Analysera förutsättningar för arbetsinriktade insatser för deltagare i matchningstjänster

Återrapport enligt regleringsbrev 2023

Arbetsförmedlingen  
Författare: Martin Waara, Stefan Öster och Sara Birging Hultegård  
Datum: 2024-06-04  
Diarienummer: Af-2023/0125 3065

# Förord

Denna återrapport har tagits fram med anledning av uppdraget om att analysera förutsättningar för arbetsinriktade insatser för deltagare i matchningstjänster i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2023.

*Arbetsförmedlingen ska, när det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, verka för att deltagare i matchningstjänster ska ta del av andra arbetsmarknadspolitiska insatser, antingen parallellt med deltagande i matchningstjänsten eller genom att övergå till andra insatser.*

*Arbetsförmedlingen ska i detta arbete särskilt prioritera arbetsinriktade insatser, såsom arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning.*

*Arbetsförmedlingen ska särskilt analysera*

*- hur arbetet med att anvisa deltagare till andra arbetsmarknadspolitiska insatser, samtidigt som den enskilde kvarstår i matchningstjänsten på deltid, kan fungera mer effektivt,*

*- om det finns skäl att överväga förändringar av matchningstjänsternas utformning som, utan att öka kostnaderna för en genomsnittlig deltagare i tjänsten, kan öka drivkrafterna för leverantörer att verka för övergångar till arbetsinriktade insatser, samt*

*- eventuella behov av författningsändringar.*

*Arbetsförmedlingen ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 10 juni 2024.*

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Maria Hemström Hemmingsson. Föredragande har varit kvalificerad handläggare Martin Waara. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen av ärendet är verksamhetsområdesdirektör Tove Elvelid, avdelningschef Petra Lindstedt, enhetschef Tomislavka Barisic-Ljungholm samt kvalificerade handläggare Stefan Öster och Sara Birging Hultegård. Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

# Sammanfattning

Arbetssökande som deltar i matchningstjänster hos leverantörer kan ofta vara i behov av flera parallella arbetsmarknadspolitiska insatser samtidigt. Men det finns utmaningar.

I den här rapporten redovisar Arbetsförmedlingen åtgärder för att effektivisera arbetet. I första hand handlar det om att genom intern vägledning, underlätta arbetsprocesser och bedömningar för vilket stöd arbetssökande behöver. Här är några av de åtgärder myndigheten påbörjat eller avser att genomföra:

* Förstärkt arbetsmarknadspolitisk bedömning. Arbetsförmedlingen avser att stärka förmågan att i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen identifiera behov av parallella insatser.
* Förbättra processen för att omhänderta inkomna behov och uppföljningen av arbetspraktik. Detta genom att se över informationsflödet mellan Arbetsförmedlingen och leverantör, förbättra tillgången det underlag som behövs inför beslut, samt att säkerställa enhetliga arbetssätt och rutiner kring uppföljningen av arbetspraktik.
* Införa matchningsaktiviteter inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Den exakta utformningen för detta är ännu inte beslutad då det finns ett pågående utvecklingsarbete kopplat till utformningen av arbetsmarknadsutbildningar.

Arbetsförmedlingen har undersökt vilka förändringar som kan stärka leverantörernas drivkraft för att öka övergångarna till arbetsinriktade insatser.

Möjliga förändringar:

* Flytta fram startpunkten för beräkning av resultatersättning vid övergång till arbetspraktik på heltid.
* Betala ut resterande grundersättning till leverantörer vid övergångar till arbetsmarknadsutbildning.

Att genomföra de möjliga förändringarna leder till ökade genomsnittskostnader och uppskattas att årligen kosta cirka 2,7 – 4,6 miljoner kronor. Det motsvarar en kostnadsökning på cirka 25–40 kronor per deltagare.

Arbetsförmedlingen har också undersökt om det inom ramen för regleringsbrevsuppdraget finns behov av författningsändringar, men har hittills inte identifierat några sådana behov.

Innehåll

[Förord 3](#_Toc167805165)

[Sammanfattning 4](#_Toc167805166)

[1 Inledning 6](#_Toc167805167)

[1.1 Disposition 6](#_Toc167805168)

[1.2 Avgränsningar 7](#_Toc167805169)

[2 Nuläge 7](#_Toc167805170)

[2.1 Regelverk kring parallella insatser 7](#_Toc167805171)

[2.2 Statistik över användningen av parallella insatser och övergångar till andra insatser inom myndigheten 8](#_Toc167805172)

[2.3 Identifiering och bedömning av behov av parallella insatser 10](#_Toc167805173)

[2.4 Leverantörernas drivkrafter att arbeta för parallella insatser och övergångar till andra insatser 11](#_Toc167805174)

[3 Planerade åtgärder och möjliga förändringar 13](#_Toc167805175)

[3.1 Ökad effektivitet i arbetet med att anvisa deltagare i matchningstjänster till andra arbetsmarknadspolitiska insatser 13](#_Toc167805176)

[3.1.1 Förstärkt arbetsmarknadspolitisk bedömning 13](#_Toc167805177)

[3.1.2 Förbättra processen för att omhänderta inkomna behov och uppföljningen av arbetspraktik 14](#_Toc167805178)

[3.1.3 Matchningsaktiviteter vid arbetsmarknadsutbildning 15](#_Toc167805179)

[3.2 Ökade incitament för leverantörer att arbeta för övergångar 16](#_Toc167805180)

[3.2.1 Flytta fram startpunkt för beräkning av resultatersättning vid övergång till arbetspraktik på heltid 17](#_Toc167805181)

[3.2.2 Vid övergång till en arbetsmarknadsutbildning utgår resterande grundersättning till leverantören 17](#_Toc167805182)

[3.2.3 Kostnadsberäkning 18](#_Toc167805183)

[3.3 Förslag på författningsförändringar 19](#_Toc167805184)

# Inledning

Arbetsförmedlingen har i regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag att analysera förutsättningar för arbetsinriktade insatser för deltagare i matchningstjänster. I denna rapport redovisas de frågeställningar som Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att särskilt analysera.

Sedan reformeringen av Arbetsförmedlingen har samverkan med leverantörer av matchningstjänster blivit allt viktigare. Detta gäller exempelvis när deltagare i rusta och matcha 2 har behov av andra arbetsmarknadspoliska insatser, något som ofta identifieras av leverantörer.

För att bäst tillgodose den arbetssökandes behov kan det i vissa fall vara lämpligt att insatser används parallellt. Det gör det möjligt för den arbetssökande att till exempel genomföra en arbetspraktik och samtidigt behålla relationen till, och få stöd från, en leverantör av rusta och matcha 2. För att få det att fungera ändamålsenligt krävs det effektiva arbetssätt och rutiner både internt inom myndigheten samt i samverkan med leverantörer. Det kan även finnas fall då det är lämpligt med en övergång till en annan insats. Även vid övergångar är det viktigt att det finns väl fungerande arbetssätt och rutiner.

I rapporten beskrivs ett antal utmaningar som Arbetsförmedlingen identifierat och åtgärder som kommer att vidtas för att effektivisera arbetet med att anvisa deltagare till andra arbetsmarknadspolitiska insatser, samtidigt som den enskilde kvarstår i matchningstjänsten på deltid. Vidare presenteras och analyseras ett par möjliga förändringar för att stärka leverantörernas drivkrafter att verka för övergångar till arbetsinriktade insatser.

## Disposition

I kapitel 2 presenteras en nulägesbeskrivning när det gäller förutsättningar för och användande av parallella insatser samt övergångar från matchningstjänster till andra arbetsmarknadspolitiska insatser. I detta avsnitt presenteras även det regelverk som möjliggör parallella insatser samt statistik över användningen av parallella insatser och övergångar till andra insatser. Nulägesbeskrivningen bygger till stor del på intern uppföljning inom Arbetsförmedlingen och externt med leverantörer.

I kapitel 3 presenteras analysen utifrån de frågeställningar som finns i uppdraget. I avsnitt 3.1 redovisas analys och åtgärder kring hur arbetet med att anvisa deltagare till andra arbetsmarknadspolitiska insatser kan fungera mer effektivt. I avsnitt 3.2 presenteras en analys kring om det finns skäl att överväga förändringar av matchningstjänsternas utformning som kan öka drivkrafterna för leverantörerna att verka för övergångar till arbetsnära insatser. I avsnitt 3.3 presenteras svaret på frågeställningen som rör behov av författningsändringar.

## Avgränsningar

Arbetsförmedlingen har i rapporten fokuserat på arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildningar som nämns i uppdraget och som är viktiga arbetsnära insatser.[[1]](#footnote-2) Arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning, inklusive förberedande utbildning inför arbetsmarknadsutbildning, är de insatser som i kombination med rusta och matcha 2 bedöms ha störst relevans för målgruppen.

Utöver dessa finns det andra tjänster som kan vara aktuella att använda parallellt med rusta och matcha 2, exempelvis yrkessvenska A. Arbetsförmedlingens bedömning är att flera av de åtgärder som presenteras i kapitlet även kan effektivisera anvisningen till dessa tjänster samtidigt som den arbetssökande kvarstår i matchningstjänsten på deltid.

# Nuläge

För att kunna ta fram relevanta åtgärder är det viktigt att förstå förutsättningarna för arbetsnära insatser för deltagare i matchningstjänster och hur det fungerar i dagsläget. För att ta fram en nulägesbeskrivning har Arbetsförmedlingen genomfört en intern uppföljning av arbetssätt och utmaningar samt en extern uppföljning med leverantörer för att fånga in deras erfarenheter.

## Regelverk kring parallella insatser

Huvudregeln är att en programanvisning ska avse verksamhet på heltid. I 7 a § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program respektive 8 § förordning (2022:812) om förmedlingsinsatser regleras villkor och vad som anses vara giltiga deltidsorsaker. En av deltidsorsakerna är att samtidigt ta del av en arbetsmarknadspolitisk insats vilket möjliggör deltagande i parallella insatser.

För att den arbetssökande ska kunna delta i exempelvis en arbetsmarknadsutbildning eller en arbetspraktik parallellt med rusta och matcha 2 krävs att anvisningen ändras så att de kombinerade insatserna tillsammans motsvarar hela den arbetssökandes arbetsutbud. Detta skiljer sig från hur det fungerade under kundval rusta och matcha där arbetspraktik var en godkänd aktivitet inom ramen för tjänsten. Det innebar att den arbetssökandes aktivitetsnivå inte översteg 100 procent oavsett kombination av godkända aktiviteter, trots att anvisningen till kundval rusta och matcha var på 100 procent och exempelvis arbetspraktik pågick parallellt.

#### Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen vid parallella insatser

Anvisning till en insats eller ett program är ett förvaltningsrättsligt beslut som behöver föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Planerade insatser och aktiviteter ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade, med vilket avses att de måste framstå som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.[[2]](#footnote-3) Myndigheten gör bedömningen att vid parallella insatser ska mål och syfte med båda insatserna kunna uppnås och effekten av att delta i flera parallella insatser ska bedömas vara bättre än att bara delta i en av insatserna på heltid.[[3]](#footnote-4)

## Statistik över användningen av parallella insatser och övergångar till andra insatser inom myndigheten

I figuren nedan visas hur stor andel av deltagarna inom den tidigare tjänsten kundval rusta och matcha samt nuvarande rusta och matcha 2 som samtidigt var anvisade till en annan pågående parallell insats. Fram till att rusta och matcha 2 infördes april 2023 hade i genomsnitt cirka 1,5 procent av deltagarna en parallell insats varje given månad. De vanligaste parallella insatserna är arbetspraktik, förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning. Säsongsvariationer innebar att andelen var som lägst i juli och december och som högst under mars-maj och oktober-november.[[4]](#footnote-5)

Vid införandet av rusta och matcha 2 sjönk andelen med parallell insats och sedan hösten 2023 ligger genomsnittet på cirka 0,3 procent. Detta motsvarar cirka 200 personer varje månad. Som jämförelse är andelen av de som är inskriva i jobb- och utvecklingsgarantin och som har en pågående arbetspraktik under samma tidsperiod i genomsnitt 1,9 procent.[[5]](#footnote-6)

Figur 1. I figuren visas andelen deltagare inom kundval rusta och matcha samt rusta och matcha 2 som har en parallell insats en given månad. Nivåerna har sjunkit sedan våren 2023 då rusta och matcha 2 infördes. Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Den starkaste förklaringsfaktorn till varför andelen med parallell insats har sjunkit är att tjänsternas utformning skiljer sig åt. I kundval rusta och matcha fanns möjlighet att vara kvar i tjänsten även om man deltog i andra insatser på heltid i upp till tre månader. Inom rusta och matcha 2 finns inte den möjligheten kvar. Tillämpningen av det nya regelverket har i realiteten inneburit att i stället för att en individ får en parallell insats till rusta och matcha 2 så avbryts deltagandet i tjänsten och en ny anvisning till exempelvis en arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning görs på heltid.

Ovanstående statistik bygger på uppgifter om de insatser och program som Arbetsförmedlingen har anvisat deltagare till. Enligt en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering angav drygt 20 procent av deltagarna i kundval rusta och matcha att de någon gång hade praktiserat hos en arbetsgivare, en betydligt högre andel än 1,5 procent.[[6]](#footnote-7) Den huvudsakliga förklaringen till skillnaden är sättet att mäta på då Arbetsförmedlingens mätning visar antalet parallella insatser per pågående deltagare varje månad. Om Arbetsförmedlingen i stället mäter hur stor andel av deltagarna i tjänsten som någon gång tagit del av en parallell insats, så är genomsnittet i kundval rusta och matcha åtta procent och i rusta och matcha 2 två procent. Ytterligare en förklaring kan vara att data från Arbetsförmedlingen inte fångar upp kortare parallella insatser som understiger en månad och som inte passerar ett månadsskifte.

#### Övergångar till andra insatser

Nedan redogörs för hur många arbetssökande som avslutat rusta och matcha 2 och hade ett pågående beslut om andra insatser 31 dagar efter att ha avslutat tjänsten. I dessa uppgifter ingår även de som eventuellt har avslutat rusta och matcha 2 av andra orsaker än för att påbörja en arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. Det är dock troligt att en stor del av dessa avslut beror på att den arbetssökande fick en anvisning till arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning.

Det var 856 arbetssökande som hade ett pågående beslut om arbetspraktik 31 dagar efter att ha avslutat rusta och matcha 2 under 2023. Det motsvarar 3,2 procent av det totala antalet deltagare som har avslutat tjänsten under samma år.

Motsvarande siffror för arbetsmarknadsutbildning var att 457 arbetssökande hade ett pågående beslut om arbetsmarknadsutbildning 31 dagar efter att ha avslutat rusta och matcha 2 under 2o23. Det motsvarar 1,7 procent av det totala antalet deltagare som har avslutat tjänsten under samma år.

## Identifiering och bedömning av behov av parallella insatser

Den som är inskriven på Arbetsförmedlingen ska ha en aktuell handlingsplan. För att skapa och underhålla dessa handlingsplaner har Arbetsförmedlingen systemstöd som är uppbyggda i stegvisa processer. För information om hur de olika stegen ska utföras och hur arbetsförmedlare ska resonera, finns handläggarstöd och andra former av stödmaterial.

Processerna för handläggning är i nuläget inte fullt ut anpassade och uppbyggda för att ta hänsyn till behov av parallella insatser. Behovet bedöms utifrån en insats i taget och det vanliga är att en insats är på heltid. Detta speglar också hur förordning (2022:812) om förmedlingsinsatser och förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program är skrivna, med utgångspunkten att ett deltagande sker på heltid med vissa undantag.

#### Hur behov av en parallell insats identifieras

I det initiala planeringssamtalet är det sällan aktuellt att anvisa till en insats i kombination med rusta och matcha 2. Detta beror bland annat på att det krävs olika former av förberedelser för att Arbetsförmedlingen ska kunna besluta om och deltagaren ska kunna påbörja en arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. När det gäller arbetspraktik handlar det framför allt om att det behöver finnas en färdig praktikplats för den arbetssökande. När det gäller arbetsmarknadsutbildningar är dessa i dag utformade för att den arbetssökande ska delta på heltid samt att dessa ofta föregås av en obligatorisk förberedande utbildning innehållande test- och kartläggning. Utbildningarna sker dessutom oftast med fasta startdatum då det sker gruppvisa starter.

En parallell insats blir därför huvudsakligen aktuell för deltagare som redan är anvisade till rusta och matcha 2. Under tiden i rusta och matcha 2 är Arbetsförmedlingens kontakt med den arbetssökande oftast begränsad, och myndigheten är därför beroende av att leverantören uppmärksammar behovet av andra insatser. När det är leverantören som identifierar behovet av en annan arbetsmarknadspolitisk insats ska de utifrån uppgiftsskyldigheten skicka in en informativ rapport.[[7]](#footnote-8) I den informativa rapporten kan det exempelvis stå att deltagaren uttryckt intresse av ett yrke och att leverantören har kontakt med en arbetsgivare som kan anordna en praktikplats. När leverantörer skickar in en informativ rapport gällande behov av annan arbetsmarknadspolitisk insats påbörjas en process inom Arbetsförmedlingen där flera handläggare, olika IT-system och manuella rutiner är involverade.

#### Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Om det är aktuellt med annan insats behöver Arbetsförmedlingen utifrån insamling av underlag och dialog med den arbetssökande göra en samlad arbetsmarknadspolitisk bedömning om förmedlingsinsatser och rusta och matcha 2 fortsatt är den insats som är mest lämplig för den arbetssökande. Denna bedömning ska mynna ut i vad som bedöms arbetsmarknadspolitiskt motiverat. I dagsläget leder dessa bedömningar ofta till en motivering om att den arbetssökande ska anvisas på heltid till arbetspraktik, förberedande utbildning eller arbetsmarknadsutbildning. Det innebär även att anvisningen till rusta och matcha 2 avbryts.

Ett vanligt scenario är att insatsen avbryts för deltagare som eventuellt ska påbörja en arbetsmarknadsutbildning och därför anvisas till en obligatorisk förberedande utbildning. Oftast handlar det om en period om två till tre veckor för att avgöra om den arbetssökande är lämplig för arbetsmarknadsutbildningen eller inte. Ifall en arbetssökande inte går vidare till utbildningen kan det vara så att deltagaren har behov av att återvända till rusta och matcha 2. När insatser avbryts innebär det dock att ett nytt beslut om rusta och matcha 2 måste fattas och den arbetssökande måste välja leverantör på nytt. I samband med detta uppstår ledtider vilket riskerar att förlänga den arbetssökandes tid i arbetslöshet. Det innebär även att leverantören utifrån ersättningsmodellens konstruktion med snabbhetspremie får mer betalt vid ett relativt snabbt resultat under den nya anvisningen än om deltagaren kvarstått som anvisad i tjänsten i viss omfattning under tiden. Samma problematik finns gällande arbetspraktik när arbetssökande inte får en anställning efteråt.

#### Arbetsförmedlingens arbetssätt och rutiner

Sammantaget visar den uppföljning som Arbetsförmedlingen har gjort att myndigheten kan utveckla arbetssättet för att fånga in behov av och anvisa till parallella insatser.[[8]](#footnote-9) Vissa utmaningar i nuvarande arbetssätt och rutiner kan härledas till atttjänsten rusta och matcha 2 är förhållandevis ny. Arbetsförmedlingen arbetar ständigt med uppföljning och förbättringar av tjänsten.

## Leverantörernas drivkrafter att arbeta för parallella insatser och övergångar till andra insatser

I dagsläget bibehåller leverantörer samma grundersättning för deltagaren oavsett om deltagandet i rusta och matcha 2 är på hel- eller deltid. Arbetsförmedlingen har dock tidigare fått i uppdrag[[9]](#footnote-10) att anpassa ersättningsmodellen så att ersättningen blir lägre när en arbetssökande deltar i en parallell insats. Myndigheteten har därför beslutat[[10]](#footnote-11) att ändra ersättningsmodellen genom att sänka grundersättningen med 20 procent vid parallella insatser. Myndigheten har utöver detta fattat ett beslut om att sänkningen av grundersättning ska gälla vid alla typer av deltidsanvisningar.[[11]](#footnote-12) Sänkt grundersättning kommer tas i bruk när teknisk funktionalitet finns på plats, vilket är planerat till 2024–2025 beroende på prioriteringen i myndighetens IT-utveckling, och i samband med en uppdatering av avtalet gällande rusta och matcha 2.

I samband med att sänkningen av grundersättningen vid deltidsanvisning genomförs kommer även kraven på leverantörer att tillhandahålla minst en av de olika valbara aktiviteterna per vecka tas bort vid deltidsanvisning. Det kommer innebära att de enda obligatoriska aktiviteterna att tillhandahålla blir de individuella mötena med deltagaren, men leverantören har fortsatt möjlighet att genomföra även valbara aktiviteter. Det gör det möjligt för leverantören att upprätthålla relationen med deltagaren och fortsätta stötta mot målsättningen arbete eller reguljära studier.

#### Leverantörernas upplevelse

I den externa uppföljning som gjorts inför återrapporten har representanter för leverantörer gett uttryck för att det är vanligt att de ser behovet av parallella insatser för deltagare och då särskilt arbetspraktik, eftersom det är ett viktigt verktyg som både är rustande och matchande. Samtidigt har de märkt av att när de skickar in en informativ rapport om behov av parallell insats så slutar det ofta med att Arbetsförmedlingen avbryter rusta och matcha 2 och den arbetssökande anvisas till den nya insatsen på heltid. Det kan också ta för lång tid att få återkoppling från Arbetsförmedlingen vilket gör att möjligheten att anordna en praktikplats hos en arbetsgivare försvinner.

#### Incitament för att arbeta för övergångar

De nuvarande incitamenten för leverantörer att arbeta för övergångar till andra insatser är svaga. När en deltagare avslutar rusta och matcha 2 går leverantören miste om grundersättningen. Möjligheten till resultatersättning finns kvar, men betalas enbart ut om individen senast två månader efter avslut har fått ett arbete eller påbörjat eller ansökt till reguljära studier efter placeringsperioden samt uppfyller övriga villkor.[[12]](#footnote-13) Med tanke på att både arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildningar ofta pågår längre än två månader är möjligheten till resultatersättning för leverantören därmed låg.

Ovanstående innebär en risk för att leverantörer i vissa fall drar sig för att skicka in informativ rapport om behov av annan arbetsmarknadspolitisk insats. Samtidigt ska påtalas att leverantörer har en skyldighet att informera Arbetsförmedlingen om de identifierar att en arbetssökandes möjligheter att nå målet med insatsen ökar om den arbetssökande tar del av en annan arbetsmarknadspolitisk insats eller är i behov av annat stöd.[[13]](#footnote-14)

Representanter för leverantörer har även lyft att praktikplatserna som anordnas ofta sker via arbetsgivare som de under en längre tid byggt en relation med. I dagsläget upplevs processen kring arbetspraktik som rörig av dessa arbetsgivare eftersom de då har kontakt med både leverantörer, Arbetsförmedlingen och den arbetssökande själv. Detta riskerar att återspeglas negativt på leverantörerna, vilket innebär en risk att leverantörerna undviker att använda dessa kontakter för att skaffa praktikplatser då de inte vill riskera att skada relationerna med arbetsgivarna.

# Planerade åtgärder och möjliga förändringar

De åtgärder som analyseras och presenteras i detta kapitel tar sin utgångspunkt i den ovanstående nulägesbeskrivningen. Det finns även en avgränsning i uppdraget om att förändringarna av matchningstjänsternas utformning inte ska öka kostnaderna för en genomsnittlig deltagare i tjänsten.

Åtgärderna som presenteras i kapitlet kan genomföras på olika sätt och har olika grader av komplexitet. En viktig aspekt är även i vilken utsträckning IT- och systemstödsutveckling krävs då det kan vara tidskrävande och kostnadsdrivande. Arbetsförmedlingen avser att följa upp de åtgärder som vidtas i syfte att bedöma tillämpningen och om åtgärderna får önskad effekt.

## Ökad effektivitet i arbetet med att anvisa deltagare i matchningstjänster till andra arbetsmarknadspolitiska insatser

I nulägesbeskrivningen framgår att Arbetsförmedlingens arbetssätt och rutiner i stor utsträckning är anpassade efter att bedöma en arbetssökandes behov utifrån en insats i taget och att utgångspunkten är att en insats är på heltid. I den interna uppföljningen inför återrapporten framkom att tydligare vägledning behövs för att effektivisera och öka användningen av parallella insatser. Analysen visar att det är flera delar som kan bidra till att arbetet med att anvisa deltagare till andra arbetsmarknadspolitiska insatser, samtidigt som den enskilde kvarstår i matchningstjänsten på deltid, kan fungera mer effektivt.

### Förstärkt arbetsmarknadspolitisk bedömning

En viktig del i Arbetsförmedlingens arbete är att bedöma de arbetssökandes stödbehov och huruvida en anvisning till ett program är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.[[14]](#footnote-15) Den arbetssökandes behov och förutsättningar och läget på arbetsmarknadens ska ingå i den samlade bedömningen och mynna ut i en lämplig fortsatt planering med insatser som gör att målet arbete eller reguljära studier nås.[[15]](#footnote-16)

#### Förstärkning av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att pröva arbetssökande mot en bredd av insatser. Sedan tidigare använder myndigheten ett statistiskt bedömningsstöd som utvecklats särskilt för att bedöma vilka arbetssökande som är bäst lämpade för rusta och matcha 2. Myndigheten har nu utvecklat ett systematiskt arbetssätt för att bedöma stödbehov och anvisa till insatser som anses vara effektiva utifrån den befintliga kunskap och evidens som finns. Detta innebär en förstärkt förmåga att bedöma arbetssökandes stödbehov. Arbetssättet ska på sikt bidra till myndighetens utveckling av datadrivna modeller som ger rekommendationer om lämpliga insatser för arbetssökande.[[16]](#footnote-17) Implementering av arbetssättet påbörjades i maj 2024 och fortgår året ut.

Arbetsförmedlingen har för avsikt att arbeta vidare med frågan om hur parallella insatser kan beaktas vid bedömningen av stödbehov och anvisningen till insatser under 2024, bland annat för att identifiera hur och när vägledningen kring parallella insatser ska ges och hur den ska utformas. Eventuell teknisk implementering är möjlig först under senare delen av 2025.

#### Vägledning kring förberedande utbildning inför arbetsmarknadsutbildning

Som framgår i nulägesbeskrivningen förekommer det att tjänsten avbryts för att en deltagare ska påbörja en förberedande utbildning inför en arbetsmarknadsutbildning. Om den arbetssökande efter den förberedande utbildningen inte går vidare till en arbetsmarknadsutbildning kan ett nytt beslut om rusta och matcha 2 behöva tas.

För att komma till rätta med denna problematik är en åtgärd att införa en vägledning där utgångspunkten är att förberedande utbildningar inför en arbetsmarknadsutbildning anvisas på deltid för deltagare som deltar i rusta och matcha 2. En deltagare i rusta och matcha 2 som påbörjar en förberedande utbildning skulle exempelvis kunna anvisas på hög andel på utbildningen och låg andel inom rusta och matcha 2. De som inte går vidare till en arbetsmarknadsutbildning skulle då utan avbrott kunna fortsätta hos sin rusta och matcha 2-leverantör. Eftersom dessa förberedande utbildningar vanligtvis är på heltid måste det därför säkerställas för varje utbildning att den går att anpassa efter ett deltagande på deltid. Arbetsförmedlingens preliminära bedömning är att det går att anpassa majoriteten av dessa utbildningar till ett parallellt deltagande i rusta och matcha 2 utan att det påverkar leverantörens arbete på ett nämnvärt sätt. En anpassning kan till exempel vara att säkerställa att det obligatoriska samtalet med rusta och matcha 2-leverantören inte sker samtidigt som viktiga moment i utbildningen.

Arbetsförmedlingen kommer att arbeta vidare med frågan under 2024 genom att i ett första skede genomföra en översyn av hur avtalen är konstruerade samt identifiera vilka utbildningar som skulle kunna vara aktuella och lämpliga för en pilot. Piloten ska genomföras i anslutning till utvecklingsarbetet för arbetsmarknadsutbildning och kan därför först bli aktuellt när det arbetet är färdigställt. Piloten ska utvärderas utifrån vilken nytta arbetssättet ger i förhållande till eventuell påverkan på bland annat handläggningstid.

### Förbättra processen för att omhänderta inkomna behov och uppföljningen av arbetspraktik

I nulägesbeskrivningen framgår att det är vanligt att leverantörer av rusta och matcha 2 ser behov av andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Inom myndigheten finns ett antal utmaningar i processen med att omhänderta dessa behov, till exempel att denna process ofta blir utdragen. För att effektivisera denna hantering skulle hela kedjan från kommunikationen med leverantörerna till det slutliga beslutet behöva ses över. Ett viktigt steg i detta är att säkerställa enhetliga arbetssätt och rutiner för arbetspraktik när arbetssökande deltar i rusta och matcha 2.

#### Hantering av informationsflöde mellan myndigheten och leverantör

Under 2024 kommer en översyn att göras av informationsflödet mellan myndigheten och leverantörer. I samband med detta ska även de informativa rapporterna och utformningen av dessa ses över. Ytterligare ett arbete för att förbättra kommunikationen ska påbörjas och handlar om att utveckla en meddelandefunktion där leverantörer och Arbetsförmedlingen på ett säkert och effektivare sätt kan kommunicera utifrån strukturerade frågeställningar. Preliminärt ska denna funktion börja utvecklas under 2024–2025 beroende på prioritering i myndighetens IT-utveckling.

#### Tillgång till underlag för förslag om arbetspraktik

En annan viktig del i detta är arbete är att se över hur insamlingen av nödvändigt beslutsunderlag kan effektiviseras. En inriktning i detta arbete är att tidigt identifiera arbetssökande som kan komma att ha eller få behov av en arbetspraktik. Genom att dessa arbetssökande får tillgång till det underlag som behöver fyllas i tillsammans med anordnaren av praktikplatsen i ett tidigt skede kan användningen av arbetspraktik öka och ledtiderna förkortas. Arbetsförmedlingen kommer att arbeta vidare med frågan under 2024 och implementering förväntas första kvartalet 2025.

#### Rutiner för uppföljning av arbetspraktik

En annan problematik som lyfts i nulägesbeskrivningen är att uppföljningen upplevs som rörig av leverantörernas arbetsgivarkontakter. För att förbättra arbetet med uppföljning kommer Arbetsförmedlingen att arbeta med att säkerställa enhetliga arbetssätt och rutiner kring uppföljningen av arbetspraktik, särskilt när det gäller arbetssökande som har det i kombination med rusta och matcha 2. Implementeringen förväntas vara klar under 2025.

### Matchningsaktiviteter vid arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningar är generellt utformade för att den arbetssökande ska delta på heltid. Det finns möjlighet att anvisa deltagare till utbildningarna på deltid, men en förutsättning är att leverantören har möjlighet att anpassa utbildningen på lämpligt sätt. Det finns rättsligt utrymme att utforma arbetsmarknadsutbildningar så att de är anpassade för att bedrivas på deltid.

Utbildningarna pågår ofta i relativt långa perioder och det är sällan relevant med matchning till arbete förrän i slutet av en sådan insats. Om rusta och matcha 2 ska kombineras med en arbetsmarknadsutbildning är det relevant i första hand i slutet av en arbetsmarknadsutbildning då den arbetssökande ska börja söka jobb inom yrket den har utbildat sig till.

Det pågår ett utvecklingsarbete för arbetsmarknadsutbildning[[17]](#footnote-18) där Arbetsförmedlingen har för avsikt att skapa tydligare incitament för utbildningsleverantörer att matcha ut arbetssökande till arbete, men den exakta utformningen för detta är ännu inte beslutad. Beroende på vad utvecklingsarbetet kommer fram till kan det vara relevant att se över rusta och matcha 2-leverantörernas potentiella roll i matchningen i slutet av eller efter genomförd arbetsmarknadsutbildning.

Denna fråga hanteras inom ramen för Arbetsförmedlingens pågående utvecklingsarbete för arbetsmarknadsutbildning. Beslut i frågan förväntas senare under 2024.

## Ökade incitament för leverantörer att arbeta för övergångar

I det här avsnittet analyseras möjliga förändringar av matchningstjänsternas utformning som skulle kunna öka drivkrafterna för leverantörerna att verka för övergångar till arbetsnära insatser. I nulägesbeskrivningen framkommer att incitamenten i dagsläget är svaga eftersom leverantörerna förlorar grundersättningen och endast har begränsade möjligheter till resultatersättning vid övergångar.

Ersättningsmodellen för rusta och matcha 2 styr mot resultat genom en lägre grundersättning, en högre resultatersättning, en snabbhetspremie samt en tilläggsersättning.[[18]](#footnote-19) En viktig avgränsning enligt uppdraget är att de potentiella förändringarna inte ska öka kostnaderna för en genomsnittlig deltagare i tjänsten. Arbetsförmedlingen har tolkat detta som att kostnaden för dessa ersättningar sammantaget inte ska öka per deltagare.

Myndigheten bedömer att det är svårt att öka drivkrafterna och göra justeringar i ersättningsmodellen utan att genomsnittskostnaderna ökar. De förslag som presenteras innebär en viss ökning av kostnaderna, och myndigheten har valt att fokusera på möjliga förändringar som påverkar kostnaderna i sådan liten utsträckning som möjligt. För att balansera dessa ökade kostnader fullt ut skulle andra ersättningsdelar behöva minska. Det går också att argumentera att kostnaderna drivs av att arbetssökande i huvudsak kommer i arbete eller påbörjar reguljära studier.

De möjliga förändringarna presenteras översiktligt eftersom det inte ingår i uppdraget att vidareutveckla förändringar som leder till ökade genomsnittskostnader. För att gå vidare med de möjliga förändringarna krävs dialog med uppdragsgivaren och fördjupad analys.

### Flytta fram startpunkt för beräkning av resultatersättning vid övergång till arbetspraktik på heltid

I dagsläget får leverantörer resultatersättning baserat på om den arbetssökande tillträtt ett arbete, påbörjat studier eller ansökt till studier senast två månader efter avslutad placeringsperiod i rusta och matcha 2 samt uppfyller övriga villkor.

Det innebär att om en arbetssökande avslutar rusta och matcha 2 för att påbörja en arbetspraktik, får leverantören ingen resultatersättning om inte arbetspraktiken leder till arbete eller studier inom två månader. Vid en arbetspraktik som pågår under exempelvis tre månader kan leverantören inte få någon resultatersättning. Som jämförelse är genomsnittstiden för en arbetspraktik cirka två månader.

En möjlig förändring för att öka incitamenten för leverantörer att arbeta för övergångar till arbetspraktik vore att göra tiden i arbetspraktik överhoppningsbar. Resultatersättningen skulle i sådana fall baseras på om den arbetssökande tillträder ett arbete, påbörjar studier eller ansöker till studier två månader efter arbetspraktiken eller inte. En förutsättning för detta är att arbetspraktiken har påbörjats i samband med att placeringsperioden avslutades. En sådan förändring bedöms kunna genomföras genom en uppdatering av nuvarande tjänst, men skulle kräva utveckling av processer och systemstöd vilket kommer att vara resurs- och tidskrävande.

### Vid övergång till en arbetsmarknadsutbildning utgår resterande grundersättning till leverantören

När det gäller arbetsmarknadsutbildningar är de sällan kortare än två månader, och möjligheterna för en leverantör att få resultatersättning för en deltagare som avslutat rusta och matcha 2 för att gå över till en arbetsmarknadsutbildning är därför små. En annan konsekvens för leverantören blir att de inte längre får grundersättningen. De har därför ekonomiska incitament att försöka behålla en deltagare i tjänsten snarare än att påbörja en arbetsmarknadsutbildning. Undantaget är de leverantörer som även anordnar arbetsmarknadsutbildningar, och därmed får en ekonomisk ersättning ifall en deltagare påbörjar en utbildning de anordnar.

För att minska incitamenten att behålla en deltagare i rusta och matcha 2 som har behov av parallell insats skulle en potentiell förändring kunna vara att betala ut en ersättning som ungefär motsvarar resterande grundersättning i de fall en deltagare övergår till en arbetsmarknadsutbildning. Det skulle innebära att om deltagaren har en månad kvar inom rusta och matcha får leverantören en ersättning som motsvarar en månads grundersättning om deltagaren övergår till arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett strategiskt utvecklingsarbete, *inriktning för en effektivare arbetsmarknadsutbildning.* I detta arbete ingår att övergå till en resultatstyrning av arbetsmarknadsutbildningarna. Utformningen av nya ersättningsmodeller kräver utredningsarbete. Arbetet pågår under 2024.

För att kunna ta ställning till huruvida den möjliga förändringen om att betala ut en ersättning är genomförbar och lämplig behöver myndigheten slutföra arbetet med den nya strukturen av ersättningsmodellen för arbetsmarknadsutbildning. Därefter kan även rättsliga överväganden behöva göras kring bland annat eventuella författningsändringar.

### Kostnadsberäkning

I nedanstående tabell redovisas en uppskattning av kostnaden för att genomföra de möjliga förändringar av matchningstjänsternas utformning som presenteras ovan kring övergångar till arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildningar.

Utgångspunkten för skattningarna är 2023 års nivåer av övergångar till arbetsmarknadsutbildningar och arbetspraktik[[19]](#footnote-20) och vad det skulle kosta om ändringarna genomförs. Det innebär att detta scenario enbart räknar med direkta kostnader till följd av de föreslagna ändringarna och inte räknar med några indirekta effekter till exempel i form av ökade volymer. I ett alternativt scenario har utgångspunkten varit att antalet övergångar kommer fördubblas till följd av ändringarna. Detta har resulterat i det spann som redovisas i tabellen nedan.

Det bör poängteras att uppskattningarna är behäftade med osäkerhet och bör därför tolkas med försiktighet.

Tabell 1 Uppskattade kostnader för möjliga förändringar.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Uppskattad kostnad |
| Flytta fram startpunkt för beräkning av resultatersättning vid övergång till arbetspraktik | Förändringen uppskattas innebära en kostnadsökning om 3 – 3,6 miljoner kronor per år.[[20]](#footnote-21) |
| Vid övergång en arbetsmarknadsutbildning utgår resterande grundersättning till leverantören | Förändringen uppskattas innebära en kostnadsförändring på -0,3 till 1 miljon kronor.[[21]](#footnote-22) |
| Totalt | Om båda förändringar genomförs beräknas kostnaden öka med 2,7 – 4,6 miljoner kronor per år. |

Sammantaget uppskattas de möjliga förändringarna att årligen uppgå till cirka 2,7 – 4,6 miljoner kronor. Det motsvarar en kostnadsökning på cirka 25–40 kronor per deltagare.[[22]](#footnote-23)

I relation till den totala kostnaden för 2024 som beräknas till 2,3 miljarder kronor för tjänsten skulle en kostnadsökning om 4,6 miljoner kronor innebära en ökning om 0,2 procent. Ökningen bedöms vara marginell och då har myndigheten inte räknat med eventuella kostnadsbesparingar i form av minskat utbetalat aktivitetsstöd. Inte heller beslutet om att ändra ersättningsmodellen genom att sänka grundersättningen med 20 procent vid parallella insatser har räknats med.

## Förslag på författningsförändringar

Arbetsförmedlingen har hittills och inom ramen för regleringsbrevsuppdraget inte identifierat några behov av författningsändringar.

1. I rapporten likställs arbetsinriktade insatser med arbetsnära insatser. Arbetsnära insatser kan till exempel vara arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning eller subventionerade anställningar. [↑](#footnote-ref-2)
2. 5 a § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [↑](#footnote-ref-3)
3. Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Förmedlingsinsatser, Version 3.0,* Af-2023/0112 1775. [↑](#footnote-ref-4)
4. Arbetsförmedlingens datalager. [↑](#footnote-ref-5)
5. Exklusive de arbetssökande inom JOB som har en anvisning till rusta och matcha 2. Tidsperiod 202309–202403. Källa: Arbetsförmedlingens datalager. [↑](#footnote-ref-6)
6. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2024), *Rapport 2024:9* *Rusta och matcha – Vad händer hos privata leverantörer av arbetsmarknadsinsatser?* [↑](#footnote-ref-7)
7. 8 § AFFS 2023:1 Uppgiftsskyldighet för leverantörer, föreskrifter. [↑](#footnote-ref-8)
8. Se vidare i avsnitt 3.1. [↑](#footnote-ref-9)
9. Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet,* A2022/00859. [↑](#footnote-ref-10)
10. Arbetsförmedlingen (2022) *Internt beslut*, Af-2022/0098 1596. [↑](#footnote-ref-11)
11. Arbetsförmedlingen (2024) *Internt beslut*, Af-2024/0017 6824. [↑](#footnote-ref-12)
12. För mer information om ersättningssystemet se avsnitt 3.2. [↑](#footnote-ref-13)
13. AFFS 2023:1 Uppgiftsskyldighet för leverantörer, föreskrifter. [↑](#footnote-ref-14)
14. 9 § tredje stycket och 5 a § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [↑](#footnote-ref-15)
15. Arbetsförmedlingen (2023), *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet,* Af-2023/0095 4346. [↑](#footnote-ref-16)
16. Arbetsförmedlingen (2024), *Urvalsmodell 2.0 - Modell för urval och bedömning av behov av insats*, Af-2023/0127 8180. [↑](#footnote-ref-17)
17. Utvecklingen tar sin grund i den inriktning som beskrivs i Arbetsförmedlingen (2023) *Inriktning för en effektiv arbetsmarknadsutbildning*, Af-2022/0090 8224. [↑](#footnote-ref-18)
18. Arbetsförmedlingen (2024), *Förfrågningsunderlag för Rusta och matcha 2,* publicerad2024-05-28, Af-2024/0026 0433. [↑](#footnote-ref-19)
19. 856 arbetssökande för arbetspraktik och 444 arbetssökande för arbetsmarknadsutbildning. [↑](#footnote-ref-20)
20. Kostnaderna kommer till följd av att cirka 30 procent av de som övergång till arbetspraktik förväntas komma i arbete och därmed generera resultatersättning till leverantören. Samtidigt sker en viss besparing eftersom tiden i rusta och matcha 2 uppskattas förkortas med två månader per arbetssökande som övergång till arbetspraktik. [↑](#footnote-ref-21)
21. Förändringen skulle innebära att kostnaderna för grundersättning kommer att öka. Samtidigt kommer kostnaderna för resultatersättning att minska då vi uppskattar att 20 procent av de som övergår till arbetsmarknadsutbildning annars hade genererat resultatersättning för leverantörerna. Detta innebär att förändringen skulle kunna innebära en mindre besparing. [↑](#footnote-ref-22)
22. Baserat på antalet deltagare i tjänsten från starten maj 2023 till april 2024. [↑](#footnote-ref-23)