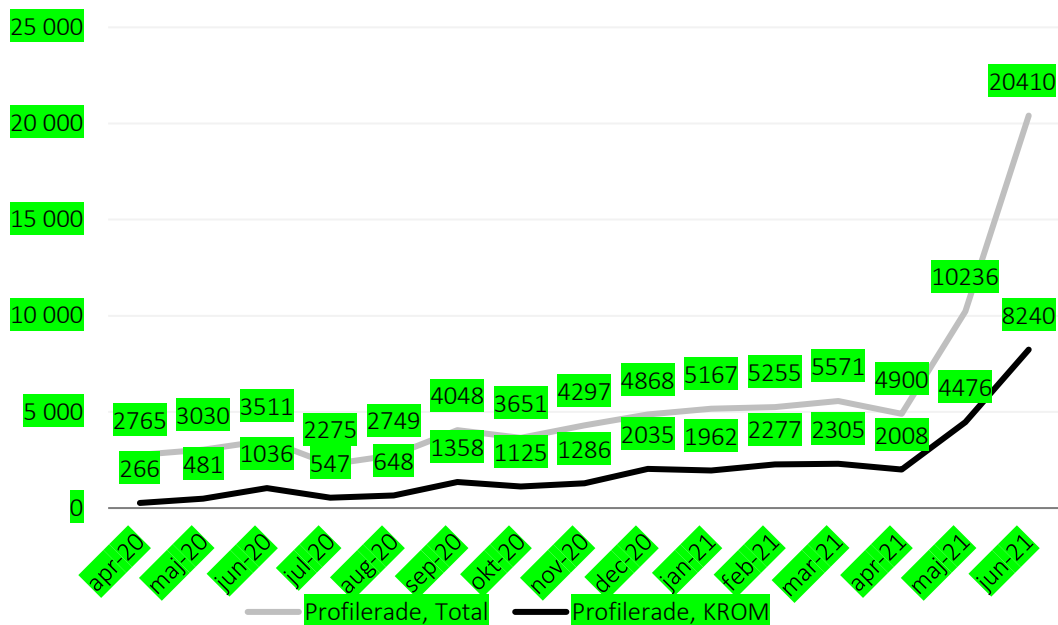
| | Nivå A (1) | Nivå B (2) | Nivå C (3) |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Kvinna (%) | 42 | 44 | 47 |
| Ålder (median) | 31 | 36 | 38 |
| Ålder (medel) | 35 | 38 | 39 |
| Gymnasieutbildning (%) | 73 | 69 | 60 |
| Utrikesfödd (%) | 40 | 46 | 65 |
| Funktionsnedsättning (%) | 1 | 3 | 9 |
| Etablering (%) | 1 | 2 | 2 |
| Långtidsarbetslösa (%) | 24 | 44 | 57 |
| Arbetslöshetstid (median) | 134 | 313 | 446 |
| Arbetslöshetstid (medel) | 335 | 580 | 858 |
| Profileras inom 10 dagar (%) | 18 | 11 | 9 |
| Antal arbetssökande | 9 624 | 9 453 | 11 721 |

* Redovisningen bygger på de uppgifter som gällde vid profileringsstillfället. Gymnasieutbildning avser fullföljd gymnasieutbildning från antingen Sverige eller från något annat land. Sökande som varit inskrivna minst 365 dagar vid profileringsstillfället definieras som långtidsarbetslösa.

Profileringar över tid

Sedan KROM startade har antalet profileringar i princip ökat konstant. Uppgången kan förklaras av att kriterierna för anvisning har utvidgats. Den kraftiga ökningen under de två senaste månaderna kan förklaras av utvidgningen av tjänstens leveransområden.

Figur 2. Profileringar per månad



Deltagarsammansättning

Även om en individ utifrån profileringen bedöms vara lämplig för Rusta och matcha betyder det inte att alla dessa kommer anvisas till tjänsten. I planeringssamtal med Arbetsförmedlingen kan det till exempel framkomma att den arbets sökande inom kort ska påbörja en anställning vilken medför att en anvisning inte är lämpligt. I denna del presenteras statistik över antalet beslut som beviljats i Rusta och matcha fram till och med juni 2021.

Sedan Rusta och matcha infördes i april 2020 har totalt 16 044 beslut fattats för att arbets sökande ska kunna ta del av Rusta och matcha. De flesta besluten har tilldelats individer som bedöms tillhöra nivå A (5367 beslut), medan det fattas minst beslut för individer inom nivå B (4785 beslut).

Av de totala antalet beslut som beviljats har 42 procent tilldelats kvinnor, vilket kan jämföras med att 48 procent av alla inskrivna hos Arbetsförmedlingen är kvinnor. Skevheten i könsfördelningen återfinns inom alla tre olika nivåer och är som störst inom nivå A.

Avseende utbildningsnivå har totalt 64 procent av besluten beviljats personer med lägst gymnasieutbildning. Fullföljd gymnasieutbildning är en tydlig vattendelare för en individs position på arbetsmarknaden och det är tydligt att detta fått genomslag i vilken nivå inom Rusta och matcha som bedömningsverktyget bedömer vara lämplig. Den högsta andelen med gymnasieutbildning återfinns inom nivå A och lägsta andelen inom nivå C, medan det omvända förhållandet råder för personer med kort utbildning.

Andelen beslut som tilldelats utrikesfödda är 61 procent jämfört med inrikes födda (39 procent). Skillnaden beror framför allt på att en betydande övervikt av besluten tilldelats utrikesfödda inom nivå C (73 procent) men även inom nivå B har 56 procent av besluten beviljats individer inom denna grupp. Inom nivå A är andelen beslut som beviljats inrikes födda marginellt större (52 procent).

Gällande individer med funktionsnedsättning har 4 procent av de totala besluten fattats för individer inom denna grupp. Som beskrivits i delen om profilering så bedömer det statistiska bedömningsstödet att en stor del av de funktionshindrade står för långt ifrån arbetsmarknaden för att Rusta och matcha ska rekommenderas.

Avseende långtidsarbetslösa så har 54 procent av besluten beviljats individer inom denna grupp (arbetslösa längre än 12 månader). Andelen är större i nivåerna som riktar sig till individer som har en svagare position på arbetsmarknaden (nivå A: 38 procent, nivå B: 58 procent, nivå C: 64 procent). Samma mönster återspeglas i den genomsnittliga arbetslöshetstiden; ju längre arbetslöshetstid desto större är sannolikheten att individen placeras i en nivå för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden.

Slutligen har mer än hälften av besluten beviljats personer som ingår i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar. Andelarna är i stort densamma i alla nivåer (nivå A: 53 procent, nivå B: 54 procent, nivå C: 55 procent)

Tabell 4: Bakgrundsegenskaper för individer som beviljats beslut till Rusta och matcha mellan april 2020 och juni 2021

| | Totalt | | Nivå A | | Nivå B | | Nivå C | |
|------------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|------------|-------|
| | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel |
| Kvinnor | 6 783 | 42% | 2 118 | 39% | 1 943 | 41% | 2 722 | 46% |
| Män | 9 261 | 58% | 3 249 | 61% | 2 842 | 59% | 3 170 | 54% |
| Gymnasieutbildning | 10 203 | 64% | 3 713 | 69% | 3 135 | 66% | 3 355 | 57% |
| Grundskoleutbildning eller kortare | 5 841 | 36% | 1 654 | 31% | 1 650 | 34% | 2 537 | 43% |
| Utrikesfödd | 9 517 | 59% | 2 558 | 48% | 2 666 | 56% | 4 293 | 73% |
| Funktionsnedsättning | 638 | 4% | 94 | 2% | 135 | 3% | 409 | 7% |
| Etablering | 227 | 1% | 66 | 1% | 70 | 1% | 91 | 2% |
| Långtidsarbetslösa | 8 622 | 54% | 2 060 | 38% | 2 763 | 58% | 3 799 | 64% |
| Garantierna | 8 701 | 54% | 2 850 | 53% | 2 603 | 54% | 3 248 | 55% |
| Totalt antal beslut | 16 044 | - | 5 367 | 36% | 4 785 | 30% | 5 892 | 35% |
| Ålder (medel) | 38 år | | 36 år | | 39 år | | 40 år | |
| Arbetslöshetstid (medel) | 885 dagar | | 619 dagar | | 916 dagar | | 1098 dagar | |

1.6 Resultat

Arbetsförmedlingen har studerat hur det har gått för de arbetssökande som tagit del av tjänsten Rusta och matcha sedan april 2020. Djupare analyser och beskrivningar återfinns i Arbetsförmedlingens rapport ”Krom - uppföljning av tjänsten”⁴.

Sedan tjänsten startade har 16 044 antal beslut beviljats individer om att påbörja tjänsten Rusta och matcha. Av dessa har hittills knappt 4400 individer påbörjat arbete eller studier och drygt 1140 individer har uppnått kriterier för resultat (varit i arbete eller studier i minst 4 månader). Det rör sig således om en relativt begränsad grupp, resultaten av tjänsten bör i dagsläget därför betraktas som observationer eller visa på tendenser snarare än att utgöra en komplett mätning av tjänstens effektivitet. Detta beror bland annat på att arbetssökande har möjlighet att ta del av tjänsten under en tidsperiod om sex månader med möjlighet till sex månaders förlängning. Allt eftersom tiden går tar sig fler arbetssökande igenom tjänsten och ger myndigheten större möjligheter att med större säkerhet uttala sig om tjänstens verkningsgrad på arbetslöshet, då det även kommer att finnas jämförelsepunkter att mäta effekterna mot.

Rusta och matcha är utformad på så vis att den prestationsbaserade ersättningen till leverantörerna är hög, samtidigt som grundersättningen är låg. Utformningen av betalningsmodellen motiveras av att stärka incitamenten för fristående aktörer att nå resultat. Resultatersättning faller ut också vid subventionerade anställningar och vid övergång till reguljära studier. I ersättningsmodellen finns dessutom en snabbhetspremie som utbetalas om en individ har gått till arbete eller studier, vilken för leverantörens del innebär att utbetalning av grundersättning för den återstående tiden i tjänsten.

Myndigheten har differentierat betalningsmodellen i tre nivåer: A, B och C. De som befinner sig närmare arbetsmarknaden återfinns i spår A och de som profileras till spår C anses befinna sig längre bort från arbetsmarknaden och har en lägre jobbchans. Ersättningsmodellen i tjänsten är konstruerad så att resultatersättningen är lägst i spår A och högst i spår C. Leverantörerna har alltså något svagare incitament att nå resultat i spår A än i spår B och C. Samtidigt har deltagarna i spår A betydligt bättre initiala förutsättningar och därmed högre jobbchans.

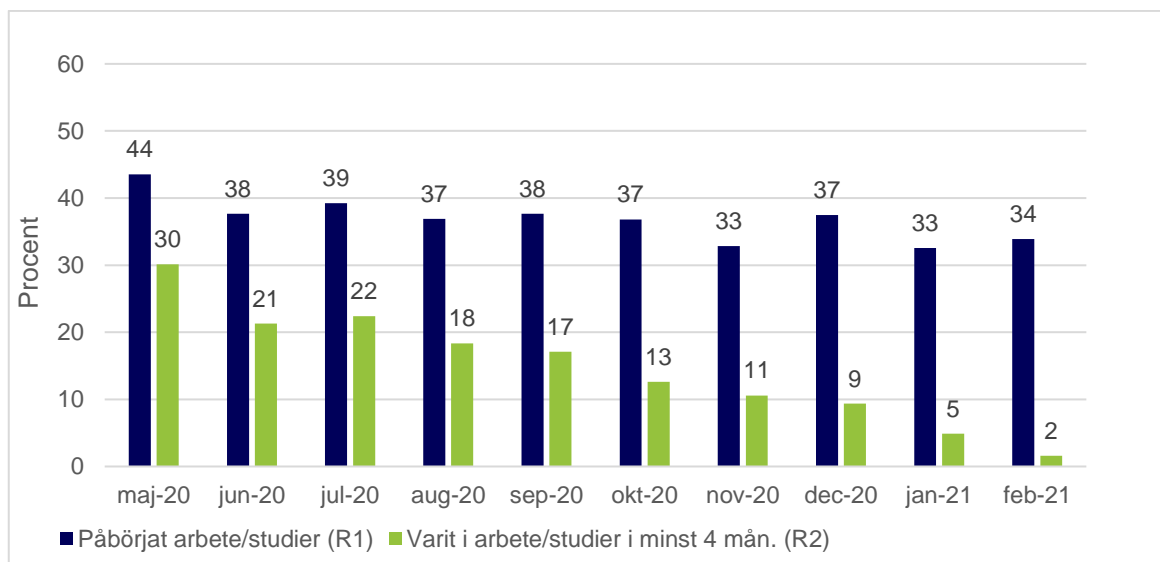
Resultatersättningen betalas ut under förutsättning att individen har befunnit sig i arbete eller studier under minst fyra månader, och rapporteras i två steg. Den fristående aktören rapporterar in individens startdatum i jobb eller studier, vilket registreras som R1 hos myndigheten. Först när individen har befunnit sig i sysselsättning (verifierad) under minst fyra månader (R2) sker utbetalning av resultatersättning till aktören.

Analysen av resultaten hittills har ändå möjlighet att ge oss viktiga insikter om tjänstens effektivitet och indikationer om möjliga utvecklingsområden.

⁴ Arbetsförmedlingen (2021) ”Krom - uppföljning av tjänsten” dnr Af-2021/0037 4739

1.6.1 Behovet av en längre tjänst och nya insatser efter tjänsten

Figur 3. Resultat per startmånad för de som påbörjade tjänsten fram till och med februari 2021.*



* Figuren redovisar utflöden till och med 5 juli 2021. De 33 personer som startade tjänsten i april 2020 inkluderas i den första kohorten (maj 2020) i figuren.

Knappt en tredjedel av deltagarna som startade tjänsten i maj 2020 har gått ut i arbete eller studier som har pågått i minst 4 månader. Jämförs detta med resultatet för de som startade i februari 2021 med de som började i maj 2020 kan vi dra slutsatsen att en stor del arbetssökande går till arbete eller studier under den senare halvan av programtiden. Detta kan utgöra en motivering till behovet av att tjänsten har möjlighet att pågå under en längre tidsperiod, dvs. totalt ett år (inkl. sex månader förlängning).

Samtidigt görs här ingen åtskillnad mellan spåren vilket kan innebära att de som befinner sig i nivå A tenderar att lämna tjänsten för arbete eller studier i snabbare takt än arbetssökande i de övriga spåren.

Andelen arbetssökande som uppnår ett varaktigt resultat (arbete eller studier i minst fyra månader) tycks falla i jämn takt över startmånaderna.

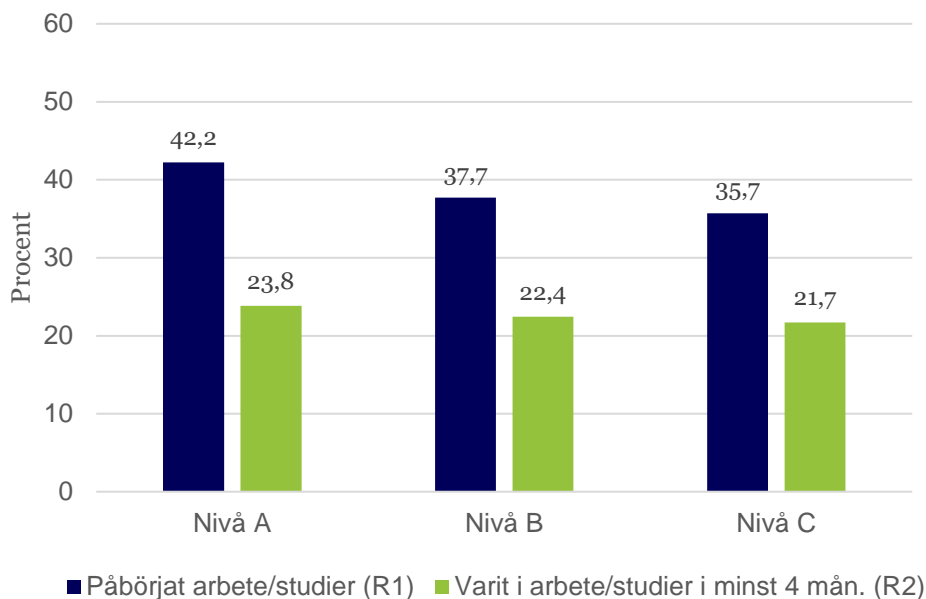
Resultaten visar även att en stor del av deltagarna som har gått tidsperioden ut i tjänsten inte når ett resultat. Detta innebär att myndigheten behöver hitta lämpliga insatser åt ett stort antal arbetssökande som behöver nya insatser.

1.6.2 Initialt små skillnader mellan de olika spåren

Ersättningsmodellen är uppbyggd utifrån en differentiering av arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och därmed leverantörens chans att leverera ett resultat. Denna differentiering har efter ett år i tjänsten i praktiken visat sig vara relativt liten. Den största skillnaden återfinns mellan nivå A och de andra två nivåerna. Skillnaderna är än mindre gällande personer som varit i arbete/studier

längre än fyra månader. Detta skulle kunna tolkas som att ersättningsmodellen fungerar som tänkt, dvs att den differentierade ersättningsnivån för resultat utifrån personens avstånd till arbetsmarknad ökar leverantörernas drivkrafter att stötta personer längre ifrån arbetsmarknaden. Det är dock för tidigt att slå fast detta utan måste utvärderas i en fördjupad analys.

Figur 4. Resultat för respektive nivå*



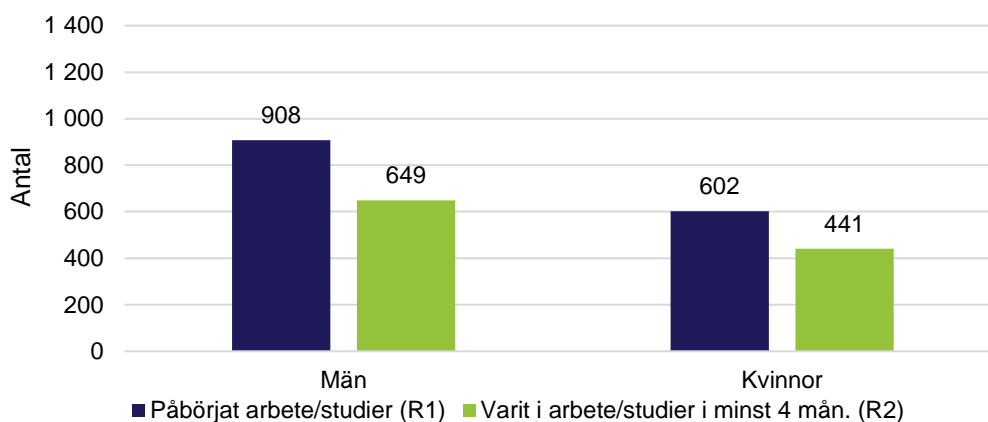
* Figuren redovisar utflöden till och med 5 juli 2021 för arbetssökande som påbörjade tjänsten mellan april och augusti 2020.

Dessa siffror tar dock inte höjd för hur snabbt arbetssökande har gått ut till arbete eller studier. Det är sannolikt att de som befinner sig närmare arbetsmarknaden ger ett resultat tidigare i tjänsten än de som befinner sig i nivå B eller C.

Det kan finnas olika anledningar till varför den initiala differentieringen visar små skillnader mellan spåren. Mot bakgrund av pandemins effekter på arbetsmarknaden förefaller det som att det, i viss mån, tycks ha gett samtliga deltagare sämre förutsättningar för arbetsmarknadsetablering under tjänstens inledande fas. Mätperioden tycks ha påverkat utfallet och bilden av spårindelningen. Dock finns det även en möjlighet att tjänsten har lett till ett önskat utfall i den meningen att den resultatorienterade styrningen kan ha hanterat de obalanser i fråga om sökandesammansättning som fanns. Det vill säga att leverantörerna har presterat på en liknande nivå oavsett arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden.

1.6.3 Övergångar till arbete eller studier – snabbhet och varaktighet

Myndigheten har i utformningen av tjänsten valt att definiera en varaktig övergång som en anställning eller studieplats som har varat under minst fyra månader.

Figur 5. Resultat fördelat på kön*

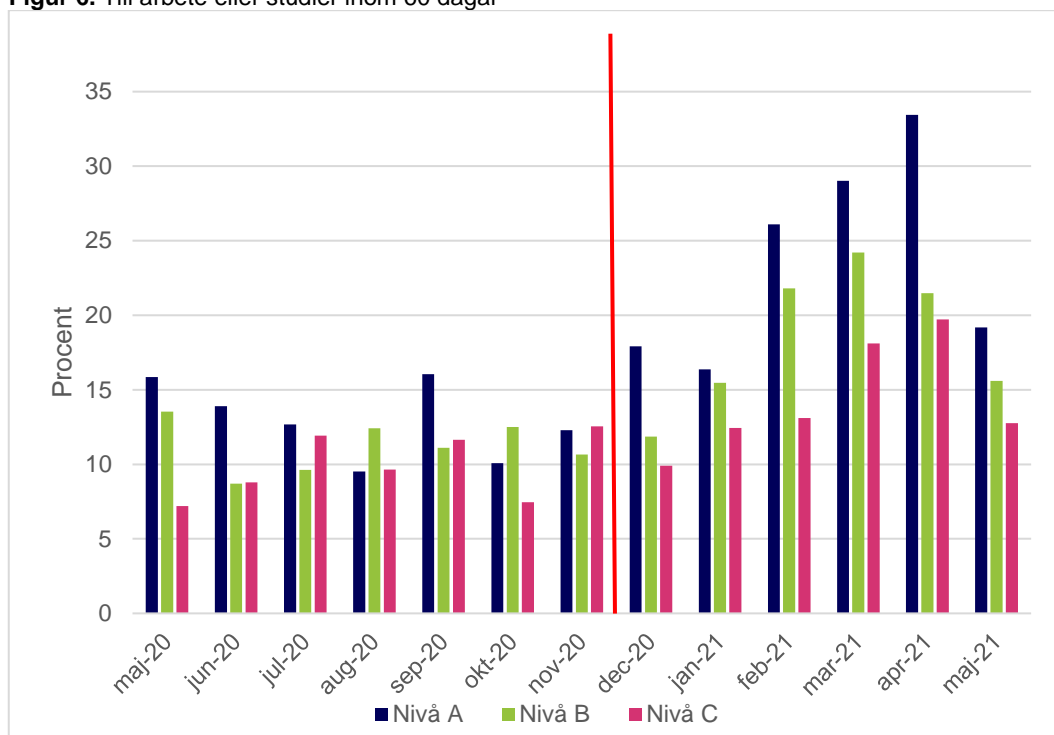
* De blå staplarna i figuren redovisar samtliga övergångar till arbete eller studier (R1) före mars 2021. De gröna staplarna anger hur många av dessa övergångar som varade minst fyra månader (R2).

De resultat som har rapporterats visar att 73 procent av kvinnorna har uppnått en varaktig övergång, samtidigt som 72 procent av männen har lyckats med detsamma. Detta ger en första indikation om vilka faktiska resultat som leverantörerna uppnår.

Arbetsförmedlingen har även studerat hur snabbt deltagarna uppnår ett resultat. Detta är intressant att observera inte enbart för att det säger något om effektiviteten av leverantörernas arbete, utan också för att de kan ge oss insikt i hur sökandesammansättningen påverkar utfallen.

I december 2020 vidgades tjänsten till att omfatta personer som kan anses befinna sig närmare arbetsmarknaden än hur det tidigare var modellerat – vilket skulle innebära en ökad risk att tjänsten sedan årsskiftet har omfattat fler individer som hade klarat sig själva utan stödet.

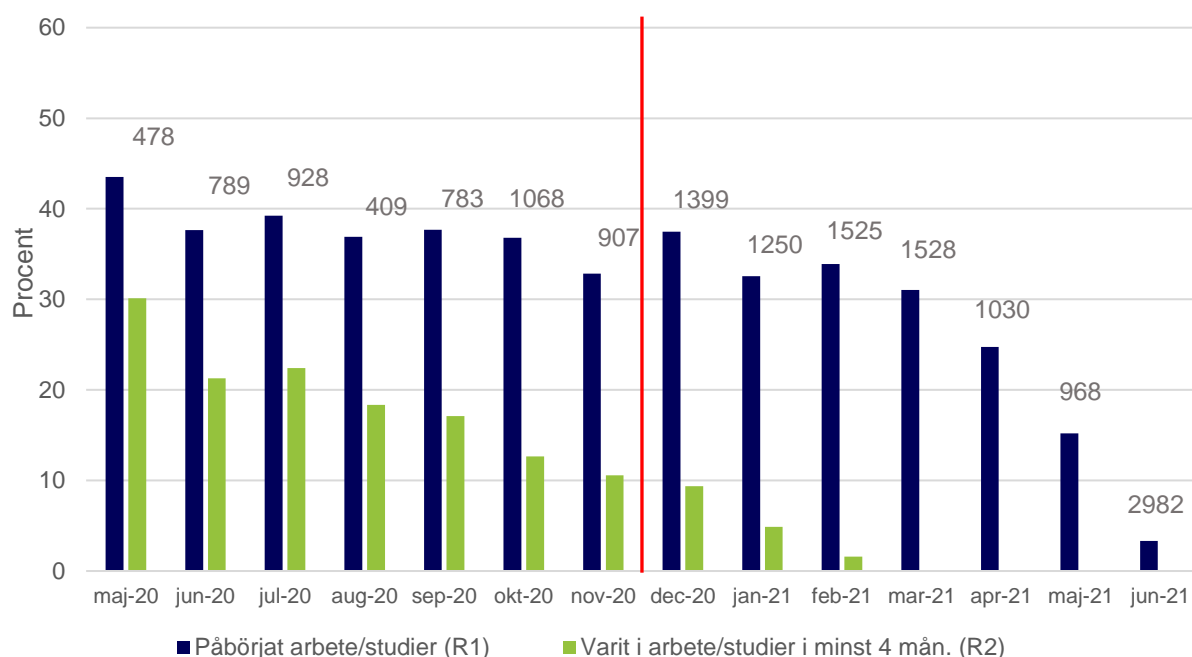
Före vidgningen av tjänsten gick i genomsnitt elva procent av deltagarna, oavsett spår, till arbete eller studier inom 60 dagar. Efter justeringen av fönstret kan vi konstatera att denna del har ökat väsentligt: cirka 15–25 procent av övergångarna sker inom 60 dagar.

Figur 6. Till arbete eller studier inom 60 dagar*

* För de sista startmånaderna i figuren redovisas utflöden till och med 5 juli maj 2021. De 33 personer som startade tjänsten i april 2020 inkluderas i den första kohorten (maj 2020) i figuren

1.6.4 Effekt av justering av kriterier för anvisning till Rusta och matcha

I syfte att öka antalet deltagare som kunde ta del av tjänsten breddades kriterierna till att omfatta även en del av de individer som först bedömdes befinna sig för nära arbetsmarknaden. Preliminära resultat visar att det finns en viss indikation på att dessa individer har uppvisat ett starkare resultat i jämförelse med de som initialt befann sig i tjänsten. Orsakerna är dock inte klarlagda och förändringar i arbetsmarknadsläget kan ha bidragit till denna resultatutveckling.

Figur 7. Resultat per startmånad, samtliga kohorter *

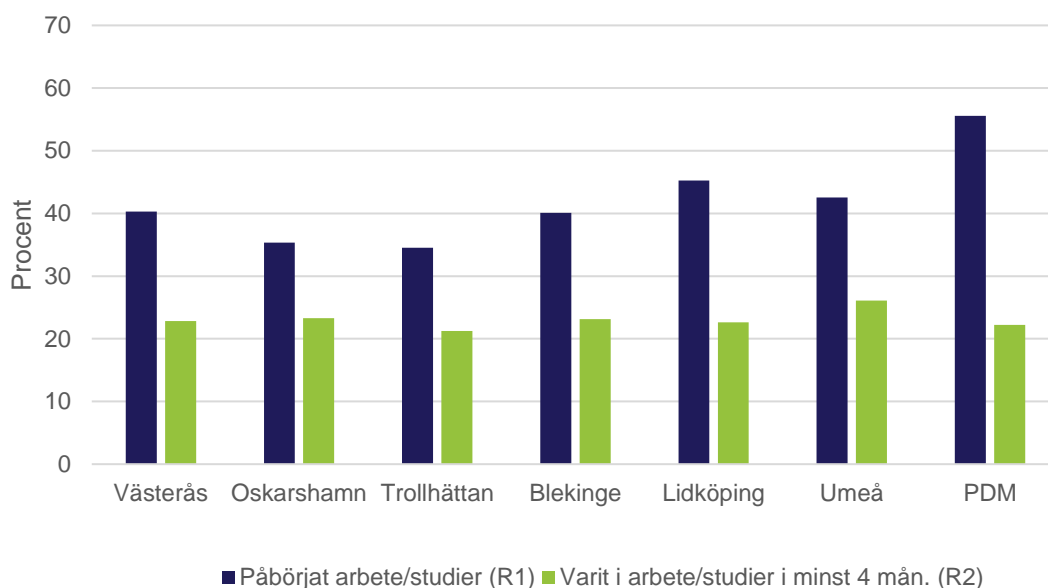
*Figuren redovisar utflöden till och med 5 juli 2021. De 33 personer som startade tjänsten i april 2020 inkluderas i den första kohorten (maj 2020) i figuren.

Som vi tidigare kunde presentera, krävs det oftast tid för deltagare att nå ett resultat. Tabellen ger oss på så vis inte en bild som tillåter en direkt jämförelse med de deltagare som har befunnit sig i tjänsten under en längre tid – även om det kan ge oss en viss indikation. Arbetsförmedlingen kommer att följa utvecklingen för att se hur resultatredovisningen ter sig på sikt och om breddningen av kriterierna för anvisning kan säga oss något om effektiviteten i tjänsten.

1.6.5 Jämna geografiska resultat

Myndigheten har även undersökt hur tjänsten har fungerat bland de olika leveransområden som omfattas av Rusta och matcha. Både andel beslut och deltagarsammansättning varierar i landet, där orsakerna bland annat kan bero på olika arbetsmarknadslägen. Resultaten visar dock att skillnaderna mellan olika geografiska områden inte avspeglas vad gäller faktiska övergångar till arbete eller studier.

Figur 5. Resultat per leveransområde *



* Figuren visar utflöden till och med 5 juli 2021 för arbetssökande som kan kopplas till antingen ett leveransområde eller till PDM och som startade tjänsten mellan april och augusti 2020.

1.7 IFAU:s rekommendationer

Rusta och matcha är utvecklat för att möjliggöra ett lärande på både lång och kort sikt. Tjänsten är föremål för ständiga förbättringar där myndigheten bedömer att det är möjligt att göra utan att förändra tjänsten väsentligt. Grunden i tjänsten måste vara stabil nog att säkerställa enkelhet i användning för både leverantörer och myndigheten, men även för att ett lärande ska kunna ske på sikt. Det långsiktiga lärandet säkras av det finns tydliga och oförändrade ingångsvärden i mätningen av effekten av tjänsten.

Utöver det interna utvecklingsarbete som pågår, har myndigheten haft stor nytta av samarbetet med IFAU kring att säkerställa att tjänsten går att effektutvärdera på sikt. Den granskning som presenterats i rapporten ”Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken” har också varit värdefullt för utvecklingen av tjänsten.⁵

En del av de rekommendationer som lämnas i rapporten har beaktats av myndigheten sedan tidigare, exempelvis införandet av enhetligt arbets sätt. Granskningen har i huvudsak observerat tjänsten fram till december 2020 vilket i princip innebär att den omfattar de inledande faserna i tjänsten, som av förklarliga

⁵Helge Benmarker, Martin Lundin, Tove Mörtlund, Kristina Sibbmark, Martin Söderström och Johan Vikström (2021), ”Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken” Rapport 2021:7, IFAU, Uppsala.

själ tampats med barnsjukdomar bland annat vad rör digitala verktyg och IT-utveckling.

Det statistiska bedömningsstödet är en central del i genomförandet av Rusta och matcha och har en stark påverkan på antalet deltagare som bedöms kunna ta del av tjänsten. De gränsvärden som avgör vilka arbetssökande som kvalificerar sig för tjänsten sattes initialt på en låg nivå – vilket kan ha haft effekt på volymerna. Justering av dessa gränsvärden har gjorts vid tre tillfällen: maj 2020, december 2020 samt augusti 2021. Det är dock svårt att avgöra effekten av detta i relation till andra faktorer som också kan ha påverkat volymerna under den undersökta tidsperioden. Tjänsten infördes under pandemin vilket medförde att mycket av arbetsförmedlarnas resurser behövdes till att hantera den stora mängd nyinskrivna arbetssökande. Detta gjorde att det främst var nyinskrivna som profilerades då profileringen sker automatiskt för alla nyinskrivna som skriver in sig digitalt i de geografiska områden som omfattades av Rusta och matcha. På så vis kan utfallet ha blivit att redan inskrivna, som tjänsten är utformad för, trängts undan på grund av det ökade antalet nyinskrivna. Detta har åtgärdats och tjänsten har även vidgats till att omfatta de som befinner sig relativt nära arbetsmarknaden, vilket dock medför en risk att även individer som kan ha klarat sig själva nu har fått delta i denna förhållandevis dyra tjänst.

Den justering av fönstret som genomfördes i början av augusti innebär en ökning av andelen långtidsarbetslösa, men också en drastisk minskning av andelen utanför garantierna. Arbetsförmedlingen följer kontinuerligt resultatutvecklingen för att se huruvida det finns indikationer på om fönstret behöver justeras ytterligare. Därutöver ses flödet över för att minska antalet profileringar som görs på samma individer för att säkerställa enhetlig bedömning via det statistiska bedömningsstödet. Rapporten innehåller även observationer kopplade till utformningen av matchningstjänster, som behöver hanteras inom ramen för framtida matchningstjänster. Delvis hänger detta samman med de lagförändringar som behöver ske för att tjänsten ska kunna optimeras, men även för att förändringar av detta slag inte kan omfattas av de avtal som nu är grunden i tjänsten. Justeringar av tjänsten av mer omfattande karaktär behöver ske genom en förnyad upphandling.

1.8 Sammanfattning - lärdomar och erfarenheter

Genomförandet av Rusta och matcha är och har på många sätt varit en långtgående kunskapsprocess. Implementering av tjänsten påverkar samtliga nivåer i organisationen och berör i praktiken hela myndighetens verksamhet.

Införande av enhetligt arbetssätt och utvecklandet av nya systemstödsfunktionaliteter är två exempel på hur myndigheten behövt arbeta för att möta krav på volymer från uppdragsgivaren och för att skapa bättre förutsättningar att fullt ut pröva det nyutvecklade bedömningsstödet verkan. Med stor sannolikhet borde detta utvecklingsarbete leda till att fler ärenden om deltagande i Rusta och matcha för de arbetssökande som kvalificerar sig handläggs korrekt.

Arbetsförmedlingen kan även konstatera att samverkan fortsätter att hitta vägar framåt när fler kontaktytor uppstår. Samtidigt förändras myndighetens arbete med strategisk samverkan när fristående leverantörer ansvarar för bedömning av individens konkreta behov av stöd och vilken form av samverkan som eventuellt är nödvändig. Samverkan kommer fortsatt vara en nödvändig del av Arbetsförmedlingens verksamhet, vilket även måste inkludera fristående aktörer. En breddning av kriterierna för anvisning till Rusta och matcha borde även leda till att samverkansarbetet blir ännu mer aktuellt från leverantörssidan eftersom det då kan komma att handla om individer som står ännu längre bort från arbetsmarknaden – och som också därmed är mer relevanta för kommunerna att prioritera.

Konkurrensen på leverantörsmarknaden bedöms vara god, i synnerhet när utvidgningen av arbetsmarknadstjänster befinner sig i ett expansivt skede. Än är det dock för tidigt att dra slutsatser om marknadens utveckling givet att tjänsten rullas ut för användning i fler delar av landet. Ju längre tjänsten fortgår och resultat redovisas in, desto bättre underlag har myndigheten för att utveckla ett ratingsystem för att underlätta för arbetssökande att göra ett väl informerat val. Vidare har ett arbete påbörjats med syfte att utveckla ett antal indikatorer som kan vara behjälpliga vid val av leverantör, vilket i så fall skulle fungera som ett komplement till ratingen.

Myndigheten arbetar fortsatt med att utveckla ett kontroll- och uppföljningssystem som på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt kan säkerställa att fristående aktörer levererar enligt fastställda krav. Uppföljningen av leverantörer kommer exempelvis att koncentreras för att säkerställa enhetliga och träffsäkra arbetsmetoder. Det är också ett pågående arbete som i relativt hög grad är beroende av införande av vissa regeländringar som ligger utanför myndighetens kontroll och som tidigare beskrivits i återrapporter för reformeringen⁶. Vidare planeras att genomföra en effektstudie om fördjupad granskning, vilken har utvecklats i samarbete med IFAU, under slutet av innevarande år.

De, relativt få, resultat som hittills har rapporterats in kan ge myndigheten vissa indikationer om tjänstens effektivitet vad gäller övergångar till arbete eller studier, men även hur träffsäkert det automatiserade bedömningsstödet kan vara. Justeringen av fönstret som skedde i december 2020 visar att det finns en sannolikhet att fler av de individer som då kom att inkluderas i tjänsten eventuellt hade kunnat klara sig utan det stöd som tjänsten innebär. Myndigheten bör därför framöver följa utvecklingen av andelen deltagare som går till arbete eller studier inom kort intervall från att de har startat tjänsten.

Analysen visar att det är motiverat att tjänsten kan omfatta en tidsperiod om totalt ett år. Däremot framkommer det också att det är ca 40 procent av deltagarna som genomgår Rusta och matcha utan att nå ett resultat. Det blir viktigt att hitta strategier och bygga beredskap för att stötta dessa individer med lämpliga insatser, särskilt om myndigheten kommer att behöva bredda tjänsten till arbetssökande som befinner sig ännu längre bort från arbetsmarknaden.

⁶ Arbetsförmedlingen (2020). "Förbereda för reformeringen av myndigheten". Återrapport, dnr Af-2020/0034 2118

2 Växling STOM till Rusta och matcha – uppdatering

2.1 Växlingsplan och utmaningar

Vid årets början användes den tidigare matchningstjänsten Stöd och matchning i hela landet utom i de 6 leveransområden (av totalt 72) där Rusta och matcha initialt startat. Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020 ska en utökning av utvecklade matchningstjänster (Rusta och matcha) ske till fler leveransområden, med syftet att fler arbetssökande ska kunna ta del av sådana tjänster. Eftersom Stöd och matchning och Rusta och matcha är samma typ av tjänst (även om det är stora skillnader i villkor och utförande) kan de inte finnas samtidigt i ett leveransområde. Därför har Arbetsförmedlingen arbetat med att genomföra en växling från Stöd och matchning till Rusta och matcha i landets samtliga 72 leveransområden.

Lägesbeskrivningen 15 april gav en beskrivning av vilka överväganden och utgångspunkter som ligger till grund för den växlingsplan⁷ som tagits fram. Enligt den växlingsplan som beslutades av myndighetens ledning i mars 2021 så ska växling ske vid tre tillfällen under 2021; i maj, september samt i december. Efter december 2021 kommer arbetssökande inte längre att kunna anvisas till Stöd och matchning (STOM).

Den 18 maj genomfördes utökningen av Rusta och matcha, etapp 1, som planerat. Etapp 1 omfattade 14 leveransområden i 53 kommuner. På de enheter som omfattades av etapp 1 var cirka 163 000 arbetssökande inskrivna, varav cirka 44 000 inom garantierna⁸ och 119 000 utanför. Cirka 1 500 medarbetare och chefer omfattades i arbetet. Etapp 1 innebär att cirka 30 procent av övergången från Stöd och matchning till Rusta och matcha är genomförd.

Stöd och matchning sades upp i direkt anslutning till att Rusta och matcha trädde i kraft i de nya områdena, vilket innebär att inga nya beslut kan fattas för STOM, men däremot kan de arbetssökande slutföra sin placeringsperiod.

Arbetet med att förbereda och genomföra växling 2 pågår. Myndigheten arbetar med att utveckla systemstödet så att det är funktionellt till växlingen samt förbereda och utbilda samtliga användare – både interna och leverantörer – så att beredskap finns när växlingen genomförs. Arbetet pågår även med att publicera förfrågningsunderlag, hantera inkommande ansökningar, teckna avtal och tillgängliggöra leverantörer för utförande av tjänsten.

Vad rör växlingen från Stöd och matchning till Rusta och matcha är de främsta utmaningarna som identifierats kopplade till den pågående IT-utvecklingen samt de

⁷ Arbetsförmedlingen (2021). "Lägesbeskrivning utvecklade matchningstjänster" Återrapport, dnr af-2021/0001 6786.

⁸ Jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar

förändringar som de nya arbetssätten medför. Att införa nya tjänster, IT-plattformar och arbetssätt medför ofta att enskilda arbetsmoment tar längre tid och kan leda till att beslutskapaciteten kan minska något, vilket är en naturlig del av processen. Det faktum att volymerna i matchningstjänsterna riskerar att minska under en övergångsperiod, tillsammans med de ramar som tillgängliga medel på anslag 1:2⁹ ger, utgör en utmaning för myndigheten. Dessa faktorer kan sammantaget innebära att det finns en risk att inte nå de ambitiöst uppsatta målnivåerna för arbetssökande i matchningstjänster under 2021 och 2022. Myndigheten arbetar intensivt med att minimera dessa risker för att upprätthålla volymerna på en så hög nivå som möjligt, och samtidigt säkerställa att leverantörerna har förutsättningar att leverera med hög kvalitet.

2.2 Ekonomiska ramar för utvecklade matchningstjänster

Arbetsmarknadsprognoser visar en viss ljusning på arbetsmarknaden där fler personer med kort arbetslöshetstid får jobb, vilket myndigheten till viss del kan se även i tjänsten Rusta och matcha. De som befinner sig nära arbetsmarknaden går ut till arbete eller studier betydligt snabbare än de som initialt var tänkta för tjänsten, dvs. de arbetssökande som bedöms stå längre bort från arbetsmarknaden men som ändå, teoretiskt, ska kunna gå till arbete eller studier inom ett år. Detta gör att myndigheten måste växla sina insatser mer mot att bryta långtidsarbetslöshet och mindre mot att förhindra faktisk arbetslöshet.

Anslagsminskningen för aktivitetsstöd reducerar också möjligheten till insatser utanför ramprogrammen. Arbetsförmedlingen måste därför, utifrån förutsättningarna som anges i budgetstyrningen från uppdragsgivaren, justera i bedömningsstödet för Rusta och matcha så att de som står längre bort från arbetsmarknaden omfattas av tjänsten.

Sådana justeringar som beskrivits ovan kan i viss mån innebära förändringar i lönsamheten för leverantörsmarknaden. Det är av stor vikt att Arbetsförmedlingens hantering av detta präglas av affärsmässighet så att leverantörerna ges förutsättningar att leverera bra resultat.

Myndigheten beskriver eventuella konsekvenser av budgetstyrningen i mer detalj i budgetprognosen som lämnades in den 30 juli 2021.¹⁰

2.3 Volym i tjänsten efter samtliga växlingar

Arbetsförmedlingen har utifrån uppdraget i regleringsbrevet för 2021 arbetat med att ta fram en plan för hur nuvarande upphandlade matchningstjänst STOM kan växlas till den utvecklade matchningstjänsten Rusta och matcha.

⁹ Anslag för aktivitetsstöd

¹⁰ Arbetsförmedlingen (2021). "Prognos för utbetalningar". Dnr: Af-2021/0058 3960

Antalet deltagare i Rusta och matcha beräknas i utgiftsprognos som publicerades i juli 2021 uppgå till i genomsnitt 21 800 personer under 2021. I december när den sista växlingen till Rusta och matcha genomförs är prognosen att 70 800 personer deltar i tjänsten för att under helåret 2022 uppgå till 94 100 i genomsnitt.¹¹

3 Framtida utvecklade matchningstjänster

Planering och genomförande av växlingen från Stöd och matchning till Rusta och matcha har tagit mycket resurser i anspråk även sedan den förra lägesbeskrivningen lämnades. Inför den andra etappen i växlingen kommer mer omfattande förändringar av systemfunktionaliteter genomföras vilket inneburit att myndighetens utvecklingskapacitet i stor utsträckning behövs koncentreras till detta arbete. Myndighetens arbete med att vidareutveckla matchningstjänster i enlighet med uppdraget har därför under andra kvartalet 2021 fokuserat på att säkra en heltäckande bild av vilka analyser som behöver genomföras för utvecklingen av tjänsten. För detta har både internt initierade utvärderingar och analyser genomförda av andra aktörer, framförallt IFAU, varit betydelsefulla.

3.1 Behov av fördjupade analyser

I tidigare åiterrapporter har Arbetsförmedlingen betonat vikten av att en ny matchningstjänst utgör en del av en fungerande helhet av tjänster för arbetssökande och svarar mot de behov av matchande och rustande insatser som finns på arbetsmarknaden. Det samlade stödet som kan erbjudas arbetssökande behöver utformas för att fungera tillsammans med stöd från t ex omställningsorganisationernas verksamhet eller vuxenutbildningen, därutöver måste det fungera tillsammans med det tjänsteutbud som finns för personer som har behov av fördjupat stöd.

Uppdraget att utforma och dra lärdomar av Rusta och matcha gavs till myndigheten 2019 och de första anvisningarna till tjänsten gjordes i april 2020. Detta betyder att det hittills inte funnits förutsättningar att genomföra den effektutvärdering som myndigheten fått i uppdrag att göra. Vissa lärdomar från tjänsten, däribland de som tidigare beskrivits i denna rapport, kan ändå dras och dessa blir viktiga för arbetet med att utveckla en ny tjänst. De observationer myndigheten har kunnat göra hittills är de som är möjliga att fånga utifrån ett kortsiktigt perspektiv.

Vissa centrala lärandeområden för tjänsten kan dock endast fångas med ett längre tidsperspektiv. Inför utformningen av en ny tjänst behöver Arbetsförmedlingen fördjupa analyserna av den nuvarande tjänsten Rusta och matcha. Detta för att skapa en tjänst som skapar rätt incitament för fristående aktörer att arbeta med arbetssökande för att så snabbt som möjligt rusta och matcha arbetssökande till studier eller arbete. Nämnade analyser behöver göras i syfte att hitta hållbara modeller

¹¹ Ibid

för att sänka snittkostnader¹² för de tjänster myndigheten erbjuder. Myndigheten behöver analysera hur den nuvarande ersättningsmodellen i Rusta och matcha bidragit till att skapa incitament för de fristående aktörerna att arbeta med samtliga arbetssökande i tjänsten och därmed undvika så kallad parking och cream-skimming. En sådan analys ger Arbetsförmedlingen möjligheter att överväga huruvida ersättningsmodellen behöver justeras för att skapa en stark incitamentsstruktur.

Vidare behöver fördjupade studier göras avseende på vilket sätt storleken på ersättningen till fristående aktörer påverkar övergångar till studier eller arbete, och huruvida det är möjligt att se om storleken på ersättningen påverkar varaktigheten i övergångarna.

Arbetsförmedlingen behöver analysera vilken målgrupp tjänsten ska riktas mot och vilka behov av stöd som tjänsten ska kunna möta. Detta behöver även kopplas an till de delar av myndighetens målgrupp som omfattas av självservice men även de arbetssökande som är i behov av mer omfattande stöd och arbetsrehabiliterande insatser. Därutöver behöver själva utformningen av tjänsten undersökas vidare, bland annat längd på tjänsten men också hur omfattande stödet behöver vara. Som nämnts ovan kan myndigheten utifrån preliminära resultat konstatera att det finns ett behov av att ha en tjänst som pågår upp till ett år.

När Rusta och matcha utvecklades under hösten 2019 så styrdes många designval i utformningen av tjänsten av gällande lagar, förordningar och regler på olika områden. I allt väsentligt gäller, vid denna lägesrapporteringens avlämnande, fortfarande samma lagar, förordningar och regler. Ytterligare vidareutveckling av matchningstjänster bör i så stor utsträckning som möjligt göras med kännedom om kommande regelförändringar, i annat fall riskerar tjänsten att bli mindre effektiv än den skulle kunna vara.

Det är ytterligare en anledning till att arbetet med lärande och analyser prioriterats under första halvåret före utvecklingsarbete med en vidareutvecklad tjänst.

¹² I enlighet med regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen 2021 dnr A2021/01402