

# Analysera mindre omfattande matchningstjänster

Återrapport regleringsbrev 2020

## Förord

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

### **23. Analysera mindre omfattande matchningstjänster**

*Arbetsförmedlingen ska analysera hur en ny form av mindre omfattande matchningstjänster kan utformas och anskaffas.*

*I uppdraget ingår att analysera hur en matchningstjänst kan utformas som ger ett mer begränsat stöd till den arbetssökande jämfört med befintliga matchningstjänster liksom jämfört med sådana matchningstjänster som föreslås utvecklas under uppdrag 2 samt hur sådant mer begränsat stöd kan ges utan att deltagaren anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program och på ett sätt som är förenligt med att den arbetssökande deltar i tjänsten med bibehållen arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen ska vidare analysera hur en sådan tjänst kan upphandlas inom ramen för ett bredare system med utvecklade matchningstjänster.*

*Analysen ska också innefatta hur kvalitet och kostnadseffektivitet kan säkerställas i en sådan tjänst och hur risken för dödviktseffekter kan begränsas.*

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Föredragande har varit förvaltningsdirektör Martin Kruse och uppdragsledare Anna Eng.

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är rättschef Anna Middelman, enhetschef Kommunikationsavdelningen Fia Rolfsdotter, överdirektör Lars Löow, kvalificerad handläggare Magnus Lemon, biträdande chef verksamhetsområde IT Martin Vadelius, biträdande chef verksamhetsområde Arbetsgivare Mattias Andersson, chef Ledningsstaben Tomas Hagman, samt kvalificerade handläggare Christina Olsson Bohlin och Johanna Schumacher.

Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar, generaldirektör

Martin Kruse, förvaltningsdirektör

Anna Eng, uppdragsledare

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattande slutsatser</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>6</b>
2.4	Uppdraget .....	6
2.5	Utgångspunkter.....	8
2.6	Pågående analyser gällande matchningstjänster.....	8
<b>3</b>	<b>Utformning av mindre omfattande matchningstjänst</b> .....	<b>9</b>
3.1	Utformning med utgångspunkt i önskad effekt.....	9
3.2	Behov hos arbetssökande.....	10
3.3	Typ av stöd i tjänst.....	11
3.3.1	Regelverket ger ramarna.....	11
3.3.2	Motiverande insatser, individuella möten och platsförslag.....	12
3.4	Incitamentsstruktur.....	13
3.4.1	Hantera incitament mellan tjänster och insatser .....	15
3.5	Förhållandet till annat stöd behöver utredas vidare.....	15
<b>4</b>	<b>Anskaffning mindre omfattande matchningstjänst</b> .....	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Behov av reglering</b> .....	<b>17</b>
5.1	Skillnader mellan de olika möjliga ersättningsformerna .....	18
5.2	Reglering krävs om arbetssökande ska kunna anvisas att delta i tjänsten .	19
5.3	Förutsättningar för att avbryta tjänsten .....	20
5.4	Möjlighet till godkänd frånvaro för olika deltagare.....	20
5.5	Försäkringsskydd för arbetssökande och anordnare.....	21
<b>6</b>	<b>Centrala frågor</b> .....	<b>21</b>
6.1	Utmaning att identifiera rätt arbetssökande till tjänsten .....	21
6.2	Målgrupper och prioritering .....	22
6.3	Betydande risker för undanträngning .....	23
6.4	Risk för inlåsning.....	24
<b>7</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>25</b>

## 1 Sammanfattande slutsatser

Arbetsförmedlingens analyser av hur mindre omfattande matchningstjänster kan utformas och anskaffas har utgått från bedömningar av det förväntade läget på arbetsmarknaden. Utvecklingen på arbetsmarknaden de närmaste åren kommer att präglas av hög arbetslöshet och en långtidsarbetslöshet som riskerar att bita sig fast på en högre nivå liksom av den allt snabbare strukturomvandlingen i spåren av den pågående pandemin. Analyser av mindre omfattande matchningstjänster behöver även beakta myndighetens pågående utveckling av såväl upphandlade matchningstjänster som övrigt stöd till arbetssökande.

De analyser som genomförts inom ramen för uppdraget visar att mindre omfattande matchningstjänster skulle kunna erbjudas arbetssökande som vid en arbetsmarknadspolitisk bedömning bedöms ha behov av stöd utöver självservice, men inte behov av omfattande stöd. Detta för att snabbare komma till arbete och lösa sin arbetslöshetssituation. Att erbjuda stöd till dessa arbetssökande i form av en mindre omfattande matchningstjänst är dock förenat med avsevärda risker för både dödvikts- och undanträngningseffekter. Svårigheter att på ett träffsäkert sätt identifiera målgruppen för tjänsten gör dessutom att risken för dessa oönskade effekter ytterligare ökar.

### *Utformning och anskaffning av mindre omfattande matchningstjänster*

Med utgångspunkt i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen måste det stöd som ges till arbetssökande i en mindre omfattande matchningstjänst vara inriktat på att den arbetssökande ska få stöd i att söka arbete. Stödet i tjänsten kan inte i för stor omfattning ta arbetssökandes tid i anspråk och behöver därför konstrueras kring kortare, punktvisa aktiviteter snarare än löpande schemalagda sådana, till exempel ett visst antal möten per månad under ett begränsat antal månader. I Arbetsförmedlingens arbete med kundinsikter har det framkommit att arbetssökandes motivation har betydelse för hur aktivt de söker arbete samt att arbetssökande kan behöva stöd för att förstå att det finns möjligheter utanför den tidigare yrkesrollen. Inslag av motiverande insatser bör därför vara en del av det stöd som erbjuds. Forskning visar att individuella möten och platsförslag kan ha positiv effekt på utflöde till arbete och även denna typ av stöd bör sannolikt vara en del i mindre omfattande matchningstjänster.

Arbetsförmedlingen bedömer att det finns risker för kvalitetsbrister om mindre omfattande matchningstjänster anskaffas som ett separat valfrihetssystem, bland annat med anledning av att ett mycket stort antal aktörer sannolikt skulle vara kvalificerade för tjänsten. Vid upphandling av en mindre omfattande tjänst med begränsat innehåll är det svårare att ställa höga krav på leverantörerna eftersom det inte är möjligt att ställa högre krav än vad som kan anses vara proportionerligt för upphandlingsobjektet. Förutsättningarna att säkerställa kvalitet bedöms vara högre om tjänsten anskaffas genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller inom ramen för ett bredare valfrihetssystem. Upphandling enligt LOU

ställer dock höga krav på myndighetens förmåga att bedöma i vilken omfattning tjänsten skulle nyttjas eftersom god överensstämmelse mellan uppskattade och verkliga volymer är nödvändigt, både ur ett upphandlingsrättsligt och ett affärsmässigt perspektiv. Arbetsförmedlingen bedömer därför sammantaget att en mindre omfattande matchningstjänst sannolikt bör anskaffas inom ramen för ett bredare valfrihetssystem.

Oavsett om mindre omfattande tjänster anskaffas inom eller utanför samma system som andra utvecklade matchningstjänster behöver analyser kring utformning ske med ett helhetsperspektiv. Bland annat för att verka för ändamålsenlig och affärsmässigt lämplig utformning där olika stöd kompletterar varandra. Detta är också centralt för att kunna utforma tjänsterna på ett sätt som motverkar risker för oönskade incitament för aktörer och därmed risk för brist i kvalitet.

Arbetsförmedlingen ser generellt fördelar med att resultatstyra aktörer för att ge incitament för kvalitet och resultat. För en mindre omfattande matchningstjänst finns dock vissa utmaningar gällande resultatersättning, bland annat risk för att resultatersättning betalas för övergång till arbete som skulle skett även utan stöd i tjänsten. Dessa utmaningar behöver analyseras vidare. Det är också viktigt att beakta de transaktionskostnader som uppstår i samband med tjänsten och väga dessa mot de effekter som kan uppnås.

Det krävs även fortsatt utredning av relationen mellan en mindre omfattande matchningstjänst och annat stöd för omställning. Här är det centralt att inkludera det stöd som tillhandahålls via omställningsorganisationerna.

Arbetsförmedlingen anser utifrån flera olika aspekter att mindre omfattande matchningstjänster ställer krav på tydlig ny reglering motsvarande de förordningar som idag reglerar de arbetsmarknadspolitiska programmen, samt en översyn av befintlig reglering i relevanta delar.

#### *Arbetsförmedlingens sammantagna bedömning*

Det finns visst stöd i forskningen för att mindre omfattande matchningsstöd kan öka möjligheten för deltagarna att övergå till arbete eller studier. Forskningen visar dock att det finns risker för både dödvikts- och undanträngningseffekter med sådant stöd. Omfattningen på dessa effekter är svår att beräkna men de kan vara så omfattande att nettoeffekten på arbetslösheten skulle bli oförändrad eller till och med negativ. Ett sätt att minska risken för dödviktseffekter är att inte anvisa arbetssökande till en mindre omfattande tjänst förrän efter viss period i arbetslöshet.

Utifrån de analyser som genomförts inom ramen för uppdraget så anser Arbetsförmedlingen att mindre omfattande matchningstjänster riktade till personer som står nära arbetsmarknaden inte är ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt att använda tillgängliga medel för arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är istället att föredra att tillgodose målgruppens behov via myndighetens utvecklade digitala tjänsteutbud och genom att fortsätta utveckla nuvarande matchningstjänster för breda grupper av arbetssökande (i enlighet med uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021). Arbetsförmedlingen vill även lyfta det faktum att matchande

insatser riktade mot arbetssökande som står längre bort från arbetsmarknaden i flera nya forskningsstudier visat sig ge god effekt till en relativt låg kostnad. Det finns flera skäl till att prioritera resurser till denna typ av insatser snarare än motsvarande insatser mot de som står närmare arbetsmarknaden.

## 2 Inledning

Utvecklingen på arbetsmarknaden de närmaste åren kommer att präglas av hög arbetslöshet och den allt snabbare strukturomvandlingen i spåren av den pågående pandemin.

Redan under hösten 2019 ökade antalet inskrivna arbetslösa som varit utan arbete i mer än tolv månader till följd av en dämpad jobbtillväxt, färre subventionerade anställningar och en ökad strukturomvandling på arbetsmarknaden. Pandemin har förstärkt utvecklingen och det finns en överhängande risk att antalet långtidsarbetslösa, som redan är på rekordhöga nivåer, fortsätter att öka framöver. Inte minst mot bakgrunden att över 100 000 inskrivna arbetslösa, i slutet av februari 2021, hade varit utan arbete i sex till tolv månader. Det är därför viktigt med tidiga insatser för att undvika att fler hamnar i långtidsarbetslöshet. Det är också viktigt att tidiga insatser endast riktas mot arbetssökande som har behov av det för att undvika risk för dödvikts- och undanträngningseffekter.

De som blev arbetslösa när efterfrågan på arbetskraft minskade under krisens inledande skede var främst personer med tillfälliga anställningar och nya personer på arbetsmarknaden, framför allt unga och utrikes födda. Situationen för dessa personer har försvårats ytterligare då krisen har drabbat näringsgrenar där tillfälliga anställningar är vanliga och där det finns många ingångsjobb. Med krisens längd ökar risken att de nya arbetslösa tappar kontakten med arbetsmarknaden och hamnar i långtidsarbetslöshet eller lämnar arbetskraften.

Utvecklingen av nuvarande matchningstjänster samt eventuellt mindre omfattande matchningstjänster kommer sannolikt implementeras i ett läge på arbetsmarknaden då långtidsarbetslösheten riskerar att vara på en rekordhög nivå. Den snabbare strukturomvandlingen innebär att digitalisering och automatisering blir en viktigare del av arbetet framöver, vilket ställer nya och högre krav på arbetskraftens kompetenser. Strukturomvandlingen riskerar att öka obalansen på arbetsmarknaden ytterligare då fler personer saknar de kompetenser som arbetsgivarna efterfrågar. Samtidigt riskerar de som redan var arbetslösa innan krisen att få en ännu svagare konkurrenskraft på arbetsmarknaden, särskilt gäller detta arbetslösa med kort utbildning.

### 2.4 Uppdraget

Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen analysera hur en ny form av mindre omfattande matchningstjänster kan utformas och anskaffas. Det stöd som

tillhandahålls i denna form av tjänst ska vara mer begränsat jämfört med befintliga matchningstjänster samt jämfört med sådana matchningstjänster som föreslås utvecklas under uppdrag 2 i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021. Av uppdraget framgår också att myndigheten ska analysera hur ett sådant mer begränsat stöd kan ges utan att deltagaren anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program och på ett sätt som är förenligt med att den arbetssökande deltar i tjänsten med bibehållen arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen ska vidare analysera hur en sådan tjänst kan upphandlas inom ramen för ett bredare system med utvecklade matchningstjänster, samt hur kvalitet och kostnadseffektivitet kan säkerställas och hur risken för dödviktseffekter kan begränsas.

För uppdraget har myndigheten i stor utsträckning följt det angreppssätt som används vid utveckling och utformning arbetsmarknadsstöd och upphandlade tjänster. Arbetet har dock bedrivits på en mer övergripande nivå än vad som är fallet i skarpt läge, till exempel när en upphandlad tjänst ska anskaffas då utformningen av ett förfrågningsunderlag också föregås av detaljerade analyser, riskbedömningar och beräkningar av olika slag.

Det angreppssätt som använts handlar förenklat om att identifiera det eller de behov som finns på arbetsmarknaden för att genom olika analyser bedöma hur de kan mötas på ett så träffsäkert, effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. För detta krävs en förståelse för vilka effekter och vilket resultat stödet ska bidra till samt kännedom om behov hos de kundgrupper stödet ska möta. Utgångspunkten är med andra ord kännedom om det arbetsmarknadspolitiska läget och de utmaningar som finns på arbetsmarknaden, inklusive behov hos såväl arbetssökande som arbetsgivare. Först med en tydlig bild av dessa centrala parametrar kan arbetet med att identifiera lämpligt stöd ta vid. Om slutsatsen är att det är mest lämpligt att utforma och anskaffa en tjänst som tillhandahålls av extern aktör tar då även analyser gällande incitamentsstruktur, inklusive krav på tjänstens innehåll och ersättningsmodell samt lämplig marknadsstruktur vid.

Utformning och anskaffning behöver också utgå från gällande regelverk och styrning. Nuvarande upphandlade matchningstjänster är till exempel utformade inom ramen för förordningen om arbetsmarknadspolitiska program vilket haft avgörande betydelse för bland annat vilken typ av stöd som ges i tjänsterna samt i vilken utsträckning deltagande i tjänsten tar deltagarens tid i anspråk.<sup>1</sup> I uppdraget har myndigheten därför analyserat på vilket sätt olika regelverk av särskild betydelse för mindre omfattande tjänster påverkar utformning och anskaffning.

Stöd och tjänster behöver också utformas med förståelse för hur de kommer att användas och fungera i praktiken. Det har bland annat betydelse för vilka transaktionskostnader som uppstår. Dessa kan till exempel vara förenade med beslutshandling eller administration, både hos myndigheten och en fristående aktör, eller med kostnader kopplade till kontroll och uppföljning. En särskilt viktig fråga som knyter an till hur tjänster används gäller myndighetens möjligheter att

---

<sup>1</sup> Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program ska som regel avse aktiviteter på heltid, och därför ska de upphandlade förmedlingstjänsterna också ska utgöra verksamhet på heltid för deltagaren. Därigenom uppnås aktivering på hela den tillgängliga tiden i enlighet med programanvisningen.

identifiera vilka arbetssökande som bör ta del av stödet. Dessutom kommer mindre omfattande matchningstjänster tillhandahållas i en kontext av annat stöd och arbetsmarknadspolitiska insatser vilket innebär att myndigheten också behöver analysera och bedöma relationen till dessa.

## 2.5 Utgångspunkter

I likhet med vad som beskrivits i tidigare återrapporter utgår Arbetsförmedlingen från att den reformerade myndigheten ansvarar för myndighetsutövning och allokering av statliga resurser på individnivå. Det innebär att när ett ärende behöver ett myndighetsbeslut eller staten avser att förändra sitt finansiella åtagande gentemot en individ behöver myndigheten vara den aktör som gör det avvägandet och fattar sådana beslut.<sup>2</sup>

I linje med myndighetens tidigare ställningstaganden bör bedömning om avstånd till arbetsmarknaden och stödbehov utgå från individens individuella behov och förutsättningar snarare än en bredare generell målgruppsindelning.<sup>3</sup> Mindre omfattande tjänster bör utformas så att både arbetssökande med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och arbetssökande inom ramprogrammen vid behov kan erbjudas stöd genom tjänsterna.

## 2.6 Pågående analyser gällande matchningstjänster

Som nämnt ovan har de olika analyser som genomförts inom ramen för detta uppdrag bedrivits på en övergripande nivå. För att slutligt utforma en kostnadseffektiv och ändamålsenlig tjänst som kan användas på ett träffsäkert sätt så behöver dessa analyser fördjupas och utvecklas. De behöver även kompletteras med analyser av övergångar till arbete och studier i andra upphandlade tjänster.

Den pågående verksamheten inom ramen för Rusta och matcha kommer att ge en rad lärdomar och insikter om tjänsteutformning, ersättningsmodeller och bedömningsstöd som är central i den fortsatta utvecklingen av framtida tjänster. Som myndigheten beskrivit i lägesbeskrivning gällande utvecklade matchningstjänster har myndigheten ännu inte haft möjlighet att dra slutsatser gällande centrala frågor som till exempel hur den ökade styrningen mot resultat faller ut och vilken målgrupp som är bäst lämpad för stödet i tjänsten.<sup>4</sup> Det pågår bland annat ett systematiskt arbete med att följa upp utfallen och profileringsarna som ges av det AI-baserade profileringsverktyget. Uppföljning av deltagare i de olika nivåer som finns i KROM idag kommer att ge information om vilken utsträckning de når resultat i tjänsten. Genom denna typ av uppföljning kan även en gränsdragning mellan nuvarande matchningstjänster och mindre omfattande matchningstjänst bli tydligare. Även den

---

<sup>2</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (2020) *Förbereda för reformeringen av myndigheten* Af-2020/0034 2118

<sup>3</sup> Arbetsförmedlingen (2019) *Vissa förutsättningar för reformeringen av myndigheten*. Af-2019/0021 5123

<sup>4</sup> Se Arbetsförmedlingen (2020) *Analysera utvecklade matchningstjänster –Lägesbeskrivning regleringsbrev 2020*, Af-2020/0068 2660



pågående effektutvärderingen av Stöd och matchning kommer att bidra med värdefull kunskap för utformningen av framtida tjänster.

Om en mindre omfattande matchningstjänst implementeras är det viktigt att det sker på ett sådant sätt att det blir möjligt att dra lärdomar av tjänsteutformning, målgrupp och implementering. För att kunna ha ett evidensbaserat arbetssätt är det även centralt att tjänsten implementeras på ett sätt som möjliggör utvärdering av tjänsten.

### **3 Utformning av mindre omfattande matchningstjänst**

#### **3.1 Utformning med utgångspunkt i önskad effekt**

Vid utformning av tjänster är det centralt att ha en tydlig bild av vilket syfte tjänsterna ska fylla, det vill säga effekter de ska bidra till. Utifrån den nuvarande situationen på arbetsmarknaden, där pandemin påverkar både arbetslösheten och strukturomvandlingen blir det viktigt att under kommande år arbeta för att korta tiden i arbetslöshet och därmed undvika långtidsarbetslöshet. Detta innebär att det kommer att finnas behov av både matchningsinsatser och utbildning. Många behöver byta yrke vilket kan kräva en ny utbildning medan det i andra fall kan vara tillräckligt att utöka sitt arbetssökande och få stöd och hjälp att hitta nya vägar ut på arbetsmarknaden. Behovet av omställning och utbildning är även centralt ur ett arbetsgivarperspektiv, då obalansen mellan arbetsgivarnas behov och kompetenser hos arbetssökande har varit stor under senare år.

Arbetsförmedlingen bedömer att det huvudsakliga syftet med en mindre omfattande matchningstjänst bör vara att korta arbetssökandes tid i arbetslöshet. Detta är också en följd av att tjänsten ska utformas på ett sätt som är förenligt med att den kan erbjudas arbetssökande under den tid de erhåller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om det finns skäl för att stödet också ska syfta till omställning genom utbildning behöver utredas vidare. Det är möjligt att dessa behov möts mer ändamålsenligt på annat sätt, till exempel genom stöd särskilt inriktat mot karriärvägledning.

För att tjänsten ska bidra till en bra matchning mellan arbetssökandes kompetenser och arbetsgivares behov finns det skäl att vidare analysera hur aktören kan ges incitament att matcha mot lämpliga arbeten och yrken med omfattande kompetensförsörjningsbehov.

Eftersom det under den tid en arbetssökande deltar i en mindre omfattande tjänst kan uppstå situationer som föranleder en ny prövning av om det är motiverat med ett mer omfattande stöd kan det också vara relevant att aktörerna har uppdraget att informera Arbetsförmedlingen om en deltagare i tjänsten inte kan tillgodogöra sig stöd och aktiviteter i tjänsten utan har behov av annan insats.

En tjänst som täcker flera av ovan nämnda syften kan ge mer utrymme för flexibilitet och därmed fungera även när arbetsmarknaden förändras. Möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt vikta olika syften mot varandra vid utformningen av tjänster ökar dock om det är tydligt vilken eller vilka syften och effekter som är de mest centrala.

### 3.2 Behov hos arbetssökande

Arbetssökandes behov av stöd kan förenklat illustreras som i figuren nedan som visar arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd. Längst till vänster i figuren finns arbetssökande som står mycket nära arbetsmarknaden och inte är i behov av stöd. Längst till höger arbetssökande som har behov av omfattande stöd och insatser för att komma till arbete och lösa sin arbetslöshetssituation.

Enligt Arbetsförmedlingens strategi för kundarbete ska myndigheten i första hand möta arbetssökande och arbetsgivare digitalt.<sup>5</sup> I takt med att Arbetsförmedlingen utvecklar och förbättrar digital information och självservice-tjänster kommer detta utgöra det mest kostnadseffektiva sättet att erbjuda stöd för allt större grupper arbetssökande. Till exempel pågår försök med individuellt anpassat automatiserat digitalt stöd.<sup>6</sup>

Nuvarande utvecklade matchningstjänster utgör enligt denna beskrivning ett omfattande stöd. De behov av stöd som en mindre omfattande matchningstjänst skulle kunna möta då ligger då mellan självservice och mer omfattande stöd. I Arbetsförmedlingens strategi för kundarbete beskrivs den typ av stöd som orienterande stöd.

Arbetsförmedlingen ska enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2021 analysera hur nuvarande utvecklade matchningstjänster kan utvecklas vidare, bland annat för att bidra till större kostnadseffektivitet i tjänsterna. Inom ramen för dessa analyser kommer myndigheten se över om det finns behov av att förändra utformningen av tjänsten för att den på ett mer ändamålsenligt sätt ska möta arbetssökande med olika omfattande behov, till exempel genom att placeringsperioden i tjänsten förändras för vissa nivåer. Det innebär att gränsen för hur omfattande behov tjänsten kan möta kan förändras, vilket i figuren nedan illustreras genom att KROM 2.0 och mindre omfattande matchningstjänst överlappar.

---

<sup>5</sup> Arbetsförmedlingen (2020) *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. Dnr Af 2020/00576430

<sup>6</sup> Den försöksverksamhet som avses här är inte utvärderad ännu men kundnöjdhetsmätningar indikerar positivt mottagande.

**Figur 1. Illustration arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd**



Arbetsförmedlingens kundinsiktsarbeten visar att de arbetssökande som är motiverade är mer aktiva och ofta lyckas bättre i sitt jobbsökande. Arbetssökande kommer till Arbetsförmedlingen med varierande grad av motivation och självförtroende och det är vanligt att motivationen avtar med tiden i arbetslöshet även för de som hade hög motivation från början. När motivationen sjunker, sjunker aktivitetsnivån och kvaliteten på det kunden gör riskerar också att försämrats.

Kundinsiktsarbeten visar också att många arbetssökande har lätt att låsa in sig i att de tillhör en viss yrkesroll och behöver stöd i att se vilka andra möjligheter som finns. Oftast är kunderna omedvetna om att de bär på kompetenser som kan komma till nytta i andra yrken, och det kan vara svårt att veta vilka jobb man ska söka givet sina förutsättningar.

### 3.3 Typ av stöd i tjänst

#### 3.3.1 Regelverket ger ramarna

Om mindre omfattande matchningstjänster ska kunna erbjudas arbetssökande oberoende av deras ersättningssituation, måste deltagandet vara förenligt med kraven i samtliga relevanta regelverk för individersättningarna. Störst risk för konflikt mellan lämplig tjänsteutformning och regelverket får anses föreligga gentemot regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

De tjänster som Arbetsförmedlingen för närvarande upphandlar och erbjuder de arbetssökande, är utformade utifrån premissen att deltagaren deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program ska som regel avse aktiviteter på heltid, och därför ska de upphandlade tjänsterna också utgöra verksamhet på heltid för deltagaren. Därigenom uppnås aktivering på hela den tillgängliga tiden i enlighet med programanvisningen. Ersättningsrätten vilar i dessa fall på individens deltagande i det arbetsmarknadspolitiska programmet.

För deltagare i en ny mindre omfattande matchningstjänst, som får eller begär arbetslöshetsersättning, måste däremot förhållandet närmast vara det motsatta.

Deltagandet i tjänsten måste vara klart och tydligt förenliga med de krav som ställs på individen i egenskap av mottagare av arbetslöshetsersättning. Medan det för programdeltagare delvis gäller att ”säkra” aktivitet hela deltagarens arbetsutbud gäller för deltagare med arbetslöshetsersättning att tid måste frigöras för att understödja den enskildes egna ansträngningar att ta sig ur arbetslösheten. Huvudsakligen bör dessa handla om att söka arbete, och tjänstens utformning bör därför återspegla detta, oavsett vilken ersättningsform deltagaren omfattas av. Av detta skäl är det också centralt att deltagande i tjänsten inte tar arbetssökandes tid i anspråk i någon större utsträckning. Stöd i mindre omfattande matchningstjänster bör därför konstrueras kring kortare, punktvisa aktiviteter snarare än löpande schemalagda sådana.

Stödet skulle till exempel kunna utgöras av ett visst antal uppföljande möten mellan aktör och arbetssökande under en period om ett visst antal månader.

### **3.3.2 Motiverande insatser, individuella möten och platsförslag**

De behov hos arbetssökande som beskrivs ovan ger att det sannolikt är lämpligt att i mindre omfattande matchningstjänster erbjuda stöd och aktiviteter som ökar den arbetssökandes motivation. För att analysera vilket stöd och vilka aktiviteter som är lämpliga är det också önskvärt att ta ledning av forskning. Det finns visst stöd i forskningen för att tjänster som är inriktade på matchning och stöd i det egna jobbsökandet har positiva effekter på utflöde i arbete<sup>7</sup>. Samtidigt är resultaten ibland delvis motstridiga och det kan generellt sett vara svårt att direkt överföra resultat från andra länder på svenska förhållanden. Flera av de tidigare studierna har dessutom inte tagit hänsyn till undanträngningseffekter vilket gör att det finns en stor risk att effekterna av insatserna har överskattats.

En förhållandevis nyligen genomförd utvärdering gäller försöksverksamhet med förstärkt förmedling vid Arbetsförmedlingen (Cheung m.fl. (2019)).<sup>8</sup> Insatsen som utvärderades bestod i att nyinskrivna arbetssökande<sup>9</sup> fick ta del av ett antal extra möten med en arbetsförmedlare under den första tiden av inskrivningsperioden. Mötena bestod både i individuella möten (såväl fysiska som på distans) samt gruppmöten. Resultaten visar att fler möten med en arbetsförmedlare ledde till en lägre arbetslöshet bland de som fick ta del av dem men insatsen ledde också till betydande undanträngning vilket vi kommer tillbaka till i avsnitt 6.2.

Studien av Cheung m.fl. studerade också vilka typer av möten och vilket innehåll i mötena som bidrog till den positiva effekten på övergångar till arbete. Resultatet visade att gruppmöten inte hade någon positiv effekt men att personliga möten hade det, oavsett om de gavs vid ett fysiskt möte eller på distans (telefon eller webb). Vidare visade resultaten att det var genom att arbetsförmedlarna gav fler platsförslag och platsanvisningar som det positiva resultatet uppnåddes. Effekten drevs inte av att

<sup>7</sup> Se till exempel sammanställningar av Card, D, J. Kluge & A. Weber (2017) och Crépon & van den Berg (2016).

<sup>8</sup> Studien avsåg verksamhet i Arbetsförmedlingens regi.

<sup>9</sup> Till målgruppen hörde alla nyinskrivna arbetssökande som inte vid något tillfälle under de tre senaste månaderna före inskrivningen varit registrerade vid Arbetsförmedlingen. Personer som bedömdes stå långt från arbetsmarknaden undantogs också från försöket (personer i etableringsuppdraget, arbetslivsintroduktion och deltagare i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan).

de arbetssökande sökte fler jobb eller breddade sitt yrkesmässiga eller geografiska sökområde utan verkar helt förklaras av en ökad frekvens och kvalitet i platsförslagen och platsanvisningarna och att de arbetssökande sedan sökte och fick de föreslagna jobben.

Detta talar för att en mindre omfattande matchningstjänst som erbjuds utöver basutbudet<sup>10</sup> med fördel skulle kunna genomföras genom individuella möten. Till stor del bör dessa också kunna erbjudas digitalt på distans, vilket ofta är ett mindre kostnadstungt sätt att erbjuda stöd än genom fysiska möten. I enlighet med arbetsförmedlingens strategi för kundarbete är det dock centralt att arbetssökande som inte kan tillgodogöra sig stöd på distans får möjlighet till stöd på annat sätt.<sup>11</sup> Om detta är inom ramen för en och samma tjänst/stöd eller på annat sätt behöver utredas vidare.

Resultaten i studien indikerar också att mindre omfattande matchningsstöd bör ha ett stort fokus på att ge konkreta, individuella och kvalitativa tips om lediga platser till arbetssökande. En potentiell utmaning om tjänsten upphandlas av fristående aktörer är att dessa med största sannolikhet inte kommer kunna ha befogenhet att ge tvingande platsanvisningar.

### 3.4 Incitamentsstruktur

Ett av de mer avgörande vägvalen vid utformningen av en tjänst är i vilken utsträckning myndigheten ska styra vad aktören ska göra respektive vilket resultat som ska uppnås. Den inriktning som väljs speglar hela utformningen av tjänsten; syfte och mål, de krav som ställs på aktören och tjänsten och utformningen av ersättningsmodellen.

I ett förenklat exempel kan målet i en tjänst som fokuserar vilket stöd aktören ska tillhandhålla vara att säkra att deltagaren utarbetar kompletta och väl utformade ansökningshandlingar alternativt ett underlag som kartlagt den arbetssökandes kompetenser och färdigheter. Krav kan då ställas på att aktören tillhandahåller ett visst antal möten vid vilka dessa underlag tas fram. Ersättning ges som en fast grundersättning per deltagare. Ett mål för en tjänst som fokuserar på resultatet kan till exempel vara att den arbetssökande har erhållit en anställning med eller utan stöd, alternativt påbörjat en annan insats som på sikt förväntas bidra till att personen kommer i arbete. Krav gällande vilken typ av stöd aktören ska erbjuda ställs då i begränsad utsträckning och det står aktören mer fritt att bedöma hur målet nås. Ersättningen ges om resultatet uppnås.

Myndigheten bedömer att det för flera tjänster är lämpligt med inslag av resultatbaserad ersättning eftersom det ger aktörerna incitament att tillhandahålla

---

<sup>10</sup> I studien lyftes fram att de extra digitala mötena gavs utöver Arbetsförmedlingens basutbud som normalt innefattade ett registreringsmöte och ett planeringsmöte och skedde på plats på ett kontor. Därför kan man inte utesluta att enbart service som ges helt på distans inte skulle ge lika positiva effekter som de som kunde påvisas i studien.

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen (2020) *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. Dnr Af 2020/00576430

kvalitativt stöd som leder till resultat. I arbetsförmedlingstjänster är mjuka värden av vikt; att träffa engagerad personal, få ett gott bemötande och uppleva att de aktiviteter man tar del av är meningsfulla. I kombination med utökade möjligheter för aktören att bedöma vilket stöd som ska tillhandahållas kan det stimulera till innovativa och effektiva lösningar. Resultatbaserad ersättning kan också minska behovet av att genom kontroll och uppföljning säkerställa kvalitet i en tjänst. Mer kunskap krävs dock om i vilken utsträckning en resultatbaserad ersättningsmodell påverkar resultat och effekt i en tjänst. Denna typ av utvärderingar genomförs kopplat till KROM.

I praktiken är det oftast lämpligt att både ställa krav på viss leverans och att styra mot resultat, bland annat genom resultatbaserad ersättning.<sup>12</sup> I en tjänst som endast innebär ett mindre omfattande stöd är vissa frågor särskilt viktiga att beakta vid utformning av incitamentsstruktur och ersättningsmodell, bland annat då denna typ av tjänst behöver tillhandahållas till en låg kostnad.

Eftersom kontakten mellan aktör och arbetssökande kommer vara mindre tät än i nuvarande upphandlade arbetsförmedlingstjänster är sambandet mellan aktörens insats och resultatet av tjänsten sannolikt mindre. Med en kraftig styrning mot resultat med en resultatbaserad ersättningsmodell finns det med andra ord en stor risk att myndigheten ersätter för resultat som hade kommit till stånd även utan stödet från aktören.

Som beskrivs ytterligare i avsnitt 6 ser myndigheten utmaningar i att träffsäkert identifiera arbetssökande med behov av stöd genom denna typ av tjänst. Det innebär att det kan bli svårare att prognosticera utfall i tjänsten och därmed beräkna lämplig resultatbaserad ersättning. Arbetsförmedlingen ser också att en kraftig styrning mot resultat kan förstärka risken för undanträngningseffekter samt att risk för bristande kvalitet i matchningen kan vara större i en tjänst med resultatbaserad ersättning än i en tjänst utan.

Det är också viktigt att beakta de administrativa kostnaderna för hantering av tjänsten. En resultatbaserad ersättningsmodell kan vara förenad med högre transaktionskostnader eftersom myndigheten behöver verifiera om ett resultat är uppnått inför utbetalning av ersättning, vilket idag är en hantering som både är kostsam och förenad med risker för fel.<sup>13</sup> Ofta är en resultatbaserad ersättningsmodell också mer administrativt komplex för aktören.

Å andra sidan kan aktörens incitament att tillhandahålla stöd med hög kvalitet, samt incitamenten för aktören att verka för matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare, vara lägre om ersättningen inte är resultatbaserad. Det kan i sin tur ge upphov till ökat behov av att kontrollera att aktörerna tillhandahåller stöd enligt krav i avtal, vilket också är förenat med transaktionskostnader.

Sannolikt är det lämpligt att även i mindre omfattande matchningstjänster balansera incitamentsstrukturen på motsvarande sätt som i KROM, det vill säga genom att

---

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen (2019) *Vissa förutsättningar för reformeringen av myndigheten*. Af-2019/0021 5123

<sup>13</sup> Se Arbetsförmedlingen (2020), *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, Af-2020/0034 2118

kombinera grund- och resultatbaserad ersättning och genom att ställa vissa krav på leveransen. Myndighetens erfarenhet är att möjligheten att säkerställa kvalitet och verka för kostnadseffektivitet handlar om just denna balans. Det sitter med andra ord i stor utsträckning i detaljerna och det krävs fördjupade analyser av bland annat innehåll i tjänsten, krav på aktör och tjänsteutförande och ersättningsnivåer. Det är också önskvärt med ökad kunskap om effekten av resultatbaserade ersättningsmodeller, vilket bland annat utvärderingar kopplade till KROM kan ge.

#### **3.4.1 Hantera incitament mellan tjänster och insatser**

En viktig fråga med betydelse för kvalitet och kostnadseffektivitet som behöver hanteras vid utformningen av upphandlade matchningstjänster är de risker för oönskade incitament som kan uppstå om en aktör som erbjuder stöd på viss nivå också erbjuder stöd på mer omfattande nivåer. Detta gäller både om mindre och mer omfattande stöd tillhandahålls inom ett och samma avtal och om stödet tillhandahålls i separata tjänster. Sådana incitament kan uppstå om intäkterna för en aktör som erbjuder mindre omfattande matchningstjänster blir större om de arbetssökande inte når målet och därför kan komma att vara aktuella för en mer omfattande tjänst.

I viss utsträckning kan denna typ av risker motverkas genom kontroll och uppföljning, men det är önskvärt att redan vid utformningen av tjänsterna motverka dessa risker. Till exempel genom att balansera ersättningsnivåerna eller genom att utfallet för en nivå påverkar ersättningen även i andra nivåer. Detta belyser vikten av att utforma mindre omfattande matchningstjänster samtidigt med utveckling av tjänster för mer omfattande stöd.

Liknande risker finns också om en arbetssökande kan placeras i en tjänst en gång till om målet i tjänsten inte uppnås vid den första placeringen. För att motverka detta kan myndigheten behöva komplettera utformningen av tjänster med styrning av hur tjänsterna får användas, exempelvis att en arbetssökande endast får ta del av en viss tjänst en gång.

Analys av detta slag kommer genomföras kopplat till utvecklingen av upphandlade matchningstjänster enligt uppdrag 3.2 *Upphandlade matchningstjänster* i myndighetens regleringsbrev för 2021.

### **3.5 Förhållandet till annat stöd behöver utredas vidare**

I samband med eventuell utformning och anskaffning av mindre omfattande matchningstjänster är det även viktigt att beakta hur stödet förhåller sig till annat stöd och arbetsmarknadspolitiska insatser utöver upphandlade tjänster. Det är viktigt att olika insatser kompletterar varandra och inte överlappar för att olika insatser ska användas ändamålsenligt och effektivt. Arbetsförmedlingen bedömer att det är särskilt centralt att utreda förhållandet till stöd genom omställningsorganisationerna. Frågans betydelse ökar med anledning av den utredning som ska lämna förslag på

hur det grundläggande stöd som inte omfattas av parternas kollektivavtal kan tillhandahållas.<sup>14</sup>

## 4 Anskaffning mindre omfattande matchningstjänst

Både anskaffning genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och genom lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA)<sup>15</sup> är förenade med fördelar och utmaningar.<sup>16</sup> Anskaffning genom LOU innebär till exempel att antalet leverantörer kan begränsas vilket ger mindre administration och också underlättar för myndighetens kontroll och uppföljning av leverantören och verksamheten. De kvalitetsdrivande incitamenten är ofta också höga vid LOU eftersom leverantören riskerar att förlora hela avtalet, och potentiellt sett även kan riskera möjligheten att uteslutas i kommande upphandling, om de missköter sig. Samtidigt kan det innebära risk för omfattande konsekvenser för verksamheten om en aktör missköter sig.

Anskaffning genom LOU är också förknippat med risk för överprövning vilket kan påverka kontinuiteten i leveransen, även om myndigheten på olika sätt kan arbeta för att minska dessa risker alternativt minimera konsekvenserna av en överprövningsprocess.<sup>17</sup> Möjligheten att förändra utformning av tjänsten under den tid ett avtal löper är också begränsad. Dessutom måste Arbetsförmedlingen tillämpa takvolym i ramavtal med anledningen av Coopservice-domen<sup>18</sup>, vilket ställer höga krav på myndighetens förmåga att i förväg bedöma den volym avtalet ska omfatta. Detta är en utmaning på arbetsmarknaden där konjunkturen kan förändras, i synnerhet för en tjänst som bör användas i olika utsträckning beroende på konjunkturläget. Det kan också vara en utmaning att myndighetens tillgängliga medel för tjänsten kan förändras under avtalets löptid.

En fördel med LOV är att avtalen kan löpa tills vidare och att hänsyn till volymförändringar inte behöver tas på samma sätt som enligt LOU. Fördelen är också att det finns incitament för leverantören att leverera tjänster som erbjuder mervärden till deltagaren eftersom aktören riskerar att bli av med en kund om denne inte är nöjd. Genom LOV är det med andra ord möjligt att få fram mjuka kvalitetsvärden genom att leverantörerna blir tvungna att anstränga sig till för att deras kunder ska vara nöjda. Att upphandla enligt LOV ger även möjligheter göra förändringar i tjänsten och avtalet över tid (exempelvis ersättningsnivåer).

<sup>14</sup> Arbetsmarknadsdepartementet (Protokoll 2021-01-11) *Uppdragsbeskrivning om genomförande av principöverenskommelsen om grundläggande omställnings- och kompetensstöd A2021/00045*

<sup>15</sup> Denna lag hänvisar till lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Nedan används förkortningen LOV.

<sup>16</sup> Dynamiska inköpssystem bedöms inte vara lämpligt för denna typ av tjänst där myndigheten behöver kunna avropa stöd kontinuerligt för enskilda arbetssökande.

<sup>17</sup> Till exempel kan myndigheten dela in upphandlingen i olika leveransområden eller ha flera olika upphandlingar kopplade till exempelvis olika geografiska områden (regioner) för att minimera risken att samtliga områden blir överprovade.

<sup>18</sup> EU-domstolens dom den 19 december 2018 i mål C-216/17 (*Coopservice*)



Valfrihetssystem inom arbetsmarknadstjänster är dock inte problemfria. En utmaning med LOV är att antalet leverantörer ofta överstiger efterfrågan vilket medför mer omfattande administration och påverkar behovet av kontroll och uppföljning. Överetablering riskerar också påverka de affärsmässiga förutsättningarna för leverantörerna och därmed kvaliteten i tjänsten. Det är ofta också svårt för deltagaren att bedöma kvaliteten hos en leverantör på förhand. I förlängningen riskerar svårigheten att bedöma kvalitet leda till att kvaliteten i tjänsten kan sjunka då leverantörerna märker att det inte lönar sig att leverera en tjänst av hög kvalitet eftersom det inte påverkar deltagarantalet.

Givet de utmaningar för kvalitetssäkring, kontroll och uppföljning som följer av ett mycket stort antal leverantörer bedömer Arbetsförmedlingen att det inte är lämpligt att anskaffa mindre omfattande matchningstjänster i ett separat valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen anser att myndigheten på olika sätt bör verka för att de aktörer som är verksamma på marknaden är stabila och ser åtagandet som långsiktigt. Möjligheten att styra marknaden mot denna typ av aktörer är större om tjänsten anskaffas genom LOU eller om tjänsten utformas som en del i ett bredare valfrihetssystem där aktörerna då ska ha förmåga och kapacitet att erbjuda både mindre och mer omfattande stöd. Utifrån ovan beskrivna utmaningar ser myndigheten dock att det är förenat med vissa svårigheter att anskaffa tjänsten genom LOU. Arbetsförmedlingen bedömer att en mindre omfattande matchningstjänst sannolikt bör anskaffas inom ramen för ett bredare valfrihetssystem, det vill säga som en del i utvecklingen av nuvarande utvecklade matchningstjänster.

Mindre omfattande matchningsstöd skulle då kunna anskaffas som ett spår inom det bredare valfrihetssystemet. För att säkerställa att stödet tillhandahålls på ett sätt som är förenligt med regelverket för arbetslöshetsförsäkring skulle ramarna för stödet i detta spår behöva utformas på annat sätt än för övriga delar av tjänsten. Denna typ av utformning – som kan beskrivas som ”tjänster i tjänsten” – förekommer till exempel i Stöd och matchning där krav på vilket stöd som ska tillhandahållas är olika i de olika spåren. Aktören har vid denna typ av utformning skyldighet att tillhandahålla samtliga spår och delar av tjänsten.

## 5 Behov av reglering

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är idag inte anpassat för en upphandlad tjänst av arbetsmarknadspolitiska insatser där arbetssökande ska kunna delta med bibehållen arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd från kommunen. Myndighetens genomgång visar att dagens regelverk inte ger stöd för att ställa krav på arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning att delta i en mindre omfattande matchningstjänst. För att myndigheten ska kunna ställa krav på att dessa arbetssökande kontaktar eller besöker en aktör vid en viss tidpunkt krävs troligen först ett beslut om att personen ska delta i insatsen. Det får även konstateras att det

saknas regler som med tillräcklig tydlighet anger under vilka förutsättningar och former den föreslagna insatsen ska kunna avbrytas eller återkallas.

En möjlig mindre omfattande matchningstjänst kan i viss mån likna de tidigare systemen med jobbcoacher och etableringslotsar vilka i princip saknade reglering. Arbetsförmedlingen bedömer att en sådan lösning inte är lämplig för den möjliga nya tjänsten. Om en sådan ny tjänst, med den inriktning som här diskuteras, inte införs med stöd av en särskild reglering finns risk för otydlighet för den enskilde och för att det uppstår svårigheter att tillämpa regelverket. Tydlighet i vilka krav som kan ställas på de arbetssökande utgör också en förutsättning för att åstadkomma en effektiv handlägningsprocess samt för att kunna få de arbetssökande som faktiskt har behov av insatser för att komma i arbete att också delta i sådana. Arbetsförmedlingen bedömer att det finns fördelar med en reglering av en sådan tjänst som i hög grad motsvarar de bestämmelser som återfinns i de förordningar som reglerar de arbetsmarknadspolitiska programmen. Regeringen bör även se över regleringen i befintliga författningar så att den anpassas till de särskilda krav och förutsättningar som kan komma att gälla för den nya tjänsten.

Om regeringen skulle besluta om en ordning som innebär att arbetssökande ska kunna delta i tjänsten med bibehållen ersättning i form av exempelvis arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd från kommunen finns det också skäl för regeringen att analysera behov av regelförändringar avseende informationsöverföring mellan berörda aktörer såsom Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, kommuner och externa leverantörer. Regeringen bör i det fortsatta arbetet även beakta frågor om försäkringsskydd för de arbetssökande och för anordnarna av tjänsterna då det idag främst riktas till arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

## 5.1 Skillnader mellan de olika möjliga ersättningsformerna

De ersättningsformer som kan komma ifråga vid deltagande i tjänsten är arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd<sup>19</sup> samt kommunalt försörjningsstöd, eller olika kombinationer av dessa. Det kan heller inte uteslutas att deltagarna inte har någon ersättning. I en helt ersättningsneutral modell bör ersättningsformen inte heller tillåtas medföra någon större påverkan på tjänstens utformning på individnivå.

Även om regelverken för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd har likheter i vissa avseenden finns betydande skillnader som behöver uppmärksammas i det fortsatta reformeringsarbetet. Den mest centrala skillnaden är att rätten till arbetslöshetsersättning bygger på att den enskilde uppfyller de allmänna villkoren i försäkringen, det vill säga är arbetsför och oförhindrad, anmäld vid Arbetsförmedlingen och även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Rätten till aktivitetsstöd däremot bygger på att mottagaren deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

<sup>19</sup> Med aktivitetsstöd avses här även utvecklingsersättning och etableringsersättning.

Arbetsförmedlingen har ett kontrolluppdrag för såväl deltagare med arbetslöshetsersättning som deltagare med aktivitetsstöd. Detta innebär bland annat att myndigheten måste reagera genom att underrätta arbetslöshetskassorna eller fatta beslut om sanktion när den enskilde antingen inte uppfyller de allmänna villkoren/inte deltar, eller i övrigt agerar i strid med sanktionsreglerna i regelverken. Myndigheten har däremot inget sådant kontrolluppdrag för de som varken får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd, exempelvis personer med försörjningsstöd från kommunen. Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd av kommunen om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande<sup>20</sup>.

Arbetsförmedlingen bidrar idag med viss information till stöd för kommunens uppföljning av biståndstagarna. Kommunerna kan idag bland annat hämta information om beslut om arbetsmarknadspolitiskt program och datum för senast inlämnad aktivitetsrapport från Arbetsförmedlingen via en gemensam databas. Om regeringen skulle besluta om en ny ordning som innebär att betydligt fler arbetssökande med försörjningsstöd från kommunen får ta del av insatser finns det skäl för regeringen att samtidigt se över hur det kan påverka behoven av informationsutbyte mellan bland annat Arbetsförmedlingen och kommunerna.

## **5.2 Reglering krävs om arbetssökande ska kunna anvisas att delta i tjänsten**

Det saknas idag en reglering som skulle ge stöd för att göra det obligatoriskt för arbetssökande att delta i mindre omfattande matchningstjänst. I den mån den föreslagna tjänsten kan komma att likna den tidigare verksamheten med jobbcoacher, kan det konstateras att deltagande i den insatsen var helt frivillig. Dock fattades ett beslut om deltagande i de fall den arbetssökande frivilligt ville delta, även om det i princip saknades en reglering för detta. Om den arbetssökande därefter inte kontaktade eller besökte jobbcoachen likställdes detta med ett uteblivet besök hos eller telefonkontakt med Arbetsförmedlingen vilket innebar att meddelande kunde skickas till arbetslöshetskassan.

En arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning har idag inga skyldigheter att delta i insatser, aktiviteter eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder motsvarande de skyldigheter som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har. En arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning får dock inte avvisa en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, men detta gäller endast under förutsättning att programmet medför rätt till aktivitetsstöd. Däremot finns för båda grupperna en skyldighet att besöka eller kontakta Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt. Tillämpningen av den bestämmelsen bör dock bygga på att det först har fattats beslut om att den arbetssökande ska delta i insatsen.

---

<sup>20</sup> Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär att den biståndssökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, ha för avsikt att arbeta och vara aktiv i sitt arbetssökande.

För en arbetssökande som varken uppbär arbetslöshetsersättning eller deltar i ett program och därmed får aktivitetsstöd finns ingen reglering för vilka krav Arbetsförmedlingen kan ställa på deltagande i aktiviteter. För arbetssökande med försörjningsstöd gäller att kommunerna, inte Arbetsförmedlingen, kan ställa krav på dem om att delta i olika insatser, men sådana krav kan inte bedömas vara något som Arbetsförmedlingen kan använda sig av i det enskilda ärendet. Däremot skulle information från Arbetsförmedlingen, exempelvis om att en arbetssökande som uppbär kommunalt försörjningsstöd har avvisat ett erbjudande om att ta del av en tjänst kunna utgöra ett viktigt underlag för kommunens bedömning.

### 5.3 Förutsättningar för att avbryta tjänsten

För deltagare i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen finns bestämmelser för de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att programmet ska avbrytas eller återkallas. För deltagare i tjänsten från ramprogrammen får tjänsten sägas utgöra insatser eller aktiviteter som ingår i programmet. Om deltagare inte längre alls får ta del av aktiviteter gäller att de ska skrivas ut ur programmet. Vid misskötsamhet, oförmåga att tillgodogöra sig programmet samt om särskilda skäl föreligger ska programmet återkallas.

För arbetssökande som får eller uppbär arbetslöshetsersättning, eller uteslutande uppbär försörjningsstöd från kommunen, saknas reglering helt avseende förutsättningar att avbryta tjänsten. I de fall tjänsten skulle behöva avbrytas eller återkallas för en biståndstagare i det reformerade systemet, skulle denna omständighet kunna utgöra ett viktigt underlag för kommunens fortsatta bedömning i ärendet.

Om en mindre omfattande matchningstjänst avbryts på Arbetsförmedlingens initiativ, finns det skäl för att deltagaren ska ges möjlighet att begära omprövning av Arbetsförmedlingens beslut, motsvarande som för beslut som fattas inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Misskötsamhet och avbrott hanteras idag olika beroende på om tjänsten utgör den enda insatsen inom programmet förberedande insatser (KVR), eller om tjänsten utgör en aktivitet inom något av ramprogrammen. Regelverket är dock inte tydligt med avseende på avbrott/återkallelser av aktiviteter i ramprogrammen, bland annat vad gäller omprövningsbarhet och överklagbarhet av sådana beslut.

### 5.4 Möjlighet till godkänd frånvaro för olika deltagare

Arbetssökande som idag tar del av insats hos kompletterande aktör inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program har möjlighet till olika former av ”godkänd” frånvaro, såsom enskild angelägenhet av vikt eller tillfälligt uppehåll, det vill säga frånvaro under vilken man fortsatt har rätt till aktivitetsstöd. Sådana bestämmelser saknas för arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning, får försörjningsstöd från kommunen, eller inte uppbär någon ersättning alls. Om tjänsten ska vara helt ersättningsneutral och ge liknande förutsättningar för samtliga deltagare finns skäl för regeringen att se över om det finns behov av bestämmelser

om ”godkänd frånvaro” motsvarande de som idag gäller för programdeltagare även för övriga deltagare.

## 5.5 Försäkringsskydd för arbetssökande och anordnare

Regeringen behöver utifrån sina ställningstaganden om formerna för mindre omfattande matchningstjänster beakta frågor om försäkringsskydd för de arbetssökande och för anordnarna av tjänsterna. För att en deltagare inom ramen för nuvarande reglering ska få möjlighet till ersättning under den tid han eller hon deltar i en tjänst förutsätts att det finns ett programbeslut. Det försäkringsskydd som idag gäller för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och anordnare av insatser skulle således inte gälla i en ersättningsneutral matchningstjänst som inte bygger på att deltagaren också deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.<sup>21</sup> I sammanhanget kan också framhållas att när en sökande idag genomför aktiviteter på distans är försäkringsskyddet via Kammarkollegiet begränsat, i synnerhet om individen befinner sig i hemmet. Om den arbetssökande dessutom utför teoretiska studier finns ingen möjlighet till ersättning för skador som sker under programtid.<sup>22</sup>

## 6 Centrala frågor

### 6.1 Utmaning att identifiera rätt arbetssökande till tjänsten

En central fråga, både för att utforma en tjänst och för att säkra att den används ändamålsenligt, är möjligheten att på ett träffsäkert sätt identifiera vilka arbetssökande som bör ta del av tjänsten. Inriktningen för Arbetsförmedlingens utveckling av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är att i den mån det är möjligt och lämpligt använda ett statistiskt bedömningsstöd för att öka träffsäkerheten. Sedan 2020 används ett bedömningsstöd som baseras på Artificiell intelligens (AI) i matchningstjänsten KROM och delvis Stöd och matchning (STOM).

Arbetsförmedlingen genomför för närvarande ett antal utvärderingar av träffsäkerheten i statistiska modeller för arbetsmarknadspolitisk bedömning (profilering). Här redovisas några preliminära slutsatser<sup>23</sup> från dessa studier och vad de innebär för möjligheten att träffsäkert identifiera rätt individer för en mindre omfattande matchningstjänst.

För det första visade utvärderingen tydligt att även en relativt enkel statistisk modell är mer träffsäker än arbetsförmedlarnas bedömningar. Men även om Arbetsförmedlingen skulle använda en statistisk modell kan det vara svårt att

<sup>21</sup> Enligt förordningen (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m., förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd, förordning (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program och förordning (1980:631) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller arbetslivsriktad rehabilitering m.m.

<sup>22</sup> Kammarrätten Sundsvall mål 203–18.

<sup>23</sup> Utvärderingarna kommer under våren publiceras i rapportserien Arbetsförmedlingen Analys.

träffsäkert identifiera de individer som bör erbjuda stöd genom mindre omfattande matchningstjänster. Detta eftersom de statistiska modeller som finns att tillgå är mindre träffsäkra avseende mellansegment av arbetssökande. Den tänkta målgruppen får antas utgöras ett sådant mellansegment mellan de som kan få jobb på egen hand relativt snabbt och de som är i behov av mer omfattande stöd i KROM.

En annan mer generell slutsats av utvärderingarna var att bedömningar av avstånd till arbetsmarknaden alltid är behäftade med osäkerhet. Om brister i träffsäkerhet skulle leda till relativt stora skillnader i faktiskt stödbehov och jobbchans mellan olika deltagare i tjänsten så ökar risken för så kallad parking av de med relativt sett större stödbehov/mindre jobbchans. Möjligheten att hantera denna risk genom att dela in tjänsten i många olika spår eller nivåer är sannolikt begränsad. Därför behöver kontrollsystem och marknadsmekanismer på en framtida leverantörsmarknad hantera att stödbehovet kommer att underskattas för vissa arbetssökande och överskattas för andra.

Med anledning av de resultat som studierna visar bedömer Arbetsförmedlingen att ett statistiskt bedömningsstöd bör användas kopplat till tjänsten. Eftersom det finns en rad osäkerheter ser Arbetsförmedlingen dock att detta kan behöva kombineras med ett eller flera andra sätt att bedöma vilka som kan erbjudas tjänsten. Till exempel kan det krävas ett visst antal månader som inskriven på Arbetsförmedlingen för att på det sättet begränsa risken för dödviktseffekter. Exakt hur lång inskrivningsperiod som kan krävas för att minimera risken för dödviktseffekter behöver analyseras vidare.

## 6.2 Målgrupper och prioritering

Ett sätt att få en översiktlig bild av storleken på den potentiella målgruppen för tjänsten är att utgå från resultaten från den profilering som sker av arbetssökande inför deltagande i KROM. Utfallet av profileringen visar vilka arbetssökande vars behov av stöd inte är tillräckligt stort för att få ta del av KROM. Det är framförallt i denna grupp arbetssökande som den potentiella målgruppen för mindre omfattande matchningstjänst kan finnas. Under perioden december 2020 till februari 2021 profilerades drygt 19 000 personer och av dessa så bedömdes 40 procent<sup>24</sup> stå för nära arbetsmarknaden för att ta del KROM vilket gör att de utgjorde den största gruppen i profileringen.<sup>25</sup> Som nämndes ovan så är det viktigt att även se inskrivningstid som en viktig faktor vid avgränsningen av målgruppen för tjänsten. Statistik över flöden av nyinskrivna visar till exempel att endast ca 60 procent av nyinskrivna öppet arbetslösa är fortsatt öppet arbetslösa tre månader senare. Många av de som vid en tidig profilering skulle se ut att vara aktuella för tjänsten hinner därmed få arbete på egen hand inom tre månader. Detta förstärker bilden av att det kan vara lämpligt att utöver resultatet från en statistisk bedömning även använda sig av en viss väntetid efter inskrivningen innan en arbetssökande kan bli aktuell för

<sup>24</sup> Profileringen gjordes både på nyinskrivna arbetssökande och på arbetssökande med längre arbetslöshetstider. En profilering som endast gjorts på nyinskrivna hade troligen lett till en ännu högre andel som skulle bedömas stå för nära arbetsmarknaden för att ta del KROM

<sup>25</sup> Jämför med 37 procent som profilerades till något av spåren i KROM och 23 procent som enligt profileringen hade ett för stort stödbehov för KROM.

tjänsten. Detta för att undvika att anvisa personer till tjänsten som snabbt får arbete eller övergår till studier på egen hand och därmed ger upphov till dödviktseffekter.

Fortsatta analyser kring vilka arbetssökande som skulle vara aktuella för en mindre omfattande tjänst krävs. Denna typ av analyser är tätt förknippade med utformningen av tjänsten, vilket stöd som ska tillhandahållas och hur detta kan göras på ett kostnadseffektivt sätt. Det har med andra ord inte varit möjligt att genomföra denna typ av mer ingående analyser inom ramen för detta uppdrag.

Oavsett hur många arbetssökande som skulle omfattas av ett sådant stöd ser Arbetsförmedlingen dock att ersättningstäckning för tjänsten krävs. Idag erbjuder Arbetsförmedlingen i första hand stöd genom digitala självservice-tjänster till de arbetssökande som skulle vara aktuella för en mindre omfattande matchningstjänst.

Ersättningen till leverantörerna för en mindre omfattande matchningstjänst kommer att belasta anslag 1:3 ap1 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Vid en implementering kommer full ersättningstäckning för tjänsten att krävas, endera genom utökade budgetramar eller genom en omprioritering av övriga arbetsmarknadspolitiska insatser inom Arbetsförmedlingen. Vid det senare alternativet skulle övriga insatser, exempelvis andra matchningstjänster, behöva nedprioriteras för att finansiera tjänsten. På motsvarande sätt är det centralt att beakta de förvaltningskostnader som följer med hantering av en tjänst, till exempel för bedömning och beslutsfattande och för kontroll och uppföljning.

### **6.3 Betydande risker för undanträngning**

I avsnitt 3.3.2 nämns att det finns flera studier som har visat på en positiv effekt av lättare matchningsstöd på utflöde i arbete. På senare tid har dock flera studier kommit som lyfter fram att när undanträngningseffekter inkluderas i analysen blir resultaten betydligt mindre positiva. I studien av Cheung m.fl. (2019) beräknas ett fullskaligt införande ha en mycket liten nettoeffekt på arbetslösheten när hänsyn tas till undanträngning. Även Gautier et al. (2018) och Crèpon et al (2013) har kunnat visa att nettoeffekter på arbetslösheten av lättare matchningsinsatser blir noll eller negativa när hänsyn tas till undanträngningseffekter. Undanträngningen verkar vara starkare i lågkonjunktur vilket är väntat eftersom konkurrensen om jobben är hårdare då. Det talar för att en mindre omfattande matchningstjänst kan vara mindre effektiv i låg- än i högkonjunktur.

En annan slutsats i Cheung m.fl. (2019) var att den direkta effekten av det extra stödet var något större för de i målgruppen som var lågutbildade, för personer födda utanför Sverige, och för personer som historiskt sett hade fler arbetslöshetsdagar i jämförelse med övriga deltagare. Eftersom grupperna blev relativt små när resultaten skulle brytas ner ska detta resultat tolkas med viss försiktighet. Det ligger dock i linje med resultat från en studie av Card, D, J. Kluge & A. Weber (2017) där man genom att sammanställa ett stort antal tidigare studier finner att jobbsökarprogram var betydligt mer effektiva för arbetssökande med låga inkomster och låg

arbetsmarknadsförankring än för arbetssökande som fick arbetslöshetsersättning.<sup>26</sup> Om man hade tagit hänsyn till undanträngningseffekter i de studier som ingick i utvärderingen finns det därmed en risk att insatsen inte visat på någon effekt alls för den grupp som står närmast arbetsmarknaden.

Ytterligare stöd för att det är mer effektivt att rikta matchande insatser mot grupper av arbetssökande med en svagare etablering på arbetsmarknaden finns i två nyare studier av Dahlberg m.fl. (2020) och Helgesson m.fl. (2020). Resultatet i dessa studier tyder på att det även för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden går att få ett relativt stort utflöde till jobb inom rimlig tid. Därutöver tyder effektskattningar i dessa studier på att matchningsinsatser som riktar sig mot de här grupperna mycket väl kan vara mer kostnadseffektiva än motsvarande insatser för de som står nära arbetsmarknaden. Även om de insatser som utvärderades innebar ett mer intensivt stöd än vad som troligen skulle vara aktuellt i en mindre omfattande matchningstjänst tyder resultaten på att det troligen är effektivare att rikta matchande resurser mot andra arbetssökande än de som står allra närmast arbetsmarknaden.

#### **6.4 Risk för inlåsning**

Arbetsmarknadspolitik kan ha fler oavsedda effekter än undanträngning, till exempel inlåsning av deltagaren i insatsen. Genom att utforma en lättare matchningstjänst så att den innebär endast punktvisa insatser som ska stödja och motivera i jobbsökandet minskar risken för inlåsning. Samtidigt finns det en risk att det faktum att deltagaren behöver spendera tid på att informera sig om, välja och upparbeta en kontakt med en leverantör i sig kan ta tid från jobbsökandet. Även relativt små inlåsningseffekter kan försvåra förutsättningarna att få kostnadseffektivitet i tjänsten om den förväntade effekten av tjänsten är liten, vilket man behöver ta hänsyn till vid utformning och anskaffning.

---

<sup>26</sup> Effekterna av insatserna var även större för långtidsarbetslösa än för de med arbetslöshetsersättning. Men långtidsarbetslösa fick ännu bättre effekt av rustande insatser.



## 7 Referenser

Arbetsförmedlingen (2019), "Vissa förutsättningar för reformeringen av myndigheten" Af-2019/0021 5123

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

Arbetsförmedlingen (2020) "Strategi för kundarbetet – digitalt först" Dnr Af-2020/00576430

Card, D., J. Kluve & A. Weber (2017), "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations" Journal of the European Economic Association

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M., Vikström, J (2019), "Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – Lärdomar från en försöksverksamhet." IFAU Rapport 2019:27

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R, Zamora, P (2013), "Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment" Quarterly Journal of Economics

Crépon och van den Berg (2016), "Active labor market policies" IFAU Working paper 2016:17

Dahlberg, M., Egebark, J., Vikman, U., Özcan, G. (2020) "Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar – Resultat från en experimentell studie" IFAU Rapport 2020:21

Gautier, P., Muller, P., Rosholm, M., Svarer, M., van der Klaauw, B. (2018), "Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance" Journal of Labor Economics

Helgesson, P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin, M. och Westin, U. (2020). "Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd – Delrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering." Arbetsförmedlingen analys 2020:3.