

Införa utvecklade matchningstjänster – Lägesbeskrivning Rusta och matcha

Återrapport regleringsbrev 2020

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av följande uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020:

3.2 Utvecklade matchningstjänster

Den 4 juli 2019 lämnade regeringen ett uppdrag till Arbetsförmedlingen att förbereda och utveckla matchningstjänster under 2019 (A2019/01323/A).

Arbetsförmedlingen ska införa utvecklade matchningstjänster under 2020 för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system. Tjänsterna ska vara utformade så att de kan svara mot behov av stöd hos breda grupper av arbetssökande kvinnor och män. Ersättningen till fristående aktörer ska i huvudsak vara resultatbaserad och tydligt differentierad utifrån hur långt från arbetsmarknaden deltagarna står. Ersättningarna till fristående aktörer ska vidare skapa förutsättningar för kostnadseffektiva tjänster och för en väsentlig ökning av antalet deltagare i upphandlade matchningstjänster under 2020, så att upphandling av fristående aktörer ska kunna skalas upp. En struktur för kontroll och uppföljning av fristående aktörer ska fortsätta att utvecklas och tillgång till data avseende den verksamhet som bedrivs hos fristående aktörer ska så långt som möjligt säkras.

Arbetsförmedlingen ska lämna lägesbeskrivningar till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 april 2020 respektive den 23 oktober 2020 avseende hur införandet av dessa tjänster fungerar, inklusive hur en effektiv kontroll och uppföljning av fristående aktörer kan säkerställas.

Arbetsförmedlingen ska samråda med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) om hur goda förutsättningar för uppföljning och så långt möjligt även för utvärdering kan skapas, inklusive hur datatillgång kan säkras.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Föredragande har varit tillförordnad förvaltningsdirektör Martin Kruse och enhetschef Petter Carolusson samt huvudskribenten Anna Eng, VO Arbetssökande.

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är överdirektör Lars Löow, ledningsstabens chef Thomas Hagman, rättschef Anna Middelman, kommunikationsdirektör Mikael Hvinlund samt verksamhetsområdesdirektör Linda Schön Doroci.

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Uppdrag	6
2.1	Uppdrag i myndighetens regleringsbrev	6
2.2	Fokus på lärande.....	7
2.3	Om skillnader jämfört med förslagen i <i>Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen</i>	8
3	Vad är nytt i tjänsten?	8
4	Tjänstens utformning	9
4.1	Lagen om valfrihet	9
4.2	Mål i tjänsten	10
4.3	Målgrupp utifrån bedömning av avstånd till arbetsmarknaden.....	10
4.3.1	Avstånd till arbetsmarknaden – ett delvis nytt angreppssätt	10
4.3.2	Ett nytt tillvägagångssätt	11
4.3.3	Varför en tjänst för dem som står långt från arbetsmarknaden	11
4.3.4	Arbetssökande med funktionsnedsättning kan också ta del av tjänsten	12
4.4	Tid i tjänsten	12
4.5	Leverantörens åtagande i tjänsten.....	13
5	Leveransområden	14
6	Ersättningsmodellens utformning	14
6.1	Tre komponenter och tre nivåer	15
6.1.1	Tre komponenter	15
6.1.2	Tre nivåer	16
6.2	Genomsnittlig ersättning och fördelning mellan komponenter och nivåer	17
6.2.1	I huvudsak resultatbaserad ersättning.....	17
6.2.2	Beslutade ersättningsbelopp	17
6.3	Vilket resultat ger ersättning	18
6.3.1	Särskilt om anställning med stöd.....	19
6.3.2	Särskilt om utbildning som resultat.....	19
6.4	Verifiering av resultat	20
7	Krav på leverantör	21
7.1	Förmåga och förutsättningar hos aktörerna.....	21
8	Om möjligheten till kontroll, uppföljning och utvärdering	21
9	Områden för lärdomar	24
10	Nuläge	26

10.1	Antal deltagare.....	26
10.2	Initialt urvalsfel rättat.....	27
10.3	Leverantörer	28
10.4	Iakttagelser och lärdomar.....	28

1 Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har utifrån det regleringsbrevsuppdrag myndigheten fick i juli 2019, avseende att utveckla matchningstjänster, utformat och implementerat arbetsförmedlingstjänsten Rusta och matcha, vilken tillgängliggjordes i mars 2020. Detta för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system.

I och med att tidigare lägesrapporter i huvudsak skett muntligen så ger denna lägesrapport utöver information om nuläget även en beskrivning för hur Rusta och matcha har utformats och de avvägningar och resonemang som ligger bakom dess utformning.

Rusta och matcha har utformats för att möjliggöra lärdomar inom de områden som ges av uppdraget samt av den inriktning som beslutades i myndigheten. Följande områden har ringats som särskilt centrala framöver;

- Resultatstyrd ersättningsmodell
- Ökat handlingsutrymme för leverantörer
- Statistiskt bedömningsstöd och delvis automatiserade processer
- Extern samverkan och koordinering
- Interna förändringar i kultur och arbetssätt

Rusta och matcha upphandlas som ett valfrihetssystem inom sex leveransområden. Målet med tjänsten är att de arbetssökande ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid och på så sätt lösa sin arbetslöshetssituation.

Målgruppen för tjänsten Rusta och matcha utgörs av arbetssökande som är i behov av såväl rustande och matchande stöd för att nå målet i tjänsten. En stor del av arbetssökande i målgruppen står långt från arbetsmarknaden.

Bedömning om den arbetssökande tillhör målgruppen för tjänsten eller inte sker utifrån en bedömning av avstånd till arbetsmarknaden. Ett statistiskt bedömningsstöd väger samman information om en arbetssökande och dennes avstånd till arbetsmarknaden och därmed omfattningen på dennes stödbehov.

Ersättningen till leverantörerna är i huvudsak resultatbaserad samt differentierad i tre ersättningsnivåer detta utifrån hur nära arbetsmarknaden de arbetssökande står.

Rusta och matcha tillgängliggjordes i slutet av mars 2020 och har vid rapporttillfället varit igång lite mer än 6 månader. Till följd av arbetsmarknadsläget och pandemin samt inkörning av de nya systemstöden så har de uppskattade målen för volymer inte uppnåtts men det ökar stadigt. I vecka 41 så har 3755 arbetssökande pågående beslut om Rusta och matcha.

Det finns vid rapportens fastställande 41 godkända leverantörer på sammanlagt 140 unika adresser inom leveransområdena.

I samband med att tjänsten utformades gjordes iakttagelser kopplat till förutsättningar som krävs för att skapa än bättre arbetsmarknadstjänster, exempelvis gällande lagstiftning och andra regelverk, teknisk funktionalitet och arbetsprocesser.

När det kommer till lärdomar och erfarenheter gällande tjänstens utformning och funktionssätt är det vid detta rapporttillfälle för tidigt för att dra sådana slutsatser. Detta då tjänsten är i ett uppstartsskede och det krävs ytterligare data och information för att kunna göra några mer djupgående analyser och utvärderingar.

2 Uppdrag

2.1 Uppdrag i myndighetens regleringsbrev

I juli 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla och förbereda matchningstjänster för att dra lärdomar inför reformeringen av myndigheten.¹ Uppdraget återfinns även i myndighetens regleringsbrev för 2020 där det framgår att myndigheten ska införa utvecklade matchningstjänster för att dra lärdomar inför ett kommande reformerat system.²

Av uppdraget i regleringsbrevet för 2019 framgår att:

- Arbetet ska ta sin utgångspunkt i det uppdrag som regeringen beslutade 9 maj 2019 (dnr A2019/00923/A) och i de analyser som myndigheten genomför inom ramen för detta uppdrag samt ske i dialog med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).
- Inriktningen på tjänsterna ska vara att ersättningen i huvudsak ska vara resultatbaserad med ersättningar som tydligt differentieras utifrån hur nära arbetsmarknaden målgrupperna står och där ersättningarna är högre för dem som står längre från arbetsmarknaden.
- Ersättningarnas utformning ska vara kostnadseffektiva och ge förutsättningar att öka antalet deltagare i tjänsterna utifrån behov som kan förväntas finnas inom det reformerade systemet.
- Arbetsförmedlingen ska samråda med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) om hur goda förutsättningar för uppföljning och så långt möjligt även för utvärdering kan skapas, inklusive hur datatillgång kan säkras.

Formuleringen av uppdraget i regleringsbrevet för 2020 är i stor utsträckning överensstämmande med den för 2019 men här tydliggörs även följande:

- Tjänsterna ska vara utformade så att de kan svara mot behov av stöd hos breda grupper av arbetssökande kvinnor och män.

¹ Se regleringsbrev 2019, ändringsbeslut 2019-07-04
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20211>

² Se regleringsbrev 2020: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20264>

- En struktur för kontroll och uppföljning av fristående aktörer ska fortsätta att utvecklas och tillgång till data avseende den verksamhet som bedrivs hos fristående aktörer ska så långt som möjligt säkras.

Utöver den vägledning som ges direkt i uppdraget från regeringen beslutade Arbetsförmedlingen tidigt under hösten 2019 följande kompletterande inriktning av betydelse tjänstens utformning:

- Tjänsten ska upphandlas enligt lagen om valfrihet.
- Målgruppen för tjänsten ska, i jämförelse med tidigare matchningstjänster, breddas mot arbetssökande med mer omfattande behov av stöd.
- Målgruppen för tjänsten ska avgränsas till arbetssökande som bedöms ha möjlighet att nå målet i tjänsten under den tid tjänsten pågår.
- För att verifiera uppnått resultat för deltagare ska etablerade tillvägagångssätt användas. Möjligheten att på ett mer träffsäkert och tillförlitligt sätt verifiera resultat är av stor betydelse för möjligheten att utforma ersättningsmodellen på nya sätt, t.ex. för att ersätta för varaktighet i anställning.
- Myndigheten ska i tjänsten minska detaljkraven och ge leverantörerna utökad handlingsutrymme. Utvecklingen ska göras inom nuvarande regelverk.
- Leverantörerna ska ges möjlighet att nyttja digitala lösningar och tillhandahålla stöd på distans.
- Vid utformning av tjänsten ska enkelhet vara en utgångspunkt eftersom många olika aktörer och parter är involverade i användningen av tjänsten.³

2.2 Fokus på lärande

Tjänsten Rusta och matcha har utformats för att möjliggöra lärdomar inom de områden som ges av uppdraget samt av den inriktning som beslutades i myndigheten. Det har varit centralt att både möjliggöra för effektutvärdering och för en mer verksamhetsnära uppföljning och lärande. Uppföljning och utvärdering utifrån behöver med andra ord ske på olika sätt och med olika tidsperspektiv.

Under arbetet med utformningen av tjänsten och dess implementering ringade myndigheten in följande områden som särskilt centrala att dra lärdomar om. Genomgående ska ett jämställhetsintegreringsperspektiv prägla uppföljning, utvärdering och lärande.

- Resultatstyrd ersättningsmodell
- Ökat handlingsutrymme för leverantörer
- Statistiskt bedömningsstöd och delvis automatiserade processer
- Extern samverkan och koordinering
- Interna förändringar i kultur och arbetssätt

³ Se Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/00215123, samt Arbetsförmedlingen, *strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*. Dnr Af-2016/00121871

Utöver att dra lärdomar i vissa specifika områden ser myndigheten också att det kontinuerligt finns skäl att göra en samlad bedömning av hur verksamheten fungerar och hur effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten påverkas.

Den närmare utformningen av struktur för uppföljning och lärande hanteras inom ramen för det ESF-projekt som omfattar uppdraget.

2.3 Om skillnader jämfört med förslagen i *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*

Det finns en del skillnader mellan utformningen av Rusta och matcha och de rekommendationer och förslag som Arbetsförmedlingen lämnat i *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen* som beskrivs i texten.

Den främsta anledningen till de skillnader som finns är att Rusta och matcha utformats för att dra lärdomar *inför* reformeringen. Vissa skillnader är en följd av att myndigheten utformat Rusta och matcha under förhållandevis snäva tidsramar och med begränsade möjligheter till förändring och utveckling av regelverk och systemfunktionalitet. Det faktum att tjänsten provas inom ramen för nu gällande regelverk och styrning är också ett skäl.

3 Vad är nytt i tjänsten?

Tjänsten Rusta och matcha innehåller en rad nyheter och förändringar jämfört med andra upphandlade tjänster inklusive Stöd och matchning. De främsta förändringarna kan sammanfattas som nedan.

- Starkare styrning mot resultat arbete eller utbildning
 - Ersättningsmodellen är i huvudsak resultatbaserad. Den grundersättning som betalas ut en gång per månad är låg, den ersättning som leverantören erhåller om en deltagare når målet är hög och leverantören får också en snabbhetspremie om deltagaren når målet inom 12 månader.
- Utökade möjligheter och utökat ansvar för leverantör att stödja varje deltagare mot arbete eller utbildning
 - Arbetsförmedlingen bedömer individens avstånd till arbetsmarknaden, leverantören ansvarar för att bedöma vilket stöd den arbetssökande behöver samt för att anpassa stödet i tjänsten efter varje arbetssökandes behov och förutsättningar.
 - Leverantören har möjlighet att stödja deltagare i tjänsten genom flera olika typer av stöd och aktiviteter. Förteckningen över det som i förfrågningsunderlaget benämns *tillåtna aktiviteter* är så omfattande som möjligt givet det arbetsmarknadspolitiska regelverket.
 - Myndigheten har ställt få krav på obligatoriska aktiviteter.
 - Placering i tjänsten görs med utgångspunkt i en bedömning av om arbetssökande kan nå målet inom 12 månader.

- Leverantörens planering för deltagaren ska omfatta deltagarens hela arbetsutbud.
- Utökade möjligheter för flexibilitet i leveransen
 - Leverantören kan tillhandahålla stora delar av stöd och aktiviteter på distans
 - Leverantören har möjlighet att nyttja så kallade tillfälliga möteslokaler
 - Leverantören har stora möjlighet att anlita personal med olika kompetens och erfarenhet
- Utökade möjligheter att delta i andra insatser under tiden tjänsten pågår
 - Deltagare som läser SFI kan göra det parallellt med stöd genom tjänsten och det ingår i leverantörens ansvar att anpassa stödet i tjänsten så att det fungerar väl för den arbetssökande.
 - Om Arbetsförmedlingen bedömer att det är motiverat kan deltagaren ta del av andra program och insatser under tiden som Rusta och matcha pågår, t.ex. praktik, validering, annan upphandlad insats etc.
- Stärkta krav på att kvinnor och män ges likvärdig tillgång till stöd
 - Leverantören har ansvar för kvinnor och män får likvärdig tillgång till stöd och aktiviteter.
- Arbetsmarknadspolitisk bedömning med ett statistiskt bedömningsstöd
 - För att bedöma om en arbetssökande tillhör målgruppen för Rusta och matcha eller inte använder myndigheten ett statistiskt bedömningsstöd som utifrån data om både individ och arbetsmarknad bedömer varje arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och stödbehov.
- Stärkta sanktioneringsmöjligheter om leverantörer brister i leveransen

4 Tjänstens utformning

4.1 Lagen om valfrihet

Rusta och matcha upphandlas enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) vilket innebär att arbetssökande som placeras i tjänsten har möjlighet att välja bland de leverantörer som ansökt och blivit godkända.

Det finns flera skäl för att myndigheten valt detta anskaffningsförfarande. Dels fick Arbetsförmedlingen uppdrag om att utveckla matchningstjänsten då inriktningen i januariöverenskommelsen var att reformeringen av Arbetsförmedlingen skulle vila på LOV. Dels ger LOV goda möjlighet till jämförelser med Arbetsförmedlingens tidigare matchningstjänst Stöd och matchning. Ett för uppdraget centralt skäl är dock av mer praktisk karaktär. Givet det korta tidsperspektivet för uppdraget, där avsikten är att dra lärdomar *inför* kommande reformering, skulle en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) med den möjlighet till att överklaga myndighetens beslut som finns, medföra alltför stora risker för förseningar.

4.2 Mål i tjänsten

Målet i Rusta och matcha är att deltagaren med leverantörens stöd ska komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid och på så sätt lösa sin arbetslöshetssituation.

Formuleringen av målsättningen rymmer två för tjänsten centrala perspektiv. Det första är att den arbetssökande som deltar ska nå resultatet arbete eller utbildning på så kort tid som möjligt. Det andra är att den arbetssökande genom arbete eller utbildning ska lösa sin arbetslöshetssituation. Det senare medför krav på viss varaktighet i det arbete eller den utbildning som den arbetssökande når.

Formuleringen av målet är snarlik den som används i Stöd och matchning, men den uppmärksamme läsaren noterar en förändring med ökat fokus på att det är den arbetssökande som ska lösa sin arbetslöshetssituation. Denna nyansskillnad speglar den utveckling som Arbetsförmedlingen genomgått senare år för ökat kundfokus.

4.3 Målgrupp utifrån bedömning av avstånd till arbetsmarknaden

Målgruppen för tjänsten Rusta och matcha utgörs, så som beskrivits i förfrågningsunderlaget, av arbetssökande som är i behov av såväl rustande och matchande stöd för att nå målet i tjänsten. En stor del av arbetssökande i målgruppen står långt från arbetsmarknaden. Av beskrivningen framgår också att arbetssökande som bedöms kunna nå arbete eller utbildning utan stödet i tjänsten inte ingår i målgruppen, inte heller arbetssökande som har större möjlighet att nå varaktig etablering på arbetsmarknaden genom att delta i en annan insats. Arbetssökande som bedöms stå så pass långt från arbetsmarknaden att det inte bedöms vara möjligt att nå målet med leverantörens stöd ska inte heller placeras i tjänsten. Till exempel gäller detta arbetssökande som är i behov av arbetsförberedande insatser.

I uppdraget från regeringen framgår ett par aspekter av direkt betydelse för hur målgruppen för tjänsten Rusta och matcha formulerats. Dels ska tjänsten svara mot behov hos breda grupper av arbetssökande kvinnor och män. Det ger att arbetssökande med olika kännetecken så som t.ex. bakgrund, ålder och programtillhörighet ska kunna få stöd genom tjänsten. Tjänsten är inte utformad för enbart deltagare i t.ex. etableringsprogrammet eller jobb- och utvecklingsgarantin. Dels ska ersättning till leverantörerna vara tydligt differentierad utifrån hur nära arbetsmarknaden målgrupperna står och ersättningarna ska vara högre för dem som står längre från arbetsmarknaden. En följd av detta är att bedömning av om den arbetssökande tillhör målgruppen för tjänsten eller inte görs utifrån en bedömning av avstånd till arbetsmarknaden. Detta är ett, åtminstone delvis, nytt sätt att identifiera arbetssökande för en arbetsmarknadspolitisk insats och beskrivs mer utförligt nedan.

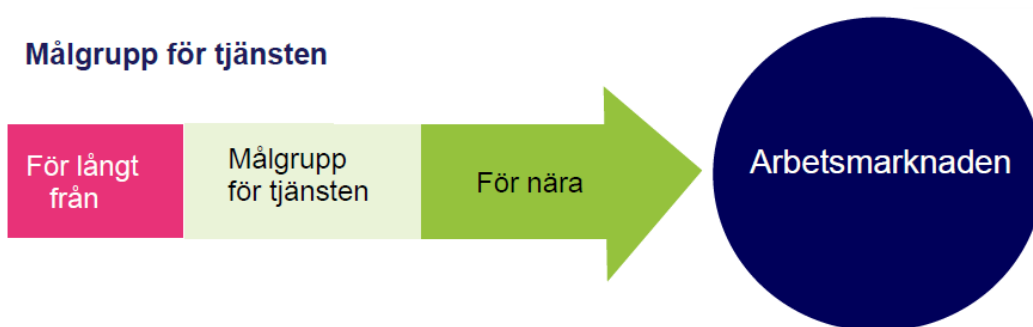
4.3.1 Avstånd till arbetsmarknaden – ett delvis nytt angreppssätt

För Rusta och matcha bedöms avstånd till arbetsmarknaden genom att uppskatta varje individs sannolikhet att inom en viss tid gå till arbete.

För ytterligare information se kapitel 7 avseende arbetsmarknadspolitisk bedömning i Arbetsförmedlingens återrapport⁴

Individen kan antingen bedömas;

- stå så pass nära arbetsmarknaden att hen kan nå arbete på egen hand och att det inte är motiverat att erbjuda stöd genom Rusta och matcha,
- stå så långt från arbetsmarknaden att hen inte kan nå arbete eller utbildning under den tid som tjänsten pågår,
- stå så pass långt från arbetsmarknaden att det är motiverat att erbjuda stöd genom Rusta och matcha samtidigt som det finns möjlighet att, med leverantörens stöd, nå arbete eller utbildning under den tid som tjänsten pågår.



4.3.2 Ett nytt tillvägagångssätt

För att bedöma arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden använder Arbetsförmedlingen ett statistiskt bedömningsstöd för att genomföra så kallad profilering. Bedömningen bygger på ett 30-tal faktorer kopplade till den enskilde individen och till arbetsmarknaden.

Information om vilka uppgifter som inkluderas i modellen finns på Arbetsförmedlingens hemsida.⁵

4.3.3 Varför en tjänst för dem som står långt från arbetsmarknaden

I samband med utformningen av tjänsten och publicering av förfrågningsunderlaget har frågan om varför myndigheten valt att utforma tjänsten för en målgrupp som, till stor del, bedöms stå långt från arbetsmarknaden varit återkommande.

Det finns två huvudsakliga skäl till att myndigheten valt att utforma tjänsten för arbetssökande som bedöms stå långt från arbetsmarknaden. För det första upphandlas Rusta och matcha inom ramen för myndighetens nuvarande uppdrag. Av myndighetens instruktion framgår att Arbetsförmedlingen ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.⁶ För det andra identifierade myndigheten tidigt att behovet av och möjligheten till att dra lärdomar av betydelse för

⁴ Se Arbetsförmedlingen, Förbereda för reformering av myndigheten – Arbetsförmedlingens pågående och planerade utvecklingsarbete Af 2020/0034 2118

⁵ <https://arbetsformedlingen.se/om-webbplatsen/juridisk-information/bedomning-och-profilering>

⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. I ett rättsligt ställningstagande tydliggörs att med begreppet ”står långt från arbetsmarknaden” avses personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslös, dvs. arbetslös längre tid än 12 månader (Af-2019/00446909).

reformeringen är som störst kopplat till arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Dessutom har myndigheten genom tidigare tjänster dragit lärdomar om arbetssökande som står närmare arbetsmarknaden.

4.3.4 Arbetssökande med funktionsnedsättning kan också ta del av tjänsten

Utgångspunkten vid utformningen av Rusta och matcha har varit att arbetssökande med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att delta i tjänsten på motsvarande sätt som arbetssökande utan funktionsnedsättning. Detta ligger i linje med myndighetens rekommendation i *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen* där det också framgår att ”det stöd som erbjuds inom ramen för de upphandlade tjänsterna ska utformas på ett sätt som möjliggör anpassning och tillgänglighet för alla”.⁷

Leverantörer av Rusta och matcha ansvarar för att tillhandahålla de individuella anpassningar som i varje enskilt fall krävs för att deltagaren ska ha möjlighet att tillgodogöra sig tjänsten. Det innebär att såväl pedagogik, metodik, upplägg och genomförande som den utrustning, litteratur och annat material som används ska kunna anpassas utifrån varje enskild deltagares förutsättningar och behov. Om Arbetsförmedlingen bedömer att det är motiverat finns det också möjlighet att besluta om stöd finansierat av myndigheten.

4.4 Tid i tjänsten

Arbetssökande kan delta i Rusta och matcha i maximalt 12 månader. Den första placeringen görs på sex månader och om deltagaren fortfarande inte nått målet arbete eller utbildning under denna tid ska deltagarens placering förlängas med ytterligare sex månader.⁸

Det huvudsakliga skälet för att myndigheten valt att utforma en tjänst som det är möjligt att ta del av under hela 12 månader är inriktningen om att tjänsten ska utformas för en målgrupp som, i jämförelse med tidigare matchningstjänster, breddas mot arbetssökande med mer omfattande behov av stöd. Detta tillsammans med att ersättningen i tjänsten i huvudsak ska vara resultatbaserad och att möjligheten till att verifiera resultat genom tillgång till information från Skatteverket inte varit möjlig, har bidragit till att tjänsten behöver vara förhållandevis omfattande i tid.⁹ Det behöver helt enkelt vara möjligt för leverantörerna att nå resultat i tjänsten.

⁷ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/00215123

⁸ Se även handläggarsöd för tjänsten. Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha*. Dnr. Af-2020/00036161

⁹ Se avsnitt 6.2.1 för beskrivning av myndighetens utgångspunkter för att nå en i huvudsak resultatbaserad ersättning. För Rusta och matcha används samma verifikat för resultatersättning som i Stöd och matchning. Förenklat ger myndighetens ärendehanteringssystem underlag för att verifiera resultat arbete på heltid medan resultat arbete på deltid verifieras med arbetsgivarintyg. Hantering med arbetsgivarintyg är både administrativ tung och förenad med risker. Myndigheten har därför bedömt att en utformning av ersättningsmodellen där leverantörerna för resultatersättning utifrån arbete även i lägre omfattning, t.ex. utifrån intjänade medel, inte är lämpligt.

Utformningen ligger också i linje med inriktningen om att öka handlingsutrymmet för leverantörerna. I Rusta och matcha finns goda förutsättningar för leverantörerna att arbeta mer långsiktigt med att stödja arbetssökande mot arbete eller utbildning.

4.5 Leverantörens åtagande i tjänsten

I förfrågningsunderlaget tydliggörs att leverantörens åtagande innehåller flera olika delar vilka kan sägas utgöra kärnan i leveransen av tjänsten. Leverantören ska *planera* och inom de ramar som ges av Arbetsförmedlingen, *tillhandahålla* det stöd och de aktiviteter som deltagaren behöver för att nå målet med tjänsten. Leverantören ska *stödja* deltagaren att aktivt söka arbete och/eller utbildning. Leverantören ska också *informera* Arbetsförmedlingen om man identifierar att en deltagare har behov av annat stöd än det som kan ges av leverantören för att nå arbete eller utbildning, eller om den sökande har behov av exempelvis hjälpmedel för att kunna tillgodogöra sig stödet i tjänsten. Leverantören ska också *anpassa* stödet i tjänsten så att deltagare som parallellt, eller under tiden för deltagande i tjänsten, deltar andra insatser får möjlighet att nå målet med respektive insats. Slutligen ska leverantören *informera* Arbetsförmedlingen om en deltagare inte kan tillgodogöra sig stödet i tjänsten.

Sammantaget ger beskrivningen att leverantören, i jämförelse med andra tjänster och utbildningar, utökade möjligheter och också utökat ansvar för att stödja varje deltagare mot målet i tjänsten, bland annat eftersom andra insatser kan pågå parallellt och under tiden. En förutsättning för att detta är ett välfungerande samarbete där leverantören informerar myndigheten när det finns behov av att myndigheten går in och prövar, bedömer och beslutar om det är motiverat t.ex. att en deltagare får ta del av en insats under tiden eller har behov av annat stöd. Även om ansvarsfördelningen mellan myndigheten och leverantör formellt är densamma som den som gäller för exempelvis Stöd och matchning (myndigheten står för beslut, uppföljning och kontroll och leverantören för stöd till den enskilde) ger tjänsten en förflyttning mot den ansvarsfördelning som beskrivs i Arbetsförmedlingens svar i *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*.¹⁰

Arbetsförmedlingen har identifierat några områden av särskilt stor betydelse för att leverantörerna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna tillhandahålla tjänsten enligt ovan beskrivet åtagande. Dessa tydliggörs i förfrågningsunderlaget under rubriken *övergripande ansvar* (avsnitt 4.1) och beskrivs även översiktligt i den inledande beskrivningen av kontraktsföremålet (avsnitt 1.1.1.). Leverantören ska utforma och anpassa stödet i tjänsten efter varje deltagares individuella förutsättningar och behov. Leverantören behöver ha ett aktivt samarbete med arbetsgivare, både för att kunna erbjuda stöd genom aktuell kunskap och förståelse för behov på arbetsmarknaden och för att matcha deltagare mot direkta behov av rekrytering. Leverantören ska också ha kännedom om vuxenutbildningens aktörer och aktuellt utbildningsutbud för att aktivt vägleda och stöda deltagare i behov av utbildning inför arbete.

¹⁰ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/00215123.

5 Leveransområden

Rusta och matcha finns tillgänglig i sex leveransområden som sammanlagt täcker 32 kommuner. Valet av leveransområdena utgår från samma logik som tjänsten Stöd och matchning, detta då Rusta och matcha är för lik i mål och syfte för att de ska kunna samexistera, utifrån regelverken för upphandling. Av den anledningen har Stöd och matchning avslutats i de leveransområden som konstaterats vara lämpliga för Rusta och matcha.

Leveransområdena är valda utifrån att i tillräcklig utsträckning möta förväntningarna på nödvändig volym samt att leveransområdena täcker in olika typer av arbetsmarknader, kommunstorlekar och leverantörsmarknader, vilket ger goda förutsättningar för utvärdering och lärande.

Områden och kommuner



<p>Umeå</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bjurholm • Nordmaling • Robertsfors • Umeå • Vindeln • Vännäs <p>Västerås</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arboga • Hallstahammar • Kungsör • Köping • Sala • Surahammar • Västerås 	<p>Trollhättan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Färgelanda • Grästorp • Lysekil • Mellerud • Munkedal • Sotenäs • Trollhättan • Uddevalla • Vänersborg <p>Lidköping</p> <ul style="list-style-type: none"> • Götene • Lidköping • Vara 	<p>Oskarshamn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Högsby • Mönsterås • Oskarshamn <p>Blekinge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Karlshamn • Karlskrona • Olofström • Ronneby
---	--	---

 **ARBETSFÖRMEDLINGEN**
SWEDISH PUBLIC EMPLOYMENT SERVICE

6 Ersättningsmodellens utformning

Av uppdraget i regleringsbrevet ges att ersättningen i huvudsak ska vara resultatbaserad, att den ska vara tydligt differentierad utifrån hur nära arbetsmarknaden de arbetssökande står samt att den ska vara kostnadseffektiv och ge förutsättningar att öka antalet deltagare i tjänsterna. Att utforma ersättningsmodell som i stor utsträckning bygger på att leverantörer får betalt först när målet i tjänsten är uppnått är på flera sätt mer komplext än att bedöma förväntad kostnad för att tillhandahålla en tjänst och sätta ersättningen utifrån denna. För att utforma en ersättningsmodell som motsvarar dessa krav har myndigheten behövt ta hänsyn till ett stort antal parametrar som i stor utsträckning samvarierar dels med varandra, dels med andra faktorer som till exempel konjunktur, bland annat:

- Prognostiserad budget för tjänsten, inklusive budget för ersättning till deltagare i tjänsten
- Förväntat antal deltagare i tjänsten¹¹
- Förväntat antal deltagare på olika nivåer i tjänsten
- Förväntat inflöde och utflöde ur tjänsten, dvs. hur många nya anvisas per månad och hur många lämnar tjänsten. Erfarenhetsmässigt tar det viss tid innan antalet deltagare i en tjänst nått förväntade nivåer. Utflöde ur tjänsten förekommer dels eftersom deltagare når målet men likaså av andra skäl.
- Förväntat utfall för deltagare i tjänsten, dvs. hur stor andel av deltagarna förväntas nå resultat som genererar resultatersättning.
- Skillnader i förväntat utfall mellan olika nivåer, skillnader i stödbehov mellan olika nivåer, om och hur skillnader i ersättning kan kompensera för detta.

Myndigheten har också vägt in en rad parametrar som är tätt förknippade med den närmare utformningen av tjänsten, bland annat:

- mål och innehåll i tjänsten
- de krav som ställs i avtalet
- vilka verifikat som kan användas för att bekräfta att ett resultat är uppnått,
- risker för parkering av deltagare och inlåsnings effekter
- risken för oegentligheter och snedvridna incitament.

Vid utformningen har en bedömning också gjorts av att förväntade intäkter för leverantörerna motsvarar kostnaden för att leverera tjänsten i enlighet med avtalet och på ett sätt som möjliggör resultat. En väl utformad ersättningsmodell balanserar ersättning utifrån de fristående aktörernas faktiska kostnader och ersättning utifrån uppnådda resultat. I en optimal situation gör den beställare som utformar ersättningsmodellen en träffsäker bedömning av var en leverantör når ”break even” för att utifrån detta kunna bedöma marginaleffekter och hur incitamenten för leverantörerna påverkas utifrån detta.

6.1 Tre komponenter och tre nivåer

6.1.1 Tre komponenter

Ersättning till leverantörerna i Rusta och matcha består av tre olika komponenter: grundersättning som betalas ut en gång i månaden för varje deltagare, resultatersättning som betalas ut om en deltagare når målet i tjänsten och den så kallade snabbhetspremien som i praktiken utgörs av återstående grundersättning om en deltagare når målet innan en deltagare varit i tjänsten 12 månader. Om en deltagare går till arbete efter till exempel åtta månader erhåller leverantören grundersättningen för återstående fyra månader. Om en deltagare går till arbete redan under den första placeringsperioden, till exempel efter fyra månader i tjänsten, erhåller leverantören en snabbhetspremie som motsvarar åtta månader i tjänsten.

¹¹ Antalen deltagare i tjänsten är av betydelse för möjligheten att göra effektutvärdering varför myndigheten också behövt ta hänsyn till detta.

Snabbhetspremien betalas ut tillsammans med resultatersättningen, dvs. efter att myndigheten verifierat att resultat är uppnått.

Utformningen av ersättningsmodellen i detta avseende, fördelningen i tre olika komponenter, är densamma som den som gäller för Stöd och matchning. Den ligger också i linje med de rekommendationer som myndigheten lämnar i analysuppdraget där myndigheten också beskriver de skäl som finns för att inte fullt ut resultatstyra en tjänst.¹²

6.1.2 Tre nivåer

För att differentiera ersättningen utifrån hur nära arbetsmarknaden deltagare i tjänsten står ges ersättning på tre olika nivåer. För deltagare som står närmare arbetsmarknaden ersätts leverantören enligt nivå A, för deltagare som har ett längre avstånd på nivå B respektive C (se figur 2.) Både grundersättning och resultatersättning samt snabbhetspremien är differentierad mellan nivåerna.

Figur 2.



Avsikten med att fördela ersättning på olika nivåer och ersätta leverantören med högre belopp för deltagare som bedöms stå längre från arbetsmarknaden är att ge leverantören incitament att stödja alla arbetssökande i tjänsten mot målet arbete eller utbildning. I myndighetens svar på analysuppdraget pekar Arbetsförmedlingen på att skillnaden i ersättning bör vara betydande. Här redogör myndigheten också mer utförligt för risker för parkering och så kallad cream-skimming.¹³

I *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen* beskriver myndigheten hur en individs avstånd till arbetsmarknaden är relativt och påverkas av exempelvis förändringar på arbetsmarknaden. Det ger att en arbetssökande vid ett givet tillfälle kan bedömas tillhöra nivå C, vid ett annat tillfälle nivå B. Givet tillgång på medel för insatser till arbetssökande kan myndigheten också förändra bedömningen av vilka arbetssökande som ska erbjudas att delta i Rusta och matcha.

¹² Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/00215123.

¹³ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/00215123.

För hur myndigheten går tillväga för att bedöma avstånd till arbetsmarknaden med det statistiska bedömningsstödet se kapitel 7 avseende arbetsmarknadspolitisk bedömning i Arbetsförmedlingens återrapport¹⁴

6.2 Genomsnittlig ersättning och fördelning mellan komponenter och nivåer

Arbetet med att bestämma lämpliga ersättningsbelopp i tjänsten kan förenklat utföras genom att först bestämma en genomsnittlig nivå på ersättningen för tjänsten som helhet och därefter bestämma hur ersättningen ska fördelas mellan grund- och resultatbaserad ersättning samt mellan ersättningsnivåer. I praktiken behöver dock de olika momenten utföras samtidigt i de modelleringar som ligger till grund för utformningen av ersättningsmodellen.

6.2.1 I huvudsak resultatbaserad ersättning

Det finns flera olika sätt att se på hur resultatbaserad ersättning är i förhållande till vad som avses med en *i huvudsak* resultatbaserad ersättning. Bedömningen av om en ersättning är resultatbaserad kan till exempel göras på individnivå. En ersättningsmodell där maximal grundersättning för en deltagare är lägre än resultatbaserad ersättning anses då vara i huvudsak resultatbaserad. I praktiken är det dock sannolikt varken möjligt eller lämpligt att konstruera en modell som vilar på ett antagande om att samtliga deltagare når målet och genererar resultatbaserad ersättning. Risken att en sådan tjänst är ”överfinansierad” och därmed inte konstruerad på ett kostnadseffektivt sätt skulle vara allt för hög.

För att utforma en i huvudsak resultatbaserad modell i praktiken är det därför mer relevant att utgå från fördelningen mellan grund- och resultatbaserad ersättning på aggregerad nivå samt bedöma utfall i tjänsten, det vill säga hur stor andel av deltagarna som kommer nå målet. Arbetsförmedlingen har för Rusta och matcha eftersträvat att mer än 50 procent av ersättningen på aggregerad nivå ska utgöras av resultatbaserad ersättning med hänsyn tagen till bedömt utfall i tjänsten. Denna målsättning har gällt för tjänsten som helhet samt för respektive ersättningsnivå. I målsättningen räknas både resultatbaserad ersättning och snabbhetspremie som den resultatbaserade delen i ersättningsmodellen.

6.2.2 Beslutade ersättningsbelopp

Genom olika modelleringar där myndigheten gjort antaganden om samtliga ovan nämnda faktorer (bl.a. antal deltagare, förväntat utfall, tid i tjänsten etc.) har de belopp som framgår i tabell 1 bestämts för Rusta och matcha.

¹⁴ Arbetsförmedlingen, Förbereda för reformering av myndigheten – Arbetsförmedlingens pågående och planerade utvecklingsarbete Af 2020/0034 2118

Tabell 1. Ersättning per deltagare

Ersättningstyp	Nivå A	Nivå B Modell 1*	Nivå B Modell 2*	Nivå C
Grundersättning per dag	55 kr	62 kr	75 kr	90 kr
Grundersättning per månad (utifrån dagars.)	1 210 kr	1 364 kr	1 650 kr	1 980 kr
Resultatersättning	20 300 kr	32 400 kr	25 000 kr	38 000 kr
Snabbhetspremie vid t. ex. 6 mån	7 260 kr	8 184 kr	9 900 kr	11 880 kr
Maximal ersättning per deltagare **	34 820 kr	48 768 kr	44 800 kr	61 760 kr

*Modell 1 gäller för leveransområden Lidköping, Blekinge och Västerås och modell 2 gäller för leveransområden Oskarshamn, Trollhättan och Umeå. För att möjliggöra effektutvärdering kopplat till ersättningsmodellen har ersättningen på nivå B bestämts till olika nivåer för dessa leveransområden.

** Innebär maximal ersättning där grund-, resultatersättning och ev. snabbhetspremie inberäknats.

Både grund- och resultatersättning är differentierad utifrån bedömt avstånd till arbetsmarknaden. För samtliga nivåer bedöms ersättning på aggregerad nivå vara i huvudsak resultatbaserad enligt beskrivningen ovan, dvs även med hänsyn tagen till utfall på respektive nivå. Resultatutfallet har prognostiserats till 45 procent för tjänsten totalt sett, med något högre respektive lägre andelar för nivå för A och nivå C. Utfallet för nivå B är som tjänsten totalt, 45%. Det ger att även den genomsnittliga ersättningen per deltagare i varje nivå är differentierad så att den är högre för deltagare som tillhör nivå B respektive C än för nivå A.

6.3 Vilket resultat ger ersättning

I Rusta och matcha utgår resultatersättning om deltagaren når målet i tjänsten, dvs. arbete eller utbildning. Utformning av en ersättningsmodell förutsätter dock ett mer specificerat regelverk av vad som utgör ett resultat i tjänsten, detta beskrivs i förfrågningsunderlagets avsnitt 5.1.2.1 – 5.1.2.3. Ersättning ges om en deltagare har fått arbete i önskad omfattning eller på halv nivå om en deltagare tillträder en anställning som inte uppnår kraven för full ersättning. Ersättning utgår också om en deltagare genomför utbildning enligt den omfattning och utsträckning som beskrivs i förfrågningsunderlaget.

I stor utsträckning liknar utformningen av Rusta och matcha i detta avseende utformningen för Stöd och matchning. Till exempel ställer myndigheten krav på att

anställning ska ha påbörjats inom två månader från att tjänsten avslutades och att anställningen haft en varaktighet på fyra månader. Detta är inte i överensstämmelse med de rekommendationer som myndigheten lämnade i analysuppdraget. Flera av de rekommendationer som myndigheten ger i analysuppdraget har inte varit möjliga att pröva i Rusta och matcha. Framförallt har myndigheten bedömt att flera av de rekommendationer som myndigheten gått fram med förutsätter mer tillförlitliga sätt att verifiera att resultatet är uppnått (dvs. tillgång till information från arbetsgivarens månatliga redovisning till Skatteverket). För Rusta och matcha genomförs verifiering av resultatet på samma sätt som i Stöd och matchning, dvs. delvis utifrån information i Arbetsförmedlingens eget ärendehanteringssystem och delvis utifrån verifierat som leverantören bifogar ansökan om resultatärsättning. Denna hantering är både administrativt tung och medför en del risker för både leverantör och myndighet.

6.3.1 Särskilt om anställning med stöd

I Rusta och matcha ger samtliga anställningar, även anställning med stöd av olika slag, rätt till resultatärsättning. Ersättning vid anställning med stöd ges på samma nivå som vid anställning utan stöd. I *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen* rekommenderar myndigheten att anställning med stöd ersätts på en lägre nivå (undantaget lönebidrag). Det finns flera skäl för att myndigheten valt en annan hantering än den som rekommenderas för Rusta och matcha.

Vid utformningen av tjänsten och ersättningsmodellen hade myndigheten ännu inte tagit ställning till om ersättning för anställning med stöd skulle lämnas på en lägre nivå. En sådan utformning går i alla fall delvis emot den övergripande princip om en enkel ersättningsmodell som myndigheten rekommenderat i analysuppdraget och haft som utgångspunkt vid utformningen av Rusta och matcha. Det huvudsakliga skälet för att i Rusta och matcha ersätta på samma nivå för anställning både med och utan stöd är dock behovet av ökad kunskap om hur en kraftigt resultatstyrd tjänst fungerar. Ökad kunskap inom detta område är en förutsättning för att på ett träffsäkert sätt bedöma en rimlig skillnad mellan ersättning med och utan stöd.

Myndigheten har också bedömt att risken för det man kan kalla felaktig styrning mot subventionerad anställning är förhållandevis låg, givet den erfarenhet som finns från Stöd och matchning. Även i denna tjänst ger anställning med stöd resultatärsättning på samma nivå som anställning utan stöd. Andelen deltagare som har anställning med stöd efter att de lämnat tjänsten är dock betydligt högre i nivå 4 än i nivå 1.¹⁵

6.3.2 Särskilt om utbildning som resultat

I Rusta och matcha utgör utbildning också ett resultat som ger rätt till ersättning på samma nivå som anställning utan stöd. På motsvarande sätt som beskrivet ovan är

¹⁵ Information om de deltagare som lämnat STOM under 201610–201709 visar följande att andelen av de personer som lämnat STOM och som är i arbete 90 dagar senare som har arbete med subvention: Spår 1: 24%, Spår 2: 67%, Spår 3: 45%, Spår 4: 78%, STOM Totalt: 40%. Eftersom vi kan anta att avstånd till arbetsmarknaden följer ordningen spår 1, spår 3, spår 2, spår 4 visar uppgifterna att deltagare som står längre från arbetsmarknaden också i större utsträckning går till anställning med subvention.

detta en skillnad mot den rekommendation som lämnades i analysuppdraget och förklaringarna för att myndigheten valt denna utformning desamma.

Dessutom ser myndigheten ett behov av starka incitament för leverantörerna att stödja arbetssökande mot utbildning. I Stöd och matchning är andelen som går till utbildning efter tjänsten låg, under 5 procent.

I jämförelse med Stöd och matchning har myndigheten därför valt att göra en del förändringar för att stärka leverantörernas incitament att stödja deltagare mot utbildning. I Stöd och matchning är kravet för att erhålla resultatersättning utbildning som motsvarar en termins heltidsstudier vid gymnasial utbildning alternativt 20 veckor heltidsstudier vid eftergymnasial utbildning. I Rusta och matcha är kravet kortare tid (fyra månader) och det finns möjlighet att få resultatersättning även om utbildningen inte är på heltid om övrig tid utgörs av SFI eller samhällsorientering. Det finns också möjlighet att få resultatersättning om en deltagare genomfört utbildning som kombinerar eller integrerar utbildning och SFI – så kallad kombinationsutbildning.

Avsikten är, utöver starkare incitament för leverantören, att säkerställa att de krav myndigheten ställer för att få resultatersättning överensstämmer med den mer flexibla utformning som ofta används för utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

6.4 Verifiering av resultat

En förutsättning för en resultatbaserad ersättningsmodell är att det finns möjlighet att på ett tillförlitligt sätt verifiera att resultatet är uppnått. Det är också önskvärt med en effektiv hantering där uppgifter i så stor utsträckning som möjlighet kan kontrolleras utan manuella inslag. Som nämnt tidigare undersökte Arbetsförmedlingen tidigt inför utformningen av Rusta och matcha möjligheten att använda information från Skatteverket för att verifiera resultat. Eftersom detta inte var möjligt utgick myndigheten från de metoder som används för Stöd och matchning där kontroller i första hand sker via myndighetens systemstöd, i andra hand genom skriftliga intyg som leverantören skickar in eller i kontakt med deltagaren.

Detta har haft avgörande betydelse för att myndigheten i tjänsten valt att ersätta efter en varaktighet i anställning på fyra månader (samma varaktighet som för Stöd och matchning). Det förslag som myndigheten lämnat i analysuppdraget om flera utbetalningstillfällen för att premiera varaktig sysselsättning bedömdes inte vara möjliga. För det första skulle risken öka för att leverantör inte får resultatersättning som de har rätt till eftersom svårigheten få in den typ av intyg som krävs ökar med tiden – det finns inte incitament för arbetssökande och arbetsgivare att bistå leverantören med intyg. För det andra skulle den administrativa bördan öka betydligt för både aktör och myndighet, eventuellt även för arbetsgivare.

7 Krav på leverantör

7.1 Förmåga och förutsättningar hos aktörerna

Tjänsten som helhet är utformad för att attrahera leverantörer som har förmåga och kapacitet att tillhandahålla verksamhet och stöd som krävs för att arbetssökande i den målgrupp som tjänsten omfattar ska kunna nå målet i tjänsten. En grundläggande del i detta har varit att utforma en tjänst och ersättningsmodell där det inte är ekonomiskt möjligt att driva tjänsten utan att nå upp till förväntade nivåer på utfallet. Det ska med andra ord inte vara ekonomiskt möjligt att finansiera verksamheten endast utifrån grundersättning.

I förfrågningsunderlagets inledande ”beskrivning av kontraktsföremålet” pekar myndigheten på ett antal områden som är särskilt centrala för att leverantören ska ha förutsättningar att bedriva tjänsten:

- god förmåga att identifiera vilket stöd varje deltagare behöver för att nå målet i tjänsten
- aktivt arbete gentemot arbetsgivare
- kännedom om vuxenutbildning
- förståelse för det arbetsmarknadspolitiska regelverket
- erfarenhet av att stödja deltagare som står långt från arbetsmarknaden
- aktivt arbete med att utvärdera och utveckla sin verksamhet
- ekonomisk stabilitet eftersom intäkterna till stor del erhålls efter att deltagare nått resultat.

Dessa avspeglas också i de krav myndigheten ställer på leverantören, inklusive krav på referensuppdrag.¹⁶

8 Om möjligheten till kontroll, uppföljning och utvärdering

Möjligheten till kontroll, uppföljning och utvärdering har kontinuerligt beaktats vid utformningen av Rusta och matcha. Vissa av de krav som satts upp syftar, utöver att de bedöms vara nödvändiga för att nå resultat i tjänsten, till att myndigheten ska ha möjlighet att kontrollera att stöd tillhandahålls. För att kunna dra lärdomar inför reformeringen har det också varit särskilt centralt att möjliggöra för utvärdering.

Detta avsnitt återger kortfattat kontroll och uppföljning kopplat till Rusta och matcha. Arbetsförmedlingens utveckling för att förbättra kontroll och uppföljning beskrivs i Arbetsförmedlingens åiterrapport¹⁷.

¹⁶ Se avsnitt 3 i förfrågningsunderlaget.

¹⁷ Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformering av myndigheten – Arbetsförmedlingens pågående och planerade utvecklingsarbete Af 2020/0034 2118*

- **Frihet att planera, krav att dokumentera**

Möjligheten till kontroll och uppföljning påverkas av utformningen av en tjänst och av de krav som ställs på *vad* leverantören ska tillhandahålla och *hur* det ske. I Rusta och matcha har leverantören goda möjligheter att utforma och tillhandahålla stöd och aktiviteter på det sätt som de finns mest lämpligt. Samtidigt har myndigheten valt att ställa förhållandevis höga krav på att leverantören ska dokumentera vilket stöd och vilka aktiviteter som har tillhandahållits för varje deltagare i tjänsten, både för att kunna följa upp och kontrollera leverantörerna och den verksamhet de tillhandahåller och för att möjliggöra utvärdering och lärande kopplat till tjänsten.

Som nämnt tidigare använder myndigheten nuvarande systemfunktionaliteter – KA-systemen - för hantering av Rusta och matcha och de olika så kallade handlingstyper som används även för t.ex. Stöd och matchning nyttjas även i denna tjänst. Det innebär att de utmaningar kopplade till informationsöverföring mellan myndighet och leverantör som myndigheten tidigare beskrivit gäller även Rusta och matcha.¹⁸

- **Planering av aktiviteter i tjänsten i första hand en fråga för leverantör och deltagare**

I tjänsten ställer myndigheten krav på att leverantören upprättar en så kallad individuell utvecklingsplan tillsammans med deltagaren. Den individuella utvecklingsplanen ska fungera som ett stöd för deltagaren och visa vilka aktiviteter deltagaren ska utföra eller medverka i för att nå målet i tjänsten. Denna individuella utvecklingsplan ska inte skickas in till Arbetsförmedlingen och det är upp till leverantören att utforma planen så att den stödjer deltagaren på ett bra sätt.¹⁹

I förfrågningsunderlaget tydliggörs dock att leverantören, på förfrågan från myndigheten, ska kunna visa den individuella utvecklingsplan som gäller för varje deltagare i tjänsten. Genom detta krav har myndigheten säkrat viss möjlighet till kontroll av vilket stöd leverantören planerar att tillhandahålla för varje deltagare vid en viss tidpunkt. Erfarenheter från uppföljning och kontroll av leverantörer av Stöd och matchning har visat att denna möjlighet kan vara central för att kontrollera aktörer där myndigheten misstänker oegentligheter.

- **Månatlig redovisning av vilket stöd som har tillhandahållits**

En gång per månad ska leverantören för varje deltagare lämna in en så kallad periodisk rapport²⁰ till myndigheten. Den periodiska rapporten är en förutsättning för att leverantören ska få grundersättning för perioden. I rapporten ska leverantören redovisa vilka aktiviteter som har tillhandahållits under närmast föregående månad, i vilken omfattning samt om de har skett på distans eller vid ett fysiskt möte. Leverantören ska även ange om man under perioden har tillhandahållit språkstöd för deltagaren samt om leverantören har lämnat individuella förslag på arbeten som

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2019) sid 241ff

¹⁹ Observera att Arbetsförmedlingens ansvar för att upprätta en handlingsplan (planering) för arbetssökande kvarstår även för dem som deltar i Rusta och matcha.

²⁰ Se användarstöd för tjänsten: <https://9709qt.axshare.com/startsidea.html>

deltagaren kan söka. Eftersom det individuella utvecklingsmöte som är obligatoriskt i tjänsten bedöms kunna vara av särskilt stor betydelse för effekten ska leverantören också redovisa när sådana möten har genomförts.

Den periodiska rapporten har utvecklats jämfört med Stöd och matchning. Dels lämnas informationen på ett mer strukturerat sätt än tidigare, vilket ger bättre möjligheter att behandla informationen aggregerat och automatiserat, och dels hämtar myndigheten in mer information om vilket stöd som tillhandahållits. Denna utveckling innebär en ökad administrativ belastning för leverantörerna.

- **Mer omfattande redovisning när en deltagare lämnar**

I samband med att en deltagare av något skäl avslutar tjänsten ska leverantören utöver den periodiska rapporten även lämna in en så kallad slutredovisning. Här ska leverantören ange skälet för att den arbetssökandes placering avslutas, samt beroende på vad skälet är, lämna ytterligare information. Om den arbetssökande lämnar för en anställning ska leverantören till exempel lämna information om i vilken bransch deltagaren kommer arbeta. Även slutredovisningen har utvecklats jämfört med Stöd och matchning för att förbättra möjligheten till uppföljning och utvärdering.

- **Möjligheter till utvärdering av effekt**

Vid utformningen av tjänsten har avsikten varit att, så långt det är möjligt, ge möjligheter för effektutvärdering. Dialog har även förts med IFAU. Den process som används för att identifiera vilka arbetssökande som bör placeras i tjänsten samt på vilken ersättningsnivå ger förutsättningar till detta eftersom utrymmet för subjektiva och manuella bedömningar är styrt och förenat med krav på tydlig dokumentation.

Möjligheten till utvärdering har också säkrats genom att ersättningsmodellen i så stor utsträckning ensam utgör styrningen av i vilken omfattning leverantören ska tillhandahålla stöd till individer på olika nivåer (vilket kan jämföras med Stöd och matchning där olika krav på aktivitet ställ i olika spår).

- **Nya metoder och arbetssätt gällande kontroll och uppföljning**

Utöver ovanstående områden så prövar Arbetsförmedlingen, inom ramen för Rusta och matcha, nya arbetssätt och metoder kopplade till dagens leverantörsuppföljning.

Bland annat kommer *självvärdering för leverantörer* att testas, vilket är ett nytt verktyg. Förhoppningen är att verktyget kan stödja leverantörerna i att ha en god överblick på de krav som gäller för tjänsten. Med en sådan överblick får leverantören möjlighet att lägga fokus på kvalitet och utveckling av sin verksamhet.

Myndigheten kommer även att prova en ny typ av granskning som kommer att äga rum var 6:e månad med start under hösten 2020. Granskningarna kommer ha olika teman beroende på hur tjänsten fortlöper samt exempelvis vilken typ av klagomål som inkommer, olika resultat i tjänsten, enkätsvar. Den första granskningen kommer

fokusera på kravställd kompetens samt leverantörens arbete med avvikelserapportering av deltagare. Arbetsförmedlingen har utifrån tidigare erfarenhet konstaterat att dessa krav har betydelse för hur väl leverantören lyckas i sitt utförande av tjänsten. Resultaten av förgranskningen kommer sedan ge vilka leverantörer som kommer granskas mer ingående.

9 Områden för lärdomar

Nedan presenteras de centrala områden för lärande som identifierats och som myndigheten särskilt behöver omhänderta.

Arbetsförmedlingen startade ett ESF projekt i maj 2020 för att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen av tjänsten och dra lärdomar inför en reformering. Innehållet i tjänsten är komplext och genom att skapa möjlighet för löpande uppföljning samt mera långtgående analyser får myndigheten goda försättningar att kunna applicera de olika komponenterna i en reformerad myndighet. För att kunna göra de analyser som krävs kommer projektet att pågå till och med juni år 2022.

- **Hur påverkas arbetssökande och arbetsgivare?**

Givet den inriktning för utformningen av tjänsten och uppdraget som sådant beskrivits ovan är kundens fokus en självklar utgångspunkt i arbetet med att dra lärdomar. Utöver de mer kvantitativa undersökningar som kommer att genomföras avser myndigheten arbeta med mer kvalitativa metoder för att identifiera hur arbetssökande och arbetsgivare påverkas. Dels kan myndighetens kunddrivna arbetssätt övervägas dels andra kvalitativa metoder. Utgångspunkten här behöver tas i det man redan vet om kundgruppernas inställning och uppfattning om det stöd som ges genom Arbetsförmedlingen, fokus bör vara att identifiera vad som förändras jämfört med tidigare.

- **Resultatstyrd ersättningsmodell**

Ersättningen i tjänsten Rusta och matcha är som tidigare nämnt i huvudsak resultatbaserad. I jämförelse med nuvarande och tidigare tjänst är ersättningsmodellen i betydligt större utsträckning utformad för att premiera de aktörer som presterar väl och lyckas matcha deltagare till arbete eller utbildning. Ersättningsmodellen är också utformad för att skapa förutsättningar för kostnadseffektiva tjänster och för en väsentlig ökning av antalet deltagare i upphandlade matchningstjänster. Av det följer att det är intressant att följa upp hur ersättningsnivåerna i sig fungerar.

För uppföljning kopplad till ersättningsmodellen är det centralt med dialog med IFAU eftersom de i stor utsträckning kommer fokusera på att följa ersättningsmodellens betydelse för utfall och annat.

- **Ökat handlingsutrymme för leverantör**

I tjänsten Rusta och matcha har leverantörer stora möjligheter att inom de ramar som ges av myndigheten avgöra vilket stöd och vilka aktiviteter som leder till att deltagaren på kortast möjliga tid når målet i tjänsten. Det finns också möjlighet att leverera stora delar av tjänsten på distans om leverantören och deltagaren kommer överens om det. Det ingår i leverantörens åtagande att informera Arbetsförmedlingen om man bedömer att en arbetssökande har större möjligheter att nå målet i tjänsten om hen deltar i en annan arbetsmarknadspolitisk insats och det är möjligt att delta i andra insatser under den tid som tjänsten pågår. Dessutom är utgångspunkten att placeringen i tjänsten ska förlängas med ytterligare 6 månader om deltagaren inte nått målet under den första placeringsperioden – det är alltså möjligt att delta i tjänsten i 12 månader.

- **Statistiskt bedömningsstöd och delvis automatiserade processer**

Bedömningen av vilka arbetssökande som placeras i tjänsten Rusta och matcha görs med ett statistiskt bedömningsstöd och utifrån bedömt avstånd till arbetsmarknaden. För arbetssökande som redan är inskrivna på arbetsförmedlingen aktiveras bedömningsstödet i kontakt mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. För nyinskrivna aktiveras bedömningsstödet automatiskt efter att den arbetssökande har fått information om att en bedömning av detta slag ska ske. För nyinskrivna skiljer sig processen från första kontakt med arbetsförmedlingen till anvisning till program²¹ och placering i tjänsten mot processen för andra tjänster.

- **Extern samverkan och koordinering**

I arbetet med tjänsten Rusta och matcha sker en förskjutning av roller och ansvarsområden på det sätt som beskrivs i myndighetens svar i *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Arbetsförmedlingens myndighetsutövande roll är fortsatt helt central medan ansvaret för att tillhandahålla rustande och matchande stöd ligger hos leverantör. Leverantören har också ansvar för att stödja och följa deltagare om de är i andra insatser under tiden de deltar i tjänsten. Leverantören har med andra ord mer av ett helhetsansvar för deltagaren i Rusta och matcha än i nuvarande tjänster.

Tjänsten har utformats för att möta behov hos sökande som står långt från arbetsmarknaden, bland annat för att pröva och dra lärdomar för arbetssökande som är i behov av stöd och insatser från andra aktörer, både under tiden i tjänst (t.ex. SFI) och efter deltagande i tjänsten, för att nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden (t.ex. utbildning).

- **Interna förändringar i arbetssätt, kultur,**

Genom tjänsten får Arbetsförmedlingen möjlighet att pröva delvis nya sätt att organisera och strukturera arbetet kring arbetssökande och tillsammans med leverantörer och andra aktörer. Som beskrivet ovan sker en utveckling i riktning mot det uppdrag för Arbetsförmedlingen som beskrivs i myndighetens svar i *Vissa*

²¹ För arbetssökande utanför ramprogram kommer placering i KROM att föregås av en bedömning och motivering till programmet 30§ förberedande insats, punkt 1. (KVR).

förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. En följd av detta är att arbetsförmedlingen behöver arbeta konsekvent för att ge leverantörerna goda förutsättningar. Detta kommer kräva förändringar av både kulturell och strukturell karaktär. Dessutom ger utvecklingen mot delvis automatiserade processer och mot en utvecklad roll i samverkan med andra externa aktörer möjlighet att pröva och dra lärdomar kring hur vi gör detta på bästa sätt. Arbetet med Rusta och matcha är i detta avseende intressant eftersom tjänsten prövas inom ramen för nuvarande organisation, styrning och struktur. Det ger möjlighet att identifiera särskilt centrala områden att utveckla för att förbereda för reformeringen.

- **Övriga områden**

Utöver ovanstående områden som Arbetsförmedlingen bedömer vara särskilt intressanta kan även följande områden vara aktuella att följa:

- Valfrihet som kvalitetsdrivande mekanism
- Rättsliga frågeställningar, utmaningar. Kopplar i stor utsträckning mot konstruktion av tjänst och processer inför lansering av tjänsten, inkl. statistiskt bedömningsstöd.
- Möjligheter och utmaningar kopplade till det tvärfunktionella arbetssättet som används i arbetet med att skapa tjänsten.

10 Nuläge

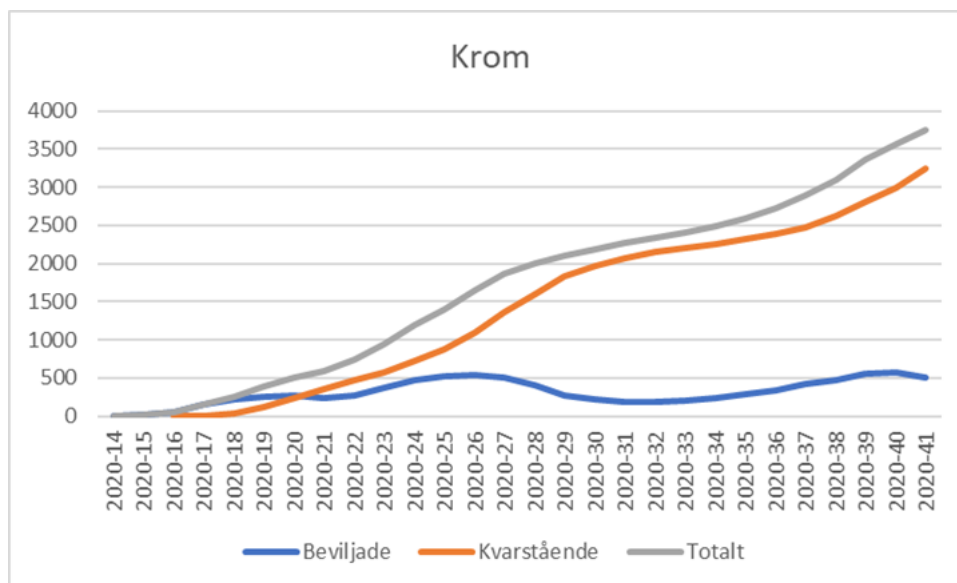
Rusta och matcha driftsattes i slutet av mars 2020 vilket innebär att den vid rapporttillfället varit igång mer än 6 månader.

10.1 Antal deltagare

Antalet deltagare i Rusta och matcha har hittills inte motsvarat de målsatta nivåerna som initialt sattes upp för tjänsten. Ett skäl till detta är arbetsmarknadsläget som kom till följd av pandemin och som medförde en ökad belastning på myndigheten och i sin tur prioriteringar och omförflyttning av resurser. Utöver det så har det funnits vissa inkörningsproblem för de systemstöd som är kopplade till Rusta och matcha. Dessa åtgärdades omgående när de identifierades och systemstöden fungerar nu väl.

Volymerna ökar stadigt vilket bland annat är ett resultat av det särskilda fokus myndigheten har för att öka inflödet till tjänsten.

I nedanstående tabell (Tabell 2) kan man följa hur antalet arbetssökande med beslut om Rusta och matcha utvecklats sedan tjänsten start.

Tabell 2 Arbetssökande med beslut om Rusta och matcha

Kvarstående: Antalet kvarstående deltagare i Rusta och matcha fredagen den aktuella veckan.

Beviljade: Antalet personer som har ett beviljat beslut som är fattat fredagen aktuell vecka eller tidigare, där beslutet fortfarande är giltigt och ännu inte påbörjats vid fredagen aktuell vecka.

En individ kan inte tillhöra båda grupperna samtidigt

10.2 Initialt urvalsfel rättat

I augusti 2020 upptäcktes ett fel i myndighetens systemstöd. Felet fanns i datainhämtningen från myndighetens systemstöd till det statistiska bedömningsstödet som används vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen för deltagande i Rusta och matcha. Felet rättades samma dag men har påverkat flera bedömningar i och med att det funnits sedan tjänsten startade. Av 23 000 arbetssökande har cirka 3 000 arbetssökande bedömts på felaktiga grunder. Åtgärder har satts in och de som tillhör målgruppen för tjänsten men inte fått möjlighet att delta får erbjudande om deltagande om det bedöms som en lämplig insats. Leverantörernas ersättningar har justerats och tilläggsutbetalningar som justerar de olika ersättningsformerna (grundersättning, resultat ersättning samt eventuellt snabbhetspremie) kommer att betalas ut så att leverantörerna får rätt ersättning för respektive deltagare.

I och med rättningen av felet har de arbetssökande som bedömts som lämpliga för Rusta och matcha nu tillgång till tjänsten.

10.3 Leverantörer

Till dags dato har närmare 80 leverantörer ansökt om att bli leverantör varav 41 leverantörer har uppfyllt kraven för att bli godkänd. Utav dessa är sex leverantörer helt nya för Arbetsförmedlingen, de övriga är redan befintliga leverantörer inom tjänsten Stöd och matchning. Dessa godkända leverantörer finns tillgängliga på närmare 140 adresser i de områden där Rusta och matcha finns.

Initialt var trycket högt på ansökningar men har nu minskat till någon enstaka ansökan per vecka.

Närmare 60 ansökningar har blivit underkända, och då har några leverantörer har ansökt mer än en gång. Den huvudsakliga anledningen till underkännande är avsaknad av godkända referensuppdrag enligt kraven för upphandlingen.

Den geografiska täckningen inom leveransområdena är god med flertalet valbara leverantörer inom vardera leveransområden med fördelning enligt följande; Blekinge 13, Lidköping 9, Oskarshamn 8, Trollhättan 15, Umeå 14, Västerås 21. Inom de flesta leveransområdena finns leverantörerna tillgängliga på olika orter, det vill säga att det i 26 av 32 kommuner finns det minst en leverantör med en fast leveransadress.

10.4 Iakttagelser och lärdomar

I samband med att tjänsten utformades gjordes iakttagelser kopplat till förutsättningar som krävs för att skapa än bättre arbetsmarknadstjänster, exempelvis gällande lagstiftning och andra regelverk, teknisk funktionalitet och arbetsprocesser. För ytterligare beskrivning av sådana områden se Arbetsförmedlingens åiterrapport gällande myndighetens förberedelser reformeringen²².

Mera konkret hur lärdomarna ska fångas är under uppstart inom ramen för ESF-projektet och det kommer att vara en blandning av kvantitativa och kvalitativa uppföljningar. En viktig aspekt att involvera leverantörerna i arbetet samt myndighetens egen personal. Andra viktiga målgruppers erfarenheter att fånga in är exempelvis, arbetssökande, arbetsgivare och våra samarbetspartners, exempelvis kommuner, är viktiga målgrupper

När det kommer till lärdomar och erfarenheter gällande tjänstens utformning och funktionssätt är det vid detta rapporttillfälle för tidigt för att möjliggöra några sådana slutsatser. Detta då det krävs ytterligare data i form av volymer och tid för att kunna göra analyser och utvärderingar.

²² Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformering av myndigheten – Arbetsförmedlingens pågående och planerade utvecklingsarbete Af 2020/0034 2118*