

sätter tydliga förväntningar på leverantören och som också kontrolleras. Naturligtvis ska Arbetsförmedlingen skapa bästa möjliga förutsättningar för leverantören att bedriva sin verksamhet och leverera ett resultat, men detta får inte ske på bekostnad av den arbetssökandes behov.

Matchningstjänsten utgör ett valfrihetssystem

Matchningstjänsten ska bygga på valfrihet för den arbetssökande. Detta kan dels ske genom att inrätta ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem, där det är helt fritt för den enskilde att välja leverantör. Upphandlas tjänsten i stället enligt lagen om offentlig upphandling är det myndigheten som väljer leverantör utifrån fastställda kriterier, men ett kriterium kan vara att den enskilde har möjlighet att påverka sitt val.

Arbetsförmedlingen har sedan myndigheten fick möjlighet 2010 att använda sig av valfrihet använt valfrihetssystem för olika typer av coachnings- och matchningstjänster. Detta var också den lösning som myndigheten valde för tjänsterna stöd och matchning och för tjänsten rusta och matcha, där den enskildes möjlighet att fritt välja leverantör ses som en viktig komponent i incitamentsstrukturen för leverantören. Den kunskap som myndigheten har som stöd i den fortsatta vidareutvecklingen av tjänsten bygger på användningen av valfrihetssystem. Vidare har valfrihetssystem en större flexibilitet avseende justeringar i tjänsten (se avsnitt 4.6 *Möjligheter att anpassa ersättning över tid och under pågående avtalsperiod*). Som anförts i avsnitt 2.1.3 *Vidareutveckling av tjänster utan säkerställda effekter* är detta avgörande för att möjliggöra fortsatt löpande utveckling av tjänsten. Detta allt eftersom myndighetens kunskap om utformningen och dessa effekter ökar. Valfrihetssystem ger dessutom den arbetssökande den egenmakt som myndigheten eftersträvar i sin verksamhetsutveckling.

Att myndigheten bedömer att den vidareutvecklade matchningstjänsten bör utgöra ett valfrihetssystem, betyder inte att andra kompletterande arbetsmarknadspolitiska tjänster kan bedömas vara lämpligare att upphandla enligt lagen om offentlig upphandling.

Utformningen av tjänsten utgör ett sammanhängande system

Analysfrågorna nedan behandlar olika aspekter och delar av tjänstens utformning. Det är dock viktigt att ha med sig att utformningen av ett resultatbaserat valfrihetssystem är komplext. Det finns möjligheter att skapa incitament för leverantörer, men det är svårt att styra precist och detaljerat. Ersättningsmodellen är det viktigaste incitamentet, men den är beroende av andra delar i tjänstens utformning; effekterna nås inte genom enskilda komponenter, utan genom deras samspel. Detta innebär att det inte går att förändra en del i utformningen i tjänsten, utan att samtidigt bedöma hur detta kan påverka andra delar.

Förutsättningar för ändamålsenlig användning av tjänsten

Tyngdpunkten i analysfrågorna ligger på hur en vidareutvecklad matchningstjänst upphandlingstekniskt kan utformas och anpassas för att skapa rätt incitament och

effekter. Tjänsteutformningen är en central del av myndighetens styrning av leverantörerna, men inte den enda.

För att tjänsten ska få avsedd effekt är utvecklingen av interna arbets sätt och systemstöd som stödjer myndighetens användning av tjänsten lika viktiga som själva utformningen av tjänsten. Både de handläggare som bedömer om arbetssökande ska ta del av tjänsten och de handläggare som arbetar med kontroll och uppföljning måste ha kunskap om tjänsten och få goda förutsättningar att effektivt utföra sin del i det arbetsmarknadspolitiska systemet. Tydlighet och enkelhet i tjänsteutformningen är en viktig aspekt i detta avseende. Det pågår arbete på myndigheten med att utveckla de förmågor i form av kompetens och systemstöd som krävs i den reformerade verksamheten.

Kostnadsaspekter för Arbetsförmedlingen

Kostnaden för tjänsten är inte begränsad till den ersättning som utgår till leverantörerna eller den ersättning som den arbetssökande uppbär när hen deltar i tjänsten. Dels innebär varje beslut om huruvida en arbetssökande kan ta del av tjänsten kostnader för handläggning hos Arbetsförmedlingen (se mer om förhållandet mellan förvaltningsanslag och programanslag i Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025²¹). Dels är tjänsteutformningen i sig kostnadsdrivande för myndigheten. Vid utformningen och vid varje justering av tjänsteutformningen behöver det således utredas vilka åtagande detta innebär ekonomiskt för myndigheten, både för användningen av tjänsten och för kontroll, uppföljning och utvärdering. Till exempel så behöver varje parameter som påverkar ersättningens storlek kontrolleras av Arbetsförmedlingen för att verifiera leverantörens rätt till ersättning. Att exempelvis dela upp resultat ersättningen i två utbetalningar innebär således ett behov av dubbelt så många verifieringar som i nuläget. De andra nyttor som kan uppnås genom att dela upp resultat ersättningen behöver därmed vägas mot den ökade kostnaden för verifieringen.

Myndighetens kostnader kan minskas genom automatisering, men det krävs ändå en viss arbetsinsats. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och motivering till vilken insats den arbetssökande har behov av, görs slutligen av en handläggare. Ytterligare aspekter som behöver beaktas vid bedömning av den arbetssökandes behov och verifiering av ersättning kan också förutsätta att myndigheten får tillgång till personuppgifter från andra källor än idag.

2.2 Bakgrundsinformation - tjänsterna stöd och matchning och rusta och matcha

Arbetsförmedlingen har använt sig av de upphandlade matchningstjänsterna stöd och matchning, under perioden 2014–2021, respektive rusta och matcha från 2020. I detta avsnitt ges en kort beskrivning av de två tjänsterna och deras främsta skillnader.

²¹ Arbetsförmedlingen. *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025*. Dnr Af-2021/0068 4268.

vecka har deltagaren individuella utvecklingsmöten med sin handledare. Den arbetssökande kan delta i tjänsten i högst tolv månader.

Tabell A. Ersättningsmodellens belopp inom rusta och matcha²².

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

2.2.3 Övergripande jämförelse

Det övergripande målet med tjänsterna är detsamma, att den arbetssökande ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. Det som skiljer tjänsterna åt är främst ersättningsmodellen, anvisningsförfarandet samt att deltagare generellt inom rusta och matcha står längre ifrån arbetsmarknaden än inom stöd och matchning. Även möjligheterna att delta i tjänsten på distans, samt att leverera tjänsten i tillfälliga lokaler skiljer sig åt.

Inom båda tjänsterna är det arbetssökande som väljer leverantör i enlighet med valfrihetssystemet. Innehållet i tjänsterna har över tid även varit relativt likartat och består bland annat av kartläggning, praktiskt stöd och vägledning. Det är den arbetssökande som tillsammans med leverantören utformar och väljer vilka aktiviteter som ska genomföras. Tidsperspektivet är dock längre i tjänsten rusta och matcha, med möjlighet till ytterligare tre månaders deltagande. I praktiken är skillnaden väsentligt större då besluten inom stöd och matchning togs för tre månader i taget, medan rusta och matcha innebär en anvisning om tolv månader. Detta för att underlätta för leverantörer att arbeta med mer långsiktiga insatser än vad som var möjligt inom stöd och matchning.

Ersättningen i tjänsten rusta och matcha har betydligt större fokus på resultatdelen än i tjänsten stöd och matchning. Detta för att öka incitamenten för leverantören att ge det stöd som krävs för att snabbt få den arbetssökande i arbete eller utbildning.

I tjänsten stöd och matchning var det handläggaren som utförde bedömningen av om den arbetssökande var aktuell för och skulle anvisas till tjänsten. Som stöd för handläggaren fanns en bedömningsmatris. I tjänsten rusta och matcha används som ett första steg i bedömningen ett statistiskt bedömningsstöd, som generellt stöttar i

²² Modell 1 och 2 inom Nivå B har olika tyngdpunkt mellan grund- och resultatersättning för att möjliggöra en utvärdering av om proportionerna mellan ersättningstyperna spelar roll för resultaten inom tjänsten. De två modellerna har fördelats jämnt mellan olika leveransområden. Nivå A och C är samma överallt inom landet.

planeringen för och anvisningen av arbetssökande till olika insatser. För användningen av tjänsten rusta och matcha använder bedömningsstödet ett 30-tal faktorer som vägs samman för att bedöma den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden (se mer om det statistiska bedömningsstödet i avsnitt 3.1.1 *Differentiering av ersättning utifrån deltagarnas förutsättningar*). Med utgångspunkt i resultatet av bedömningsstödet fattar en handläggare det slutgiltiga beslutet om anvisning till tjänsten. Handläggaren har vid beslutet möjlighet att frångå utfallet i bedömningsstödet.

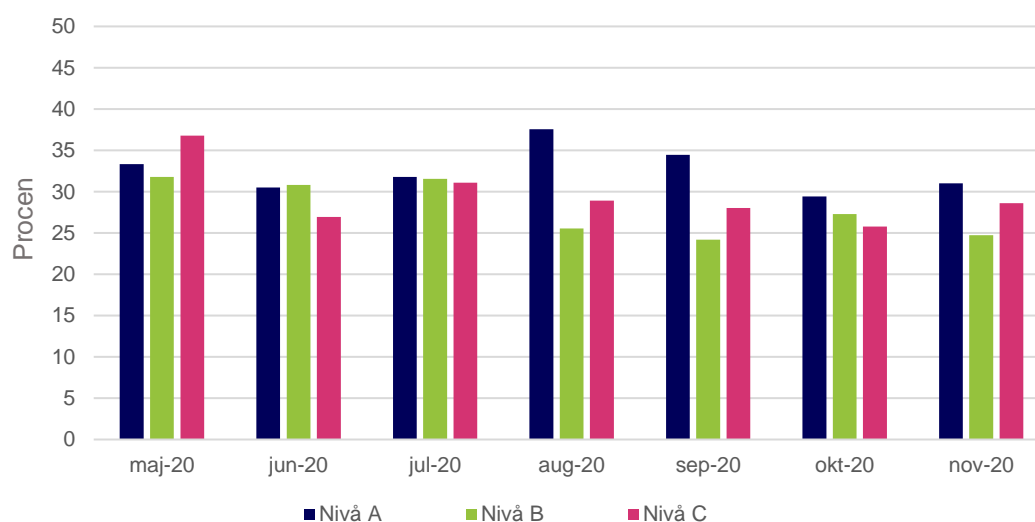
2.3 Lärdomar från analyser av tjänsten rusta och matcha

2.3.1 Liknande resultat i tjänstens tre nivåer

I Figur 1 redovisas andelen deltagare i tjänsten som påbörjat arbete eller utbildning och som dessutom varit kvar i arbete eller studier i minst fyra månader, d v s för vilka leverantörerna skickat in en andra resultatrapport som blivit godkänd. Andelarna visas per nivå inom tjänsten och för respektive månad som deltagare har startat tjänsten.²³ För gruppen som analyseras ligger andelen med godkänt resultat mestadels inom intervallet 25 - 35 procent. Andelen deltagare som nått resultat i tjänsten är ofta högst i nivå A men skillnaderna mellan nivå A, B och C är små.

Det finns fler tänkbara förklaringar till varför skillnaderna i resultat mellan nivåerna är små. Därför går det inte att enbart utifrån detta dra några slutsatser om den differentierade ersättningsmodellen leder till ökat stöd – och i slutändan ökade jobbchanser – för de arbetssökande som bedömdes ha ett större behov.

Figur 1: Andel deltagare som nått ett resultat i tjänsten rusta och matcha, efter startmånad och nivå i tjänsten²⁴



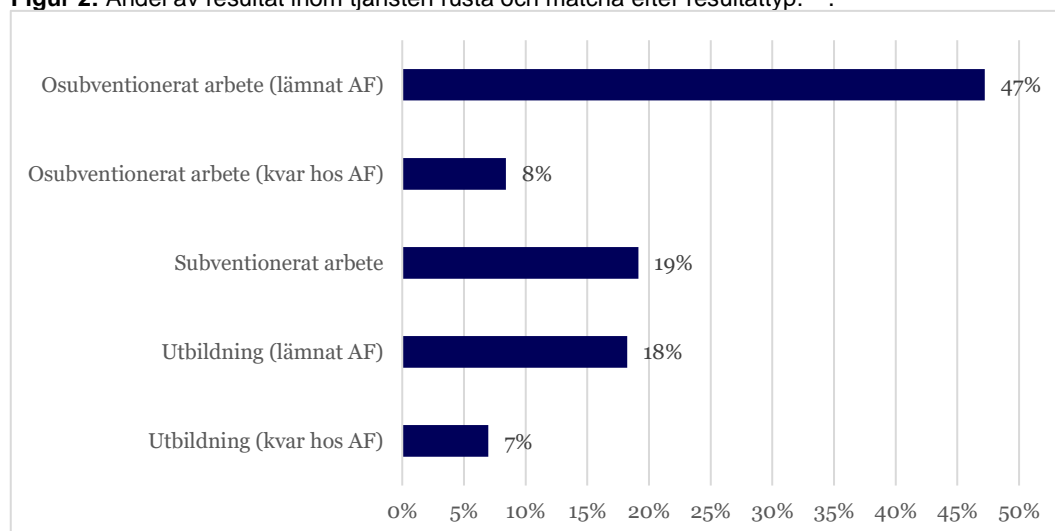
²³ Då en resultatrapport kan skickas in upp till 18 månader efter att deltagaren påbörjat tjänsten är det lämpligt att studera deltagare som hunnit vara inne i tjänsten en längre tid. Därför väljer myndigheten att i första hand studera deltagare som påbörjade rusta och matcha under perioden maj till november 2020.

²⁴ Totalt 4 422 deltagare startade i tjänsten rusta och matcha mellan maj-nov 2020.

2.3.2 Vilka typer av resultat når de arbetssökande?

Arbetssökande kan efter deltagande i rusta och matcha nå olika typer av utfall. Det handlar om att gå till arbete, både subventionerat och osubventionerat, samt utbildning.²⁵ Figur 2 visar fördelningen av utfall. Arbetssökande som får osubventionerade anställningar och därmed lämnar Arbetsförmedlingen utgör omkring hälften, 47 procent, av samtliga resultat. Ytterligare cirka 8 procent har ett osubventionerat arbete men är fortfarande inskrivna som arbetssökande som till exempel deltidsarbetssökande. Resultat kopplat till utbildning respektive subventionerade anställningar utgör vardera 25 respektive 19 procent av resultaten. Således förekommer alla typer av resultat som medför resultatersättning i betydande utsträckning.

Figur 2: Andel av resultat inom tjänsten rusta och matcha efter resultattyp.²⁶



2.3.3 Hur varaktiga är resultaten efter deltagande?

Resultaten behöver ha en varaktighet på minst fyra månader för att generera resultatersättning för leverantören. Då varaktighet i resultat är viktigt både för den arbetssökande och ur ett samhällsperspektiv är det intressant att studera i vilken utsträckning resultaten från matchningstjänster är varaktiga även i ett längre perspektiv. I analysen nedan följs arbetssökandes status i upp till tolv månader efter att de påbörjat arbete eller studier.

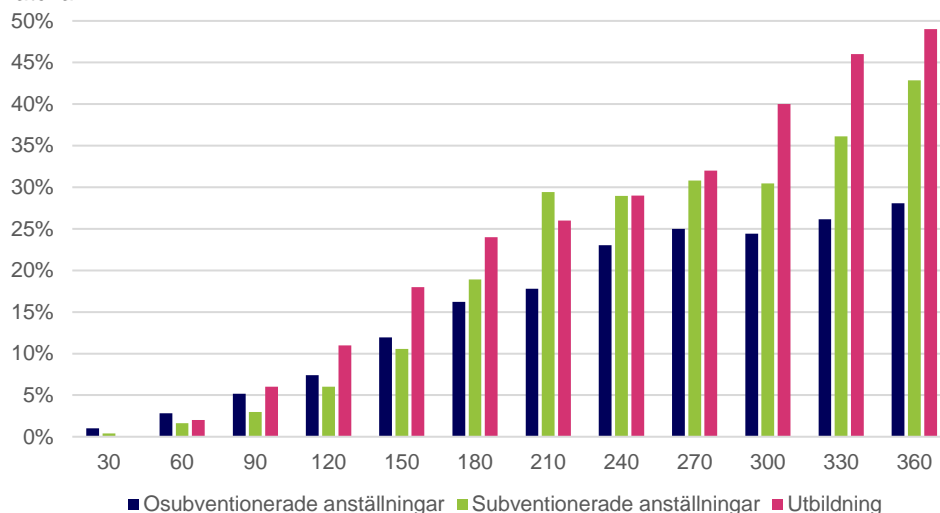
Figur 3 nedan visar andelen deltagare som vid något tillfälle återkommer som arbetslösa efter att de nått resultat i tjänsten. Detta innebär att figuren enbart visar fördelningen för deltagare som genererat resultatersättning. För att kunna göra jämförelser redovisas ackumulerade andelar för varje typ av resultat. Andelen deltagare som återgår till arbetslöshet efter att ha nått utfall är lägst för de som haft

²⁵ Osubventionerat och subventionerat arbete ersätts till den arbetssökandes hela arbetsutbud, vilket genererar hel resultatersättning. Är arbetet mindre än hela arbetsutbudet men mer än 50 procent så utgår halv resultatersättning och den arbetssökande kvarstår som inskriven arbetssökande på deltid hos Arbetsförmedlingen. För utbildning finns inom rusta och matcha inte någon möjlighet till halv resultatersättning. Däremot kan den arbetssökande antingen ha lämnat Arbetsförmedlingen på grund av reguljära studier eller fortsatt vara inskriven som arbetssökande med aktivitetsstöd genom en utbildning som genererar resultatersättning. Samtliga resultat ska vara i fyra månader för att generera ersättning.

²⁶ I slutet av januari 2022 hade Arbetsförmedlingen resultatersatt leverantörerna för ca 4 600 deltagare.

osubventionerade anställningar, resultaten är tydligast från 180 dagar och senare. Arbets sökande som haft dessa anställningar får alltså en jämförelsevis fast förankring på arbetsmarknaden efter tjänsten i jämförelse med de som haft subventionerat arbete eller utbildning.²⁷

Figur 3: Andel deltagare som återvänder som arbetssökande efter ett resultat i tjänsten rusta och matcha²⁸.



Not. Siffrorna baseras på om en individ någon gång varit arbetssökande fram tills de olika tidsangivelserna.

När arbetssökande når en subventionerad anställning tenderar de att återkomma till Arbetsförmedlingen i större utsträckning. Omvänt förhållande gäller dock på kort sikt, fram till 180 dagar efter utfall. Detta kan förklaras av att subventioner vanligtvis har en besluts längd om sex eller tolv månader. Efter 180 dagar blir således skillnaderna tydligare jämfört med osubventionerade arbeten, och ytterligare så efter 360 dagar.

Efter 150 dagar har omkring 18 procent av de som nått resultat kopplat till reguljär utbildning vid något tillfälle återvänt som arbetssökande, vilket är en tydligt högre nivå än för resultat kopplade till arbete. Närmare hälften av deltagarna i utbildning har varit tillbaka i arbetslöshet ett år efter att utbildningen startade. Att en stor andel återgår till arbetslöshet behöver inte vara problematiskt så länge arbetslöshetstiden är kort. Kompletterande analyser visar att relativt få deltagare snabbt får ett arbete efter att återigen varit arbetslös.²⁹

²⁷ Att övergångar till osubventionerade anställningar är förknippade med en tydligare förankring förklaras sannolikt av selektion. Arbetssökande som når dessa utfall har alltså från början förmodligen bättre förutsättningar. Efter ett år är det 28 procent av de som haft osubventionerad anställning som återgått i arbetslöshet, för subventionerad anställning och utbildning är motsvarande andel 43 respektive 49 procent.

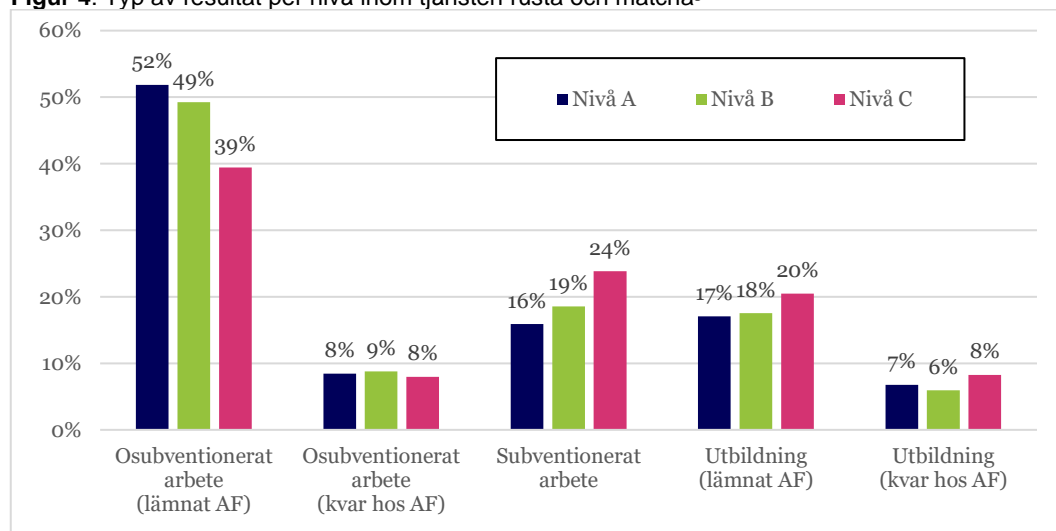
²⁸ För utbildningsresultat är analysen begränsad till de som i samband med utbildningen lämnat Arbetsförmedlingen.

²⁹ Av samtliga arbetssökande som lämnade Arbetsförmedlingen i samband med att de startat en reguljär utbildning och sedan återvänt som arbetssökande är det hittills endast sju procent (elva sökande) som senare fått ett arbete. Analyserna visar även vad som sker med de arbetssökande som påbörjar en utbildning men inte avslutar sin arbetslöshet, det vill säga då den arbetssökande fortsätter att vara inskriven som arbetslös och erhåller aktivitetsstöd samtidigt som de går en utbildning. Det avser studier på kommunal vuxenutbildning, folkhögskola, yrkeshögskola eller högskola/universitet som förberedande insats enligt 30 § 4 p. eller 5 p. förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Av de som påbörjat denna typ av utbildning tycks

2.3.4 Skillnader och likheter i typer av resultat mellan tjänstens tre nivåer

I figur 4 görs en jämförelse av de olika typerna av resultat mellan deltagare i de tre nivåerna inom rusta och matcha. Det som framför allt verkar skilja nivåerna åt är övergångar till subventionerat arbete, som är klart vanligast i nivå C. Detta är inte helt överraskande med tanke på att subventionerade arbeten i regel riktas till sökande som varit arbetslösa en viss tid, samtidigt som de nivågränser som används för bedömningsstödet för att sortera de arbetslösa i olika nivåer hänvisar sökande med längre arbetslöshetstider till nivå C. För övergångar till utbildningar är skillnaderna förhållandevis små; 24 procent i nivå A jämfört med 23 respektive 29 procent i nivå B respektive C.

Figur 4: Typ av resultat per nivå inom tjänsten rusta och matcha³⁰



ett fåtal senare ta steget vidare ut ur arbetslöshet. Av samtliga som påbörjat dessa utbildningar (de fall där Arbetsförmedlingen ersatt leverantörerna) har omkring tio procent senare avregistrerats till antingen arbete eller reguljära studier.

³⁰ I slutet av januari 2022 hade Arbetsförmedlingen resultatersatt leverantörerna för ca 4 600 deltagare.

3 Analyser avseende stödet till deltagarna

Alla deltagare i upphandlade matchningstjänster ska få ett individuellt anpassat och ändamålsenligt stöd.³¹ Detta oavsett om deltagaren står närmare eller längre ifrån arbetsmarknaden och därmed har olika stödbehov för att nå målet med tjänsten. I effektutvärderingen av tjänsten stöd och matchning konstaterades att tjänsten har olika effekt för olika grupper av arbetssökande och att det därför är av stor vikt att framtida tjänster är utformade så att leverantörerna har både verktygen och incitamenten för att stötta alla arbetssökande, oavsett avstånd till arbetsmarknaden.³²

Upphandlade matchningstjänster bygger på avtal som sätter ramarna för vad som ska ingå i tjänsten samt vad som förväntas av leverantören. Tjänsteutformningen, så som den beskrivs i förfrågningsunderlaget och i avtalet, som förfrågningsunderlaget är en central del av, är myndighetens främsta styrmedel. Den utgör grunden även för myndighetens användning av tjänsten samt för myndighetens kontroll och uppföljning. Avtalet ska vara så precist att det finns en tydlig förväntan på vad som förväntas av leverantören och att myndigheten kan agera avtalsrättsligt när dessa krav inte efterlevs. Samtidigt ska det inte vara så detaljerat att det hindrar leverantörens möjligheter till innovation eller skapar onödiga kostnader. En grundläggande princip för att hantera detta är att ställa detaljerade krav avseende sådana aspekter som det finns kunskap om att det leder till önskade effekter, men arbeta mer utifrån övergripande incitament vad gäller faktorer där kopplingen till önskade resultat är mer osäker. I utformningen av avtalen måste det således göras svåra avvägningar och det är inte alltid möjligt att fånga alla potentiella risker. En viktig fråga som brukar lyftas inom forskningen är riskerna att leverantören inte arbetar lika aktivt med alla arbetssökande. Detta, så kallad parkering, uppstår när leverantörer prioriterar deltagare som står närmare arbetsmarknaden eller när leverantörer prioriterar vissa deltagare framför andra inom ett och samma spår eller nivå i tjänsten. Liknande situationer kan uppstå när deltagare med vissa typer av behov riskerar att systematiskt få mindre stöd. Dessa fenomen uppkommer naturligt eftersom leverantörerna kommer att prioritera sin insats i syfte att maximera företagets lönsamhet.³³ I avsnittet nedan behandlas olika aspekter av att säkra att detta inte sker, utan att alla arbetssökande får ett ändamålsenligt stöd utifrån sina individuella behov.

3.1 Ändamålsenligt stöd utifrån deltagarnas förutsättningar

Analysfråga: Hur kan matchningstjänster utformas i syfte att leverantörer ska ge ett ändamålsenligt stöd till alla deltagare i matchningstjänster och att leverantörerna inte prioriterar bort de deltagare som står längre ifrån arbetsmarknaden (så kallad parkering), bland annat genom ekonomiska incitament i form av ersättningar till

³¹ Arbetsmarknadsdepartementet. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. Ds 2021:27. S. 49.

³² Arbetsförmedlingen. *Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning*. Dnr Af-2021/0091 6867.

³³ Se till exempel Crépon, B. 2018. *Private providers of labor market service: A review of the evidence*. samt Calmfors och A. Bergström (Red.). *Framtidens arbetsförmedling*. Fores. 2018. S. 239–298.

leverantörer som differentieras utifrån deltagarnas förutsättningar att få arbete, varierande utförarkrav och innehåll inom olika delar av tjänsterna och genom kontroll och uppföljning av leverantörer och tjänster?

Sammanfattning:

Flera olika delar av tjänstens utformning behöver samspela för att bidra till att samtliga deltagare får ett ändamålsenligt stöd.

Indelning av arbetssökande i nivåer med differentierad ersättning skapar incitament och förebygger parkering mellan nivåerna. Små skillnader i resultat mellan nivåerna i tjänsten rusta och matcha indikerar att detta fungerar, men vidare analyser behövs.

En förutsättning för att uppnå önskade resultat med en differentierad ersättning är att det finns ett effektivt och ändamålsenligt sätt att dela in arbetssökande i olika nivåer baserat på deras stödbehov. Användandet, utformningen och utvecklingen av det statistiska bedömningsstödet är en viktig komponent i detta. Analyser konstaterar att Arbetsförmedlingens statistiska verktyg för arbetsmarknadspolitisk bedömning har relativt god träffsäkerhet.

Parkering inom nivåerna förebyggs genom väl avvägda, tydliga och uppföljningsbara krav på leverantörens kompetens och innehållet i tjänsten. Det är troligt att Arbetsförmedlingen i en vidareutvecklad tjänst kommer att förfinas utförarkraven jämfört med tjänsten rusta och matcha. Det är viktigt att kraven uppfattas som relevanta och enkla att rapportera av leverantörerna.

Uppföljning och utvärdering som möjliggör för Arbetsförmedlingen att sprida kunskap till leverantörerna om vad som fungerar och inte för olika behov bidrar till kvalitativ utveckling av stödet.

3.1.1 Differentiering av ersättning utifrån deltagarnas förutsättningar

Ersättningsmodellens grundutformning

Arbetssökande som bedöms vara i behov av en matchande tjänst kan ha varierande avstånd till arbetsmarknaden. Beroende på deltagarens stödbehov behöver leverantören troligtvis avsätta olika mängd resurser i arbetet med att nå målet med tjänsten. Om ersättningen är densamma för samtliga deltagare finns en risk för att leverantören prioriterar arbetssökande som står närmare arbetsmarknaden, eftersom de kräver en mindre insats. Syftet med att differentiera ersättningen till leverantörer utifrån arbetssökandes stödbehov och bedömt avstånd till arbetsmarknaden är att skapa en balans mellan förväntade kostnader och förväntade intäkter. Det skapar incitament för leverantören att lägga resurser även på de som står längre ifrån arbetsmarknaden.

En välbalanserad differentiering av ersättning och flera ersättningsnivåer gör det också lättare för leverantörerna att anpassa sitt arbete då antalet deltagare i olika nivåer av tjänsten kan skifta med tiden, till exempel vid förändringar i sökandesammansättningen och konjunktur samt mellan olika leveransområden utifrån regionala förutsättningar, se mer i avsnitt 4.2.2 *Varaktighet som resultat i en*

matchningstjänst och 5 Analyser avseende likvärdigt utbud av matchningstjänster i hela landet

Inom tjänsten stöd och matchning fick leverantörerna en förhållandevis hög grundersättning, medan en något mindre del av den totala ersättningen baserades på resultat. Ersättningssystemet inom tjänsten rusta och matcha har en betydligt högre andel av ersättningen baserad på resultat och grundersättningen är därmed lägre. Detta för att ytterligare stärka incitamenten för leverantörerna att snabbt leverera gynnsamma resultat för de arbetssökande.

Ett alternativ till grundersättning är att leverantören får en startersättning när den arbetssökande anvisas till tjänsten. Vid utformningen av tjänsten rusta och matcha bedömde Arbetsförmedlingen att en startersättning skulle innebära en risk för parkering.³⁴ Startersättning kan också innebära en risk för att aktörerna ska uppmana deltagarna att byta aktör vid flera tillfällen för att på så sätt generera ny startersättning. Myndighetens bedömning att startersättning bör undvikas kvarstår och att en grundersättning i form av en periodisk ersättning är att föredra.

En annan möjlighet för att ge leverantörer en förbättrad intäktsuppskattning för sin verksamhet, är att grundersättning för en deltagare utgår till högre belopp i början av tjänsten och därefter avtar succesivt. Detta skulle dock vara problematiskt vid deltagares byte av leverantör under tjänstens gång, då en tidigare leverantör kan ha erhållit en stor del av grundersättningen för deltagaren, medan en ny leverantör inte får goda förutsättningar att arbeta vidare med den arbetssökande. Det riskerar också att minska incitamenten att snabbt nå resultat och kan öka risken för parkering.

Arbetsförmedlingen bedömer därför att en balans mellan en grundersättning som utbetalas löpande och en resultatersättning, med tydlig fokus på resultatersättningen är den bästa utgångspunkten för ersättningsmodellen. Detta kan sedan, om myndigheten bedömer att detta är fortsatt lämpligt, kompletteras med en snabbhetspremie på samma sätt som i tjänsten rusta och matcha.

Bedömningsstödet

En förutsättning för att uppnå önskade resultat med en differentierad ersättning är att det finns ett effektivt och ändamålsenligt sätt att dela in arbetssökande i olika nivåer baserat på deras stödbehov. Användandet, utformningen och utvecklingen av det statistiska bedömningsstödet är en viktig komponent i detta. Ett ändamålsenligt bedömningsstöd kan bidra till att deltagare hamnar i korrekt ersättningsnivå utifrån sitt stödbehov redan vid anvisningen till tjänsten.

Det statistiska bedömningsstödet utvecklades för att göra en bred arbetsmarknadsbedömning av avstånd till arbetsmarknaden. För tjänsten rusta och matcha används delar av hela bedömningsstödet uppgifter. Inskrivningstiden och den beräknade sannolikheten relateras till på förhand bestämda gränser för att avgöra om tjänsten rusta och matcha är lämplig för den arbetssökande. Gränserna för nivåerna sätts för att prioritera rätt arbetssökande för tjänsten utifrån bland annat

³⁴ Jämför resonemang i Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

konjunktur och ekonomiska förutsättningar. Arbets sökande med störst behov av stöd rekommenderas av det statistiska bedömningsstödet till fördjupat stöd utanför tjänsten, medan arbets sökande med minst behov i stället bedöms ha för litet stödbehov för att behöva tjänsten.

Utifrån de analyser som Arbetsförmedlingen gjort genom statistiska verktyg för arbetsmarknadspolitisk bedömning³⁵ kan relativt god träffsäkerhet konstateras. Det finns inga tydliga belägg för att målgrupper med svagare ställning missgynnas, utan arbets sökande som liknar varandra i termer av stödbehov behandlas på samma sätt, oavsett vilken målgrupp de tillhör. Det är Arbetsförmedlingens bedömning att differentieringen av arbets sökande som ligger till grund för olika ersättningsnivåer även fortsättningsvis bör utgå från en samlad bedömning av stödbehovet och inte utifrån exempelvis särskilda målgrupper som de arbets sökande tillhör³⁶.

Arbetsförmedlingen kommer fortsätta att utveckla och förbättra det statistiska bedömningsstödet för att ytterligare bidra till såväl välgrundade och träffsäkra beslut om anvisningar till insatser som indelningen av arbets sökande i olika nivåer inom matchningstjänsten. En viktig aspekt kopplad till möjligheterna att utveckla bedömningsstödet är att Arbetsförmedlingen får tillgång till uppgifter från till exempel Skatteverket. Här pågår dialog med uppdragsgivaren om behovet av regeländringar för att möjliggöra detta och myndigheten har lämnat in en hemställan på detta område.³⁷

Bidrar en differentierad ersättning utifrån stödbehov till att alla deltagare får ändamålsenligt stöd och motverkar parkering?

Som framgår ovan i avsnitt 2.2.2 *Bakgrundsinformation - tjänsterna stöd och matchning och rusta och matcha*, så är det i tjänsten rusta och matcha är det den arbets sökandes bedömda avstånd till arbetsmarknaden som avgör nivån på både grund- och resultat ersättningen till leverantören. Det är en tydlig skillnad i ersättningen mellan de olika nivåerna. Leverantörerna får mest betalt för övergångar till arbete eller studier i nivå C och minst betalt för övergångar i nivå A. De arbets sökande som bedöms ha störst behov av stöd ska hamna i nivå C och de med minst behov i nivå A. Denna indelning ses också tydligt i sammansättningen av arbets sökande i de tre nivåerna. Exempelvis har arbets sökande som deltagit i nivå A i genomsnitt kortare inskrivningstid på Arbetsförmedlingen och högre utbildningsnivå, jämfört med deltagare i nivå B och C.

Det finns ingen skillnad i kravställningen mellan nivåerna om vilka aktiviteter eller hur mycket aktiviteter som ska erbjudas den arbets sökande. Som framgår i avsnitt 2.3.1 *Liknande resultat i tjänstens tre nivåer*, figur 1, skiljer sig resultaten mellan de olika nivåerna mycket lite. Detta kan vara en indikation på att befintlig differentiering av ersättningen har, i vart fall på kort sikt, motverkat parkering.

³⁵ Arbetsförmedlingen, *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom kundval rusta och matcha - en kvalitetsgranskning*. Dnr Af-2020/0046 7913.

³⁶ Exempelvis nyanländ eller person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

³⁷ Arbetsförmedlingen. *Hemställan: En mer träffsäker och enhetlig arbetsmarknadspolitisk bedömning och förbättrad kvalitet i uppföljningen av matchningstjänster*. Dnr Af-2022/0013 1747.

Indelningen av arbetssökande utifrån bedömd jobbchans gör att man i utgångsläget kan förvänta sig att en större andel deltagare går till arbete och utbildning i nivå A jämfört med nivå B och C. Samtidigt är tanken med att ge leverantörerna lägst ersättning för deltagare i nivå A och högst för deltagare i nivå C att skapa incitament att ge mer stöd till arbetssökande med lägre jobbchans. Detta kan i sin tur förväntas leda till att det blir mindre skillnader (dock inte helt utjämnande) mellan nivåerna vad gäller övergångar till arbete och utbildning, jämfört med om det hade varit samma nivå på ersättningen för samtliga deltagare.

Arbetsförmedlingen har i samarbete med IFAU utformat försöksverksamheten i tjänsten rusta och matcha på ett sätt som ska möjliggöra en effektutvärdering av hur nivån på ersättningen till leverantörer påverkar de arbetssökandes jobbchans. Utvärderingen kommer bland annat studera om en högre ersättning till leverantören också ger ett högre utflöde till arbete och utbildning. Arbetet med utvärderingen har påbörjats men det är ännu för tidigt att dra några slutsatser.

Alternativ till ersättning differentierad utifrån stödbehov

Ett alternativ för att motverka parkering är att ha en ersättningsmodell där beloppen för resultatjämsättningen blir högre ju större andel av en grupp arbetssökande som leverantören når resultat för. Denna typ av ersättningsmodell kallas för prisaccelerationsmodell och används i Storbritannien i stället för att dela in deltagare i olika spår eller nivåer³⁸. Modellen har tidigare beskrivits i rapporten *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*³⁹. Även OECD nämner modellen som en potentiell lösning i sin första delrapport om reformeringen⁴⁰. Modellen som används i Storbritannien utgör dock inte ett valfrihetssystem. Leverantörerna är därmed ensamma leverantörer i olika leveransområden. Modellen har flera fördelar och potentiellt sett skulle den även kunna komplettera, snarare än ersätta, användningen av olika ersättningsnivåer. Arbetsförmedlingen bedömer dock att modellen kan vara svår att implementera i ett valfrihetssystem med flera mindre leverantörer och med individuella starter i tjänsten. Det skulle medföra utmaningar i att definiera vilka arbetssökande som ska ingå i olika beräkningsgrupper. Dessutom blir det känsligt för mindre leverantörer där slumpmässiga sammansättningseffekter av deltagare i ökad utsträckning påverkar intäktsmöjligheterna. Det finns också ytterligare utmaningar kopplat till implementeringen om ersättningsmodellen för matchningstjänsten även ska hantera olika varaktighetsbegrepp och eventuella differentieringar utifrån typ av resultat.

3.1.2 Utförarkrav och innehåll

Allmänna utgångspunkter för utförarkrav

En differentiering av arbetssökande i olika nivåer med högre ersättning för de arbetssökande som har ett högre stödbehov bedöms minska risken för parkering mellan nivåer. För att alla deltagare inom en bred målgrupp ska få ändamålsenligt

³⁹ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

⁴⁰ European Commission and OECD. *Output 1: Note on options to strengthen employment services and activation programmes in Sweden*. 21SE03 - Reforming the Swedish Public Employment Service. REFORM/IM2021/009. Dnr Af-2021/0097 1091.

stöd kan det förutom en differentierad ersättningsmodell vara aktuellt att ställa olika krav på tjänstens utförande. När avtalen lämnar utrymme för innovativ metodik och inte beskriver alla möjliga situationer som kan uppstå, har leverantörerna större möjligheter att exempelvis använda mer innovativa metoder och arbetssätt. Om avtalen å andra sidan är för detaljerade finns det en risk att mer innovativa arbetssätt hämmas då det kan medföra att man bryter mot avtalet.⁴¹ Utförarkrav kan också uppfattas av leverantörerna som onödiga eller administrativt betungande.⁴² Samtidigt kan vissa krav vara nödvändiga för att säkerställa kvalitet i tjänsten. Det är därför viktigt att varje utförarkrav är välmotiverat med krav på en lägsta nivå för att kunna säkerställa att arbetssökande fått stöd under tiden för tjänsten och även nått viss progression, även om deltagaren inte erhåller arbete eller påbörjar studier under tjänsten. De krav som idag ställs på innehåll i tjänsten rusta och matcha, se mer nedan i avsnitt 3.3.2 *Avtals- och upphandlingsrättslig utformning av tjänsten rusta och matcha*, utgår från sådant som Arbetsförmedlingen har kunskap om bidrar till att den arbetssökande närmar sig en varaktig förankring på arbetsmarknaden.

Ett angreppssätt för att säkerställa att kraven inte blir för betungande – och som också kan bidra till att säkra ett ändamålsenligt stöd – kan vara att över tid i tjänsten öka utförarkraven så att deltagare som efter en viss tid i tjänsten inte nått målet får mer aktiviteter kravställda för att inte parkeras av leverantören.

Inom stöd och matchning ställde Arbetsförmedlingen varierande krav på de aktiviteter leverantören genomförde beroende på vilket spår inom tjänsten som deltagaren var anvisad till. Inom rusta och matcha gäller i stället samma krav på aktiviteter oavsett vilken nivå deltagaren anvisats till. I stöd och matchning handlade den varierande kravställningen om mängden individuella möten, samt att möten som genomfördes med språkstöd bedömdes ta längre tid i anspråk. Rusta och matcha har inte sådana detaljeringskrav avseende exempelvis språkstöd, utan det är något som leverantörerna ska tillhandahålla utifrån de arbetssökandes behov. De kompenseras ersättningsmässigt genom den generella differentierade ersättningen för vilken nivå deltagaren är i.

Krav på leverantörens medverkan i kontrollen av arbetssökande

Arbetsförmedlingen kommer även i det reformerade systemet ha ett ansvar för att kontrollera att arbetssökande lever upp till kraven på att få ersättning. De arbetssökande som deltar i en matchningstjänst kommer dock i större utsträckning att ha kontakt med leverantörerna än med Arbetsförmedlingen. Leverantörerna får därför en viktig roll i utförandet av kontrolluppdraget. Forskning visar att kontroll förkortar tiden i arbetslöshet för de arbetssökande⁴³ varför de upphandlade leverantörernas medverkan i kontrollen behöver prioriteras och säkerställas i det fortsatta arbetet. För att uppfylla sin roll i kontrollfunktionen behöver leverantörerna stödja de arbetssökande så att de kan efterleva de krav som ställs på dem, bland

⁴¹ För en genomgång av teoretiska studier kopplad till upphandlade tjänster se Arbetsförmedlingen. *Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning*. Dnr Af-2021/0091 6867.

⁴² European Commission and OECD. *Output 1: Note on options to strengthen employment services and activation programmes in Sweden*. 21SE03 - Reforming the Swedish Public Employment Service. REFORM/IM2021/009. Dnr Af-2021/0097 1091.

⁴³ Lombardi, S. och Vikström, J. *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösa sökande*. Rapport 2019:23. IFAU. 2019

annat att aktivt söka arbete, samt avvikelserapportera i de situationer som myndigheten anger i riktlinjerna för avvikelserapportering.

Arbetsförmedlingens analyser⁴⁴ visar att resultatbaserade ersättningsmodeller kan främja en aktiv medverkan från de upphandlade leverantörerna i kontrollen av de arbetssökande. Genom att leverantörer medverkar i arbetet med krav på och kontroll av sökaktivitet med mera stimuleras en aktivitetsnivå hos den arbetssökande som ökar sannolikheten för att deltagaren ska kunna komma i arbete. Leverantörens medverkan i kontrollen av de arbetssökande kan således bidra till att samtliga arbetssökande får ett ändamålsenligt stöd. Detta förutsätter dock att upphandlade leverantörer dels har kännedom om detta samband, dels har kännedom om vilka krav som ställs på den arbetssökande som befinner sig i insatsen

Krav på innehållet i tjänsten

Syftet med att utveckla rusta och matcha var att dra lärdom inför den kommande reformeringen. För att kunna sätta fokus på hur stor påverkan ersättningsmodellen hade på tjänstens funktionssätt gjorde myndigheten ett aktivt val att ställa få krav i tjänsten i övrigt och ge leverantörerna ett stort handlingsutrymme vad gäller innehåll. Vissa utförarkrav bedömdes dock som nödvändiga för att säkra en grundläggande kvalitet i tjänsten. Leverantörerna måste bland annat kunna visa på erfarenhet av liknande arbete och behöver uppvisa referensuppdrag som avser ett rustande och ett matchande uppdrag. Detta kombineras med krav på kompetens och erfarenhet för handledare: den roll som ansvarar för att kartlägga deltagares behov och förutsättningar samt för att planera stöd och aktiviteter för varje deltagare. I jämförelse med andra tjänster som Arbetsförmedlingen tidigare upphandlat, inklusive stöd och matchning, har myndigheten minskat detaljeringsgraden i de krav som ställs på leverantörens personal. Arbetsförmedlingen har i tjänsten rusta och matcha inte heller satt upp ett maximalt antal deltagare per handledare, vilket förekommer i andra tjänster.

Vad avser krav på innehåll i tjänsten så är leverantören skyldig att upprätta en planering tillsammans med den arbetssökande där det ska framgå hur deltagaren ska uppnå målet med tjänsten, och därmed lösa den sin arbetslöshetssituation. Denna planering ska omfatta aktiviteter som motsvarar hela den arbetssökandes arbetsutbud. Aktivitetsnivån kan anpassas till individuella behov. Leverantören ska också genomföra obligatoriska utvecklingsmöten på minst 30 minuter var 14:e dag, lämna en månadsvis rapportering om det stöd den arbetssökande fått, samt lämna en slutrapport när den arbetssökande avslutar tjänsten.

Deltagandet i en matchningstjänst sker inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska program, något som kan påverka vilken typ av aktiviteter som en arbetssökande kan och får ta del av under tiden för tjänsten. Detta beror på att aktiviteterna ska vara förenliga med de specifika syften och regelverk som avser de olika programmen. För att underlätta för leverantörerna att planera den arbetssökandes aktiviteter har Arbetsförmedlingen för både stöd och matchning samt

⁴⁴ Arbetsförmedlingen. *Handlingsplan för att utveckla styrningen och kontrollen av fristående aktörers avvikelserapportering*. Dnr Af-2020/0069 5320.

rusta och matcha skapat så kallade verktygslådor. Dessa visar godkända aktiviteter som är förenliga med inriktningen och avgränsningen för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Analys av stödet till deltagare utifrån leverantörernas rapportering

Leverantörerna av matchningstjänsten skickar varje månad in en rapport över vilket stöd som getts till deltagaren, en så kallad periodisk rapport. Rapportens huvudsakliga funktion utgör en viktig del i det ekonomiska flödet. Dock kan analys av rapporterna i dagsläget ge Arbetsförmedlingen en möjlighet att undersöka om deltagarna får det stöd de har rätt till, samt om omfattningen av stödet skiljer sig systematiskt mellan grupper av arbetssökande. Rapporterna kommer framöver att vara en viktig beståndsdel i utvecklingen av myndighetens kontroll-, uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Arbetsförmedlingen har analyserat genomförandet av individuella utvecklingsmöten, samt hur stor andel av de arbetssökande som enligt rapporteringen har fått minst ett jobbförslag under månaden.⁴⁵ Analysen visar att majoriteten av deltagarna, 84 procent, har fått minst ett jobbförslag per månad. Vad gäller andel deltagare som fått ta del av de två obligatoriska individuella mötena per månad skiljer sig resultaten åt beroende på vilka krav som ställs på rapporteringen. I de periodiska rapporterna ska leverantören ange datum för när mötena har genomförts. Det är ungefär två av tre deltagare som fått minst två individuella möten per månad. Det finns dock en del periodiska rapporter som saknar datum för möten men där timmar angivits för denna aktivitet. Vid ett antagande att även bedöma rapportering av 1 timme i aktiviteten ”individuellt möte” som att två möten á 30 minuter har genomförts denna månad så ökar andelen deltagare som fått två individuella möten till 98 procent. Ytterligare antaganden där leverantören måste redovisat två datum alternativt två timmar ger en andel på ungefär 85 procent. Analysen visar inte på några tydliga skillnader mellan olika grupper av deltagare i andelen som får minst två möten, dvs. resultatet är lika i jämförelse för till exempel män och kvinnor, utrikes och inrikes födda och mellan deltagare i de olika nivåerna i tjänsten.

Vad gäller jobbförslag så sammanfaller resultaten från de periodiska rapporterna väl med de som framkommer i de enkäter som skickas ut till arbetssökande som tar del av tjänsten. I senaste omgången av enkäten uppger 84 procent att de fått förslag på lämpliga arbeten att söka. På frågan om de under tidsperioden haft individuella möten med en handläggare hos leverantören svarar 73 procent ja, 7 procent delvis och 19 procent nej. Antas att de som svarat ja har fått minst två möten, så är andelen betydligt lägre än de som redovisas ovan från de periodiska rapporterna. Inte heller i detta avseende finns det några könsskillnader

⁴⁵ För att säkerställa att de arbetssökande som undersöks verkligen har fått två möten under månaden ställs kravet för analysen att de ska ha varit kvarstående hos leverantören både föregående och innevarande månad. Månader då det finns en avvikelserapport har exkluderats. Detta gör att ett stort antal observationer exkluderas, men säkerställer samtidigt att de resultat som redovisas är så korrekta som möjligt.

Resultaten visar också att deltagaren fortsätter att få möten och jobbförslag i ungefär samma mängd över tid i tjänsten. Det finns vissa indikationer på att andelen som får minst två individuella möten i månaden snarare öka något över tid. Detta talar emot att deltagare som inte snabbt går ut i arbete ”parkeras” även om en sådan slutsats behöver grundas på analys av samtliga stödaktiviteter som deltagaren erbjuds. Andelen deltagare som fått ta del av minst två individuella möten skiljer sig inte heller åt mellan tjänstens tre nivåer, vilket också gäller för jobbförslag.

Myndigheten har vidare analyserat andelen deltagare som tagit del av språkstöd. Leverantören har ett ansvar för att deltagare med bristande språkkunskaper i svenska eller funktionsnedsättningar som påverkar språkförståelse erbjuds anpassning för att kunna tillgodogöra sig tjänsten, till exempel översättning eller tillgång till material på lätt svenska. Detta görs genom att tillhandahålla språkstöd. Kostnader för eventuell språktolk ingår i avtalet, vid behov av teckenspråkstolk kontaktar leverantören Arbetsförmedlingen som gör ett avrop från befintligt avtal⁴⁶. I leverantörernas redovisning anges att en av fem deltagare tar del av språkstöd i tjänsten, där andelen är 29 procent för utrikesfödda och 2 procent för inrikes födda. Andelen deltagare som tagit del av språkstöd skiljer sig inte mellan män och kvinnor och inte heller mellan utrikesfödda män och utrikesfödda kvinnor. Andelen är, som förväntat, nivå C och lägst i nivå A.

Utförarkrav i en vidareutvecklad tjänst

Att det i tjänsten rusta och matcha finns ett relativt litet antal utförarkrav beror till stor del på att av att tjänsten skulle utgöra en försöksverksamhet och att ett centralt syfte var att utvärdera ersättningsmodellens effekt i sig. Det är därför troligt att Arbetsförmedlingen i en vidareutvecklad tjänst kommer att förfina utförarkraven ytterligare. Detta mot bakgrund av myndighetens behov av att kunna kontrollera och följa upp tjänsten för att säkra ett ändamålsenligt stöd och förebygga parkering av deltagare. Vidare är det även viktigt för att säkerställa ett likvärdigt stöd till samtliga deltagare. Det sistnämnda avser främst krav på vissa aktiviteter samt dess frekvens och omfattning, men också krav på kompetenser hos leverantören.

Utformningen av dessa utförarkrav behöver, som framförts ovan, vägas mot leverantörernas möjlighet till innovativa arbetssätt och metoder. En annan viktig aspekt är också att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa goda förutsättningar för leverantörerna att fullgöra de utförarkrav som implementeras så att de inte medför komplicerad och onödigt betungande administration. Samtidigt behöver sambandet mellan kontroll och sanktioner för de upphandlade leverantörerna tydliggöras.

3.1.3 Kontroll och uppföljning av leverantörer och tjänster

En ändamålsenlig kontroll och uppföljning av leverantör och tjänst kan förstärka den incitamentsstruktur och styrning som ges genom tjänstens utformning. Kontroll och uppföljning är också en förutsättning för att säkerställa att utformningen av tjänsten har förväntad effekt och att utförarkraven i efterlevs.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha*. Publicerad den 14 oktober 2021. Dnr Af-2021/0076 0034.

Det viktiga samspelet mellan styrning, kontroll och uppföljning innebär att tjänsten behöver utformas så att den möjliggör både en effektiv kontroll, dvs. kontroll av avtalsefterlevnad, och en uppföljning för att bidra till förbättring av kvaliteten i och effekten av tjänsten.

Analyser av styrningen och kontrollen av upphandlade leverantörers avvikelserapportering visar att vissa leverantörer kan ha incitament att inte medverka i kontrollen av de arbetssökande.⁴⁷ Upphandlade leverantörer kan till exempel ha incitament att minimera rapporteringen av omständigheter som kan vara till men för den arbetssökande för att motverka att den arbetssökande då i stället väljer annan aktör. Leverantörer som inte sköter sin uppgift så som de ska, kan därutöver få konkurrensfördelar genom att de lägger mindre resurser på kontroll, till exempel genom att inte utveckla en intern styrning som innebär att arbetssökandes frånvaro och annan misskötsamhet identifieras, noteras och rapporteras. För att säkra ett kvalitativt och ändamålsenligt stöd till alla arbetssökande oavsett leverantör, behöver myndigheten säkerställa en kontroll som innebär att de leverantörer som inte sköter avvikelserapporteringen snabbt identifieras, tex genom en ökad grad av automatisering av uppgifter. Vid myndigheten pågår också ett utvecklingsarbete med att ta fram en riskbaserad modell och plan för identifiering av brister hos och kontroll av de upphandlade leverantörernas avvikelserapportering, som bland annat bör användas för den vidareutvecklade matchningstjänsten.⁴⁸

Resonemanget ovan gäller inte enbart avvikelserapportering. Arbetsförmedlingen arbetar generellt med att förbättra och utveckla myndighetens kontroll och uppföljning av både leverantör och tjänst.

En förutsättning för en kostnadseffektiv kontroll och uppföljning är att den information som samlas in är strukturerad och enhetlig. Myndighetens arbete med att använda data på nya sätt – för att till exempel identifiera aktörer som agerar avvikande och där det finns risk för avvikelser från avtal – behöver också utvecklas. För närmare beskrivning av planering och utmaningar i arbetet med att utveckla nya sätt att nyttja information om såväl aktör och om det stöd som leverantörerna tillhandahåller för att bedöma risk för avvikelse från avtal eller oseriöst agerande och för att identifiera hur tjänsten kan utvecklas för att nå bättre kvalitet och resultat (se vidare i Regleringsbrevsuppdrag 2022 3.3 *Kontroll och uppföljning av leverantörer*⁴⁹ med rapporteringsdatum 13 april)

Det är viktigt att denna utveckling genomförs på ett sätt som inte riskerar att leverantörerna lär sig att rapportera genomförda aktiviteter med deltagare på ett till synes godkänt sätt, utan att det stöd som ska utgöra underlag för rapporten faktiskt utförs. Insatser för att stärka kontrollen av att stöd till deltagare ges i enlighet med krav i avtal bör därför också kombineras med fortsatt utveckling av leverantörernas

⁴⁷ Arbetsförmedlingen. *Handlingsplan för att utveckla styrningen och kontrollen av fristående aktörers avvikelserapportering*. Dnr Af-2020/0069 5320.

⁴⁸ Denna utvecklingsåtgärd bedrivs som en del i Arbetsförmedlingen. *Handlingsplan för att utveckla styrningen och kontrollen av fristående aktörers avvikelserapportering*. Dnr Af-2020/0069 5320.

⁴⁹ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen. Avsnitt 3.3.

förutsättningar att göra rätt vilket även inkluderar en möjlighet att redovisa på ett sätt som är administrativt enkelt och enhetligt.

Myndigheten har i rapporten *Förbereda för reformeringen* också framhållit att myndigheten bör stötta de upphandlade leverantörerna genom att förmedla kunskap om framgångsfaktorer, bland annat rörande kontrollen av de arbetssökande som bland annat kommer omhändertas i det kommande arbetet med den vidareutvecklade matchningstjänsten.⁵⁰ Det kan bedömas ligga i myndighetens roll att förmedla sådan kunskap, speciellt för leverantörer som har begränsade resurser att själva kunna följa forskningen om effektiva insatser för arbetssökande.

3.1.4 Möjlighet att exkludera leverantörer

En del i att säkra ett ändamålsenligt stöd för arbetssökande är att Arbetsförmedlingen agerar med sanktioner och exkludering när leverantörer inte lever upp till utförarkraven. Detta bidrar till en fungerande marknad och upprätthåller förtroendet till systemet.

Det kan också diskuteras huruvida leverantörens resultat i sig ska kunna vara grund för sanktioner eller, i förlängningen, exkludering från tjänsten. Bland annat har OECD, som en del i sina rekommendationer kring reformeringen, fört fram att detta vore rimligt att överväga. Arbetsförmedlingen kan konstatera att ett av syftena med ett resultatbaserat valfrihetssystem är att det inte ska kunna vara lönsamt för leverantörer som inte presterar att vara kvar i tjänsten. Av prop. 2008/09:29 framgår följande: "Alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas. Lagen bygger på att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilde ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten". Valfrihetssystem kan alltså sägas fungera självsanerande, utifrån logiken att leverantörer som inte är bra kommer att väljas bort och till slut bli olönsamma. Betygsättningen av leverantörerna är också en del i detta, eftersom en sådan effekt understöds av att de arbetssökande har möjlighet och benägenhet att välja leverantör utifrån betyg/prestation.

I samband med införandet av tjänsten rusta och matcha gjorde Arbetsförmedlingen den samlade analysen att myndigheten uppnår önskad effekt - att ha skickliga och kompetenta leverantörer i systemet - genom ett tydligare fokus på resultatersättning och högre krav på leverantörerna för att få ansluta sig. I förfrågningsunderlaget för tjänsten rusta och matcha finns därför inga krav som gör det möjligt för myndigheten att exkludera leverantörer med för låg prestation. Arbetsförmedlingen ser i nuläget ingen anledning att omvärdera denna grundläggande hållning. I den mån ändamålsenliga och för leverantörerna förutsägbara ytterligare åtgärder för att säkerställa kvalitet i tjänsten identifieras inom ramen för den fortsatta vidareutvecklingen och implementeringen kommer myndigheten emellertid också överväga dessa.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen. *Förbereda för reformeringen av myndigheten*. Dnr Af-2020/0034 2118. Avsnitt 9.2.2.

3.2 Matchningstjänsterna ska främja goda resultat för kvinnor och män samt motverka diskriminering på arbetsmarknaden

Analysfråga: Hur kan matchningstjänsterna utformas i syfte att främja goda resultat för både kvinnor och män, inklusive de som står långt från arbetsmarknaden, samt i syfte att motverka diskriminering?

Sammanfattning:

Jämställdhet och likabehandling är viktiga principer för att främja goda resultat i matchningstjänsten.

I första hand är det den arbetsmarknadspolitiska bedömningen med stöd av det statistiska bedömningsstödet, differentiering av ersättning utifrån deltagares avstånd till arbetsmarknaden samt tydligt fokus på resultatetsättning som ska skapa incitament hos leverantörerna att arbeta effektivt med samtliga deltagare att uppnå resultat. Myndigheten behöver kontinuerligt arbeta med att utvärdera och kvalitetssäkra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och interna arbetssätt vid anvisning för att säkerställa likabehandling.

Arbetsförmedlingen överväger att ställa tydligare krav på att leverantörerna arbetar aktivt med att planera, följa upp och analysera hur stöd och aktiviteter fördelas. Dessa krav behöver kontrolleras och följas upp av Arbetsförmedlingen. Uppföljningen bör syfta till att öka både myndighetens och leverantörernas kunskap på området.

Ersättning utifrån hur en leverantörs resultat ser ut med avseende på fördelning mellan könen bör undvikas. Likaså krav på specifika metoder och arbetssätt på detta område.

I arbetet med att säkra ett likvärdigt stöd till män och kvinnor har Arbetsförmedlingen identifierat att ett annat viktigt utvecklingsområde inom likabehandling är stödet till äldre arbetssökande.

3.2.1 Utgångspunkter

Arbetsförmedlingen har ett tydligt uppdrag att främja mångfald och jämställdhet samt att motverka diskriminering i arbetslivet.⁵¹ Myndigheten har vidare ett ansvar att arbeta med jämställdhetsintegrering, vilket innebär att ett jämställdhetsperspektiv genomgående ska införlivas i myndighetens beslutsfattande, på alla nivåer och i alla delar av de processer som påverkar kvinnor och män.⁵² Även de matchningstjänster som Arbetsförmedlingen anskaffar ska utformas så att de främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar en könsuppdelning på arbetsmarknaden.⁵³

⁵¹ 3 § 3 p. förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵² Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut den 22 december 2021. Dnr A2021/02394 m.fl.

⁵³ Arbetsmarknadsdepartementet. Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. S. 45.

Att säkra att matchningstjänsterna främjar goda resultat för kvinnor och män samt motverka diskriminering på arbetsmarknaden innebär dels att kvinnor och män med likvärdiga behov får ta del av tjänsten i samma utsträckning, dels att de får sina behov tillgodosedda på ett likvärdigt sätt när de väl befinner sig i tjänsten. I följande avsnitt beskrivs hur matchningstjänsterna kan utformas för att främja goda resultat för kvinnor och män, inklusive de som står långt ifrån arbetsmarknaden, samt motverka diskriminering. Avsnittet baseras främst på lärdomar från arbetet med matchningstjänsten rusta och matcha.

3.2.2 Arbetsförmedlingens arbete med att säkra att män och kvinnor med likvärdiga behov får ta del av tjänsten

Det statistiska bedömningsstödet roll i att främja jämställdhet i tjänsten

Liksom vad avser ett ändamålsenligt stöd till deltagare generellt, så har bedömningsstödet en viktig roll i att säkra att kvinnor och män behandlas lika. En risk som lyfts i samband med det statistiska bedömningsstödet är att det baseras på historiska data om arbetssökande; det vill säga data som baseras på den handläggning arbetssökande historiskt fått från arbetsförmedlare. En farhåga kopplat till detta är att historisk diskriminering lyfts in i bedömningsstödet då den historiska handläggningen kan ha inneburit exempelvis att kvinnor i lägre utsträckning bedömts som matchningsbara, fått färre möten och mindre tillgång till arbetsnära stöd än män.⁵⁴ Arbetsförmedlingen släppte i april 2021⁵⁵ en rapport visar att träffsäkerheten i bedömningsstödet överlag är god. Utgångspunkten i analysen av likabehandling är principen att arbetssökande som liknar varandra i termer av faktiskt stödbehov ska behandlas på samma sätt, oavsett vilken grupp de tillhör (till exempel om de är kvinnor eller män). Analysen finner att kvinnor och män har motsvarande möjlighet att korrekt rekommenderas deltagande i tjänsten rusta och matcha vid en jämförelse av arbetssökande med ett faktiskt stödbehov. Det statistiska bedömningsstödet genererar således rekommendationer som förefaller likabehandla kvinnor och män med stödbehov. Trots att träffsäkerheten i bedömningsstödet överlag är god finns det behov av vidareutveckling och systematisk utvärdering, bland annat för att säkerställa likabehandling när målgrupperna för tjänsten rusta och matcha och/eller arbetsmarknaden förändras. Arbetsförmedlingen släppte i april 2021⁵⁶ en rapport visar att träffsäkerheten i bedömningsstödet överlag är god. Utgångspunkten i analysen av likabehandling är principen att arbetssökande som liknar varandra i termer av faktiskt stödbehov ska behandlas på samma sätt, oavsett vilken grupp de tillhör (till exempel om de är kvinnor eller män). Analysen finner att kvinnor och män har motsvarande möjlighet att korrekt rekommenderas deltagande i tjänsten rusta och matcha vid en jämförelse av arbetssökande med ett faktiskt stödbehov. Det statistiska bedömningsstödet genererar således rekommendationer som förefaller likabehandla kvinnor och män med stödbehov. Trots att träffsäkerheten i bedömningsstödet överlag är god finns det behov av

⁵⁴ För en diskussion om utmaningar kopplat till jämställdhetsperspektivet, se till exempel Arbetsförmedlingen. Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Cheung, M. Working paper 2018:2.

⁵⁵ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom kundval rusta och matcha - en kvalitetsgranskning*. Dnr Af-2020/0046 7913.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom kundval rusta och matcha - en kvalitetsgranskning*. Dnr Af-2020/0046 7913.

vidareutveckling och systematisk utvärdering, bland annat för att säkerställa likabehandling när målgrupperna för tjänsten rusta och matcha och/eller arbetsmarknaden förändras.

Idén som det statistiska bedömningsstödet bygger på är att det går att estimerade en individs möjligheter till arbete baserat på en mängd gruppdata. Till exempel, om 100 sökande har fått sin jobbchans bedömd att vara 20 procent (inom ett bestämt tidsintervall) så kommer 20 av dessa 100 sökande också hitta arbete (inom tidsintervallet). Väl estimerade bedömningar av möjligheter till arbete på gruppnivå (till exempel för män och kvinnor separat) är en viktig garanti mot diskriminering när bedömningsstödet används för att anvisa till insatser. Estimering på gruppnivå garanterar att möjligheter till arbete i genomsnitt är samma i respektive nivå för olika grupper av sökande. Om så inte skulle vara fallet kan detta skapa oönskade incitament som leder till diskriminerande behandling.

I en jämställdhetsanalys av tjänsten rusta och matcha som gjordes inom ramen för arbetet med jämställdhetsintegrering konstateras att de könsskillnader som finns tycks ha saklig grund. Myndigheten har gjort flera analyser av det statistiska bedömningsstödet, varav en fokuserade på enhetlighet utifrån funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, födelseland samt kön. Analysen visade att bedömningsstödet genererar bedömningar som förefaller likabehandla män och kvinnor med ett faktiskt stödbehov. Kvinnor och män har alltså samma möjlighet, 67 procent, att korrekt anvisas tjänsten.⁵⁷

Handläggarens roll i att främja jämställdhet i tjänsten

Som tidigare nämnts så ska den arbetsmarknadspolitiska bedömningen tillsammans med det statistiska bedömningsstödet identifiera arbetssökande som sannolikt är hjälpta av tjänsten rusta och matcha. Det är dock en handläggare som står för den slutliga bedömningen. Detta kan innebära att handläggaren gör en annan bedömning än utfallet i bedömningsstödet och därmed fattar ett annat beslut om anvisning till insats än vad bedömningsstödet rekommenderar. Enligt instruktioner som finns i handläggarstöd för tjänsten rusta och matcha ska avsteg från rekommendationen från det statistiska bedömningsstödet ske i undantagsfall, och om en sådan bedömning görs ska handläggaren alltid ange en motivering. Det kan finnas flera skäl till sådana bedömningar, exempelvis att den arbetssökande har låg aktivitetsförmåga eller bedöms ha kommande heltidsarbete eller studier. Dock saknas i mer än hälften av fallen motivering till varför beslut om avsteg fattats. Arbetsförmedlingen har tidigare konstaterat att kvinnor oftare än män bedöms ha en låg aktivitetsförmåga och inte anvisas till tjänsten rusta och matcha. Handläggarna använder också i stor utsträckning kategorin *annan orsak*, vilket innebär att det finns andra skäl som motiverar en annan bedömning än det som framgår av det statistiska verktyget.⁵⁸

I flera av Arbetsförmedlingens tidigare återrapporter konstaterar myndigheten att avsteg från bedömningsstödet görs i större utsträckning för kvinnor än för män, med

⁵⁷ Arbetsförmedlingen. *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022-2025*. Dnr Af-2021/0051 7044

⁵⁸ Arbetsförmedlingen. *Kundval rusta och matcha – Uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst*. Arbetsförmedlingen analys 2021:15. Dnr Af-2021/0037 4739

följd att fler kvinnor än män inte anvisas rusta och matcha.⁵⁹ Det behöver dock tilläggas att skälen för detta kan vara fullt rimliga; kvinnor har generellt sett bättre initiala förutsättningar än män, till exempel högre utbildning. Förutom könsskillnaden finns det skillnader mellan olika Arbetsförmedlingskontor i hur vanligt förekommande det är med avsteg från bedömningsstödet rekommendation. Arbetsförmedlingen har flera planerade åtgärder för att öka enhetligheten i handläggningen, mellan könen såväl som mellan arbetsförmedlingsenheter.⁶⁰

Det finns flera studier som påvisar vikten av handläggare och hur olika handläggare och deras preferenser påverkar arbetssökande och deras utfall på arbetsmarknaden. Till exempel visar Riksrevisionen⁶¹ att arbetsförmedlare som har en positiv attityd till arbetssätt som ska främja sökaktivitet får fler arbetssökande i arbete. Vidare har skillnader mellan kvinnliga och manliga handläggare konstateras vad gäller beslutsfattande kopplat till utseende och att könsstereotypa föreställningar hos anställda på Arbetsförmedlingen kan leda till att kvinnor ges sämre möjligheter.⁶² Förmedlarnas bedömning är det som är avgörande för om en arbetssökande anvisas till tjänsten eller ej. I en utvärdering som studerade hur en mer jämställd arbetsmarknadsetablering kan skapas konstaterades att det är stor skillnad i hur myndigheten hanterar kvinnor och män. Det handlar om att män i större utsträckning får ta del av arbetsnära insatser, får fler besök med arbetsförmedlare och i högre grad bedöms som matchningsbara jämfört med kvinnor.⁶³

Det finns således flera indikationer på att stödet till män och kvinnor ser olika ut samt att kvinnor och män ges olika förutsättningar inom arbetsmarknadspolitiken generellt. Det är dock svårt att säga om besluten och justeringarna som görs inom ramen för tjänsten rusta och matcha är korrekta eller om de influeras av handläggarnas egna preferenser och kan medföra en särbehandling. Ett sätt att motverka detta är Arbetsförmedlingens stickprovsundersökningar, där fokus ligger på att undersöka varför avsteg från bedömningsstödet rekommendationer förekommer. Stickprovets resultat används i sin tur som underlag för dialog och kvalitetssäkring av en enhetlig handläggning. Även handläggarstödet och internutbildningen för tjänsten rusta och matcha har setts över.

3.2.3 Leverantörernas arbete och stöd med arbetssökande under tiden i tjänsten

Utformning och erfarenheter av befintliga tjänster

Leverantörerna ska i sitt arbete med arbetssökande sträva mot samma värden som Arbetsförmedlingen; att arbeta för att främja mångfald och jämställdhet samt

⁵⁹ Arbetsförmedlingen. *Kundval rusta och matcha – Uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst*. Arbetsförmedlingen analys 2021:15. Dnr Af-2021/0037 4739.

⁶⁰ Arbetsförmedlingen. *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022-2025*. Dnr Af-2021/0051 7044

⁶¹ Riksrevisionen. *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse*. RiR 2020:5.

⁶² Larsson. 2015. *Integrationen och arbetets marknad, hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Linköping studies in arts and science, No. 661.

⁶³ För en diskussion om utmaningar kopplat till jämställdhetsperspektivet, se till exempel Arbetsförmedlingen. Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Cheung, M. Working paper 2018:2.

motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden. Detta ska även genomsyra stödet och aktiviteterna som erbjuds av leverantörer inom rusta och matcha.

Den analys av periodiska rapporter som beskrivs under avsnitt 3.1.2 *Utförarkrav och innehåll*, har också studerat om omfattningen av stödet skiljer sig systematiskt mellan grupper av arbetssökande. Denna analys visar inte på några tendenser till att olika grupper av arbetssökande får olika mycket stöd vad gäller jobbförslag och individuella möten. Det skulle å andra sidan också kunna tolkas som att leverantörer är nogga med att leverera på den nivå som anges i avtalet. Dock skulle det fortfarande kunna finnas stora skillnader i både omfattning och typ av stöd som deltagare får ta del av därutöver. Dessa stöd kanske även är de mest avgörande för att personer ska komma i arbete.

En analys av hur det går för olika grupper av arbetssökande som deltagit i tjänsten rusta och matcha kan ge en indikation på om leverantörerna lyckas hjälpa deltagare på ett likvärdigt sätt. Att det går olika bra för olika grupper är i sig inget konstigt, till exempel att fler arbetssökande med hög utbildning når positiva utfall jämfört med de som har låg utbildning. Men en jämförelse av arbetssökande som av bedömningsstödet bedömts ha liknande jobbchanser (bedömts tillhöra samma nivå i tjänsten rusta och matcha) kan ge ytterligare insikter. Resultaten måste tolkas försiktigt då nivåerna är breda och var för sig innehåller högre och lägre jobbchanser inom respektive intervall. Däremot är säkert att de arbetssökande som deltar i nivå A har bedömts ha högre jobbchanser jämfört med de som deltar i nivå B, samt motsvarande för nivå B och C. Med andra ord blir det en stark varningssignal om till exempel andelen män som går till arbete eller utbildning i nivå B är högre än motsvarande andel för kvinnor i nivå A. Samma resonemang gäller även för andra grupper av arbetssökande.

Här har analyserats andelen arbetssökande som leverantören skickat in en resultatrapport för, det vill säga andelen som påbörjat någon form av arbete eller utbildning som leverantören får resultatetsättning för. Resultaten gäller för samtliga arbetssökande som påbörjat rusta och matcha: både de som haft möjlighet att delta i tolv månader och de som började förra månaden.

En jämförelse av resultaten för grupper av arbetssökande visar flera skillnader, till exempel att andelen som når ett positivt resultat är högre för män, inrikes födda och de som lägst har gymnasieutbildning. I den här analysen kan dock inte uteslutas att skillnaderna beror på att dessa arbetssökande i genomsnitt bedömts ha haft högre jobbchanser (inom samma nivå). Skillnader baserat på kön, födelseland och utbildning minskar eller försvinner helt vid analys av andelen som nått mer varaktiga utfall, det vill säga som påbörjat arbete eller utbildning och fortsatt i minst fyra månader. Undersökningar visar att även ålder tenderar att utvecklas till en utmaning. Analyser visar att arbetssökande äldre än 55 år sticker ut med särskilt låg andel som nått arbete eller utbildning. Resultaten är betydligt lägre för arbetssökande äldre än 55 år som deltar/deltagit i nivå A jämfört med arbetssökande yngre än 55 år som deltar/deltagit i nivå B och C. Arbetsförmedlingen kommer att vidare undersöka orsaken till att arbetssökande som bedömts ha en viss jobbchans inte alls når samma

utfall i tjänsten som personer som bedömts ha motsvarande eller lägre jobbchans. I analys av de periodiska rapporterna framkommer inte att äldre deltagare i lägre grad får ta del av de individuella uppföljningsmötena, snarare tvärtom. Det kan därför finnas en risk att det statistiska bedömningsstödet inte ger ett korrekt utfall för arbetssökande över 55 år.

3.2.4 Vidareutveckling för att stärka arbetet för jämställdhet

Arbetsförmedlingen har tidigare konstaterat att det finns stora skillnader i hur leverantörer uppfattar jämställdhetsfrågan, hur aktivt de arbetar med den och sannolikt även vilken kompetens de har på området. Leverantörsdialoger visar att det finns ett behov av mer information om hur arbetet med jämställdhetsintegrering ska ske hos leverantörerna. Bristen på tydliga mål har haft stor påverkan på leverantörsdialogerna som ofta inte lett till några faktiska åtgärder.⁶⁴

Det finns sammantaget en mängd faktorer som påverkar resultaten för de arbetssökande som leverantörerna inte kan förväntas påverka på övergripande nivå. Det handlar till exempel om skillnader i efterfrågan i olika branscher, den arbetssökandes beteende och diskriminering från den som anställer. I utformningen av nya matchningstjänster ska perspektiven jämställdhet och diskriminering beaktas, men det är inte lämpligt att lägga över hela ansvaret på leverantörerna då det till viss del också handlar om strukturella problem på arbetsmarknaden.

Som angetts ovan är det bedömningsstödet, differentiering samt resultatetsättningen som ska skapa incitament för leverantörerna att arbeta effektivt med samtliga deltagare för att uppnå resultat; även ur perspektivet kvinnor och män. Arbetsförmedlingen kan kontrollera leverantörerna för att säkerställa att alla grupper av sökande får det stöd de har rätt till (till exempel två individuella möten per månad plus en aktivitet varje vecka) och införa och verkställa sanktioner om kontraktet inte följs. Även om kontrollerna ska göras för samtliga arbetssökande kan myndigheten ha ett tydligt likabehandlingsperspektiv i fokus och på så sätt hålla leverantören uppmärksam på eventuella avvikelser.

Även om det inte uppfattats ha gett resultat, behöver myndigheten fortsätta att arbeta med så kallad mjuk styrning. Detta handlar i hög utsträckning om att Arbetsförmedlingen vid leverantörsdialoger och andra gemensamma forum behandlar dessa frågor i syfte att medvetandegöra och påverka och leverantörerna. Genom att följa såväl hur stödet som resultaten ser ut för de arbetssökande utifrån såväl ett övergripande tjänsteperspektiv som för de enskilda leverantörerna, kan Arbetsförmedlingen tydliggöra hur arbete och resultat kan förbättras. Arbetsförmedlingen kan också tillhandahålla stöd i form av informations- och utbildningsmaterial kring hur arbeta för att främja likabehandling, samt om metoder och arbetssätt som skulle kunna vara bra att använda sig av. Ett ökat fokus på jämställdhet i kontrollerna av utförarkraven skulle kunna bidra till att skapa incitament hos leverantörerna att vidta faktiska åtgärder utifrån denna kunskap.

⁶⁴ Arbetsförmedlingen. *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022–2025*. Dnr Af-2021/0051 7044.

För att leverantörerna ska se jämställdhetsarbetet som en självklar del av sitt kvalitetsledningsarbete kan det härutöver krävas även hård styrning i form av utförarkrav kopplat till jämställdhet. Detta skulle innebära en sanktionsmöjlighet om leverantören inte möter upp mot dessa krav.

Det kan dock finnas risker för en obalanserad styrning om man ställer sådana krav inom ett specifikt område men inte inom andra. Exempel på krav som kan ge oönskade effekter är till exempel att en viss metod eller arbetssätt ska användas inom ett visst område eller i ett visst syfte. Detta skulle gå emot logiken inom tjänsten; leverantörerna står för att planera in vilket stöd, vilka aktiviteter och metoder som krävs för att deltagaren ska uppnå resultatet med tjänsten och därmed bryta sin arbetslöshet. Undantag från denna logik kan göras, men då bör det vara säkerställt att den aktuella metoden verkligen ger den effekt man vill uppnå. Detta är svårt givet nuvarande kunskapsläge.

Med detta sagt kan det vara ändamålsenligt att ställa krav på att leverantörer har egna uttalade strategier och rutiner för att motverka den diskriminering som förekommer på arbetsmarknaden. I den tjänsten rusta och matcha specificeras i avsnitt 4.1.4 att *”Leverantören ska arbeta aktivt för att kvinnor och män får likvärdig tillgång till stöd. En förutsättning för detta är att leverantören följer upp, analyserar och bedömer hur stöd och aktiviteter fördelas mellan kvinnor och män.”* Kravet innebär att Arbetsförmedlingen kan begära in underlag från leverantörerna för att kontrollera att det finns ett upparbetat arbetssätt i enighet med avtalet. Myndigheten bör i arbetet framåt överväga om detta krav kan förtydligas för att tydliggöra leverantören förväntas arbeta aktivt med att planera, följa upp och analysera hur stöd och aktiviteter fördelas. Dessa krav behöver systematiskt kontrolleras och följas upp av Arbetsförmedlingen. Uppföljningen bör syfta till att öka både myndighetens och leverantörernas kunskap på området.

Frågan har även väckts om en ”jämställdhetsbonus” där, i någon form, en högre ersättning utgår till leverantörer som uppnår en viss fördelning mellan kvinnor och män i sina resultat. Arbetsförmedlingen ser emellertid inte detta som en lösning då det kan medföra risker för parkering av arbetssökande. Om leverantörerna får en extra ersättning för att exempelvis övergången i arbete ska vara jämn mellan kvinnor och män, kan det medföra att vissa arbetssökande som hade övergått till arbete i stället parkeras till förmån för att leverantören vill få ut bonusen.

Utöver skillnader mellan kvinnor och män visar uppföljningar av tjänsten rusta och matcha att resultaten för deltagare över 55 år är ett problemområde. Utöver ett likvärdigt stöd till kvinnor och män behöver Arbetsförmedlingen således se hur matchningstjänsten kan utformas för att även bidra till att minska ålderism. Troligtvis kan samma typer av lösningar som beskrivits ovan vara aktuella på detta område.

3.3 Fortsatt tillgång till andra arbetsmarknadspolitiska insatser

Analysfråga: Hur kan matchningstjänsterna utformas och anskaffas på ett sätt som beaktar att det även fortsättningsvis ska finnas tillgång till andra arbetsmarknadspolitiska insatser, bland annat genom projekt i samverkan eller överenskommelser, särskilt med kommunerna?

Sammanfattning:

Den i förfrågningsunderlaget definierade målgruppen sätter ramen för vilka arbetssökande som kan delta i tjänsten. Inom denna ram är det Arbetsförmedlingen som, utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning, avgör vilka arbetssökande som bör ta del av tjänsten.

Krav på öppenhet och förutsägbarhet vid upphandling av tjänster innebär att myndigheten inte kan delta i samarbeten eller ingå överenskommelser som riktar sig till samma målgrupp och har samma innehåll som matchningstjänsten. Risken för konkurrens och behovet av en bred tjänst får således vissa konsekvenser för Arbetsförmedlingens möjligheter att driva samarbeten och projekt med kommunerna.

För arbetssökande som inte omfattas av målgruppen för matchningstjänsten kan konkurrens med andra upphandlade tjänster eller upphandlingsplikten enligt lagen om offentlig upphandling begränsa möjligheten till samarbeten och överenskommelser.

Vad avser arbetssökande som idag anses omfattas av tjänsten rusta och matcha, så kan myndigheten i en vidareutvecklad tjänst i viss mån förebygga att insatser vid sidan av en vidareutvecklad matchningstjänst ses som konkurrerande. Utöver myndighetens möjlighet att bedöma andra insatser som lämpligare behöver regleras i förfrågningsunderlaget, behöver det vara tydligt för leverantören vilka typer av andra tjänster, samarbeten eller överenskommelser som myndigheten kommer att använda sig av. Det måste också tydligt kunna motiveras varför behoven inte är lämpliga eller möjliga att tillgodose inom ramen för eller parallellt med matchningstjänsten.

Vid utformningen av en ny tjänst behöver myndigheten särskilt titta på möjligheten att undanta arbetssökande som - även om de har behov av matchning - i övrigt har så komplexa behov att det inte är lämpligt att hantera dem parallellt med deltagande i matchningstjänsten. Ett sådant undantagen behöver basera sig på den arbetssökandes behov av stöd.

3.3.1 Rättsliga utgångspunkter

Arbetsförmedlingen bedömer och beslutar om behovet av insats

Att besluta om fördelningen av arbetsmarknadspolitiska resurser utgör myndighetsutövning. Enligt Ds 2021:27 ska Arbetsförmedlingen även i framtiden ansvara för att arbetssökande som är anmälda hos myndigheten erbjuds arbetsmarknadspolitiska insatser när det är motiverat. Arbetsförmedlingen kommer att ha kvar all myndighetsutövning och därmed ansvara för att utreda

förutsättningarna för och besluta om sådana insatser. Det är således Arbetsförmedlingen som i det enskilda fallet bedömer behovet av en insats och om den är arbetsmarknadspolitiskt motiverad inom ramen för en arbetsmarknadspolitisk bedömning.⁶⁵ Detta innefattar även bedömningen av behovet av att delta i en matchningstjänst och beslutet att anvisa till denna tjänst.

Krav på öppenhet och förutsägbarhet vid upphandling av matchningstjänster

Vid upphandling av en matchningstjänst måste Arbetsförmedlingen leva upp till principen om öppenhet (även kallad transparensprincipen). Detta är en grundläggande upphandlingsrättslig princip som regleras både i lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem⁶⁶. Principen innebär att upphandlingsdokumenten ska vara klart och tydligt formulerade, innehålla samtliga krav som ställs och ha information om hur upphandlingen kommer att genomföras. Detta så att leverantören i förväg ska känna till vad som gäller vid upphandlingen och i efterhand kan kontrollera kontraktstilldelningen. Öppenhetsprincipen innebär även att leverantören ska kunna förutse hur valfrihetssystemet kommer att tillämpas i praktiken samt hur avtalet kommer att tillämpas och tolkas under pågående tjänst.

När Arbetsförmedlingen utformar en ny insats får den inte konkurrera med en befintlig insats, oavsett om det rör sig om en upphandlad tjänst, en överenskommelse eller ett annat typ av samarbete. Om den ny insatsen riktar sig till samma grupp av arbetssökande som befintlig tjänst – och således kan leda till den nya insatsen ”stjäl” deltagare från matchningstjänsten – kan placeringen av arbetssökande bli godtycklig och tillämpningen av den befintliga tjänsten bli oförutsägbar. Då uppfyller förfrågningsunderlaget inte längre öppenhetsprincipen.

För att avgöra om det föreligger en konkurrenssituation måste Arbetsförmedlingen genomföra en bedömning av varje enskild tjänst, överenskommelse eller samarbete – i förhållande till matchningstjänsten. I denna bedömning jämförs tjänsternas innehåll, inklusive vilka behov hos de arbetssökande som tjänsten ska möta. Problematiken kan liknas vid en glidande skala; ju mer ett samarbete eller överenskommelse liknar matchningstjänsten, desto mer talar för att en konkurrenssituation kommer att uppstå. På samma sätt innebär detta att ju bredare målgrupp och innehåll i matchningstjänsten, desto mindre blir det upphandlingsrättsliga utrymmet för Arbetsförmedlingen att komplettera med andra tjänster, överenskommelser och samarbeten.

Myndigheten kan i viss mån förebygga att tjänster och insatser vid sidan av en vidareutvecklad matchningstjänst ses som konkurrerande. Om myndigheten redan i samband med lanseringen av matchningstjänsten kan beskriva vilka typer av andra tjänster, samarbeten eller överenskommelser som myndigheten kommer att använda sig av – och då särskilt vilka behov hos arbetssökande som dessa avser att möta utöver de behov som avses hanteras inom matchningstjänsten eller hur innehållet skiljer sig åt – ökar förutsebarheten för leverantören. Detta minskar risken för att

⁶⁵ Arbetsmarknadsdepartementet. Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. S. 34

⁶⁶ 4 kap. 9 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling respektive 1 kap. 2 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem

förfrågningsunderlaget ska anses bryta mot de krav på transparens som principen om öppenhet innebär.

Andra rättsliga överväganden i samband med utformningen av övriga insatser
Även om en annan insats utifrån sitt innehåll inte skulle bedömas konkurrera med matchningstjänsten, så betyder det inte att det är självklart att insatsen kan genomföras inom ramen för en överenskommelse eller ett samarbete. Insatsen kan ändå vara upphandlingspliktig enligt lagen om offentlig upphandling, vilket innebär att den endast kan utföras i form av en upphandlad tjänst. Det kan finnas vissa undantag från upphandlingsplikten eller möjligheter för myndigheten att rikta upphandlingen mot kommuner eller idéburen sektor, men detta behöver utredas i varje enskilt fall.

3.3.2 **Avtals- och upphandlingsrättslig utformning av tjänsten rusta och matcha**

Även om det är Arbetsförmedlingen som med utgångspunkt i den arbetssökandes behov som avgör om en arbetssökande ska ta del av en matchningstjänst eller inte, så är det utformningen av matchningstjänsten som sätter den yttre ramen för vilka arbetssökande som kan ta del av tjänsten. Det finns därför skäl att här redovisa hur målgruppen för tjänsten definieras i förfrågningsunderlaget (fortsatt benämnt som FFU) för tjänsten rusta och matcha⁶⁷.

Enligt avsnitt 1.1.1 av FFU är syftet med tjänsten att det arbetssökande som deltar i tjänsten ska komma i till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. Leverantören har möjlighet att, inom de ramar som ges, utforma stöd och aktiviteter efter varje deltagares behov av förutsättningar. I beskrivningen framgår även att deltagarna kan ha behov av både rustande och matchande stöd av varierande karaktär och i olika omfattning. Tjänstens innehåll är således förhållandevis brett definierat.

Målgruppen för tjänsten definieras i avsnitt 1.1.4 FFU som ”arbetssökande som är i behov av såväl rustande som matchande stöd för att nå målet i tjänsten och lösa sin arbetslöshetssituation”. I samma avsnitt utesluts dock vissa arbetssökande från målgruppen för tjänsten. Dessa är:

- arbetssökande som bedöms stå nära arbetsmarknaden och kunna nå arbete eller utbildning utan stödet i tjänsten, och
- arbetssökande som står så långt från arbetsmarknaden att det inte bedöms vara möjligt för dem att nå målet med leverantörens stöd (enligt avsnitt 4.1 FFU i förfrågningsunderlaget kan deltagare placeras i tjänsten maximalt två placeringsperioder om sex månader vardera)

Dessa skrivningar undantar således både de arbetssökande som står närmast arbetsmarknaden och de som står längre ifrån.

⁶⁷ Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha*. Publicerad den 14 oktober 2021. Dnr Af-2021/0076 0034.

För att vidare säkra att det ytterst är Arbetsförmedlingen som äger frågan om vilket stöd som är arbetsmarknadspolitiskt motiverat anges i 1.1.4 FFU att arbetssökande som har större möjlighet att nå varaktig etablering på arbetsmarknaden genom att delta i en annan insats inte heller omfattas av tjänsten. Denna skrivning möjliggör för Arbetsförmedlingen att – även om den arbetssökande rent bedömningsmässigt tillhör målgruppen för tjänsten – besluta att anvisa den arbetssökande till en annan insats än matchningstjänsten.

Arbetsförmedlingens bedömning av om en arbetssökande har behov av tjänsten rusta och matcha görs av handläggaren med stöd av det statistiska bedömningsstödet. Gränsnivåerna i det statistiska bedömningsstödet kan under pågående tjänst i förändras för att anpassa bedömningen av vilka arbetssökande som bedöms ska anvisas till tjänsten till förändringar i förutsättningarna på arbetsmarknaden eller i övrigt (se mer om detta i avsnitt 4.6 *Möjligheter att anpassa ersättning över tid och under pågående avtalsperiod*). Denna typ av ändringar har redan gjorts och kommer troligtvis behöva göras framöver för att säkra att de arbetssökande faktiskt tillhör målgruppen för tjänsten så som den definieras i förfrågningsunderlaget. De utgör inte en ändring av målgruppen eller tjänstens omfattning. Bedömningsstödet inklusive dessa gränsnivåer med är således en del i att säkra att Arbetsförmedlingen prioriterar användningen av tjänsten rätt givet gällande förutsättningar och att denna bedömning görs på korrekta grunder utifrån tjänstens mål och syfte.

I Ds 2021:27⁶⁸ anges att förmedlingsinsatser inte ska innehålla specialiserade typer av insatser; dessa ska tillhandhållas inom ramen för andra arbetsmarknadspolitiska program. Vid utformningen av tjänsten rusta och matcha har myndigheten även beaktat att det går att tillgodose sådana behov parallellt med deltagandet i tjänsten. Av avsnitt 4.1.3 FFU⁶⁹ framgår att en arbetssökande som deltar i tjänsten, om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, kan delta i vissa andra arbetsmarknadspolitiska insatser under som längst tre månader. I avsnitt 4.1.2 FFU⁷⁰ anges vidare det stöd som leverantören tillhandahåller i tjänsten ska vara förenligt med krav på deltagaren som följer av andra arbetsmarknadspolitiska program som hen deltar i, till exempel utbildningskrav inom programmet etableringsinsatser.

3.3.3 Vad innebär utformningen av tjänsten rusta och matcha för möjligheten att tillhandahålla andra insatser?

Samverkansformer som inte bedöms konkurrera med tjänsten rusta och matcha oavsett om de arbetssökande omfattas av tjänsten eller inte

Arbetsförmedlingen kan även fortsättningsvis bedriva sådan samverkan med exempelvis kommunerna, där fokus är att samordna och koordinera myndighetens verksamhet med andras respektive verksamheter. Det innebär att Arbetsförmedlingen kan samverka och delta i initiativ med andra aktörer när det

⁶⁸ Arbetsmarknadsdepartementet. Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. . S. 44

⁶⁹ Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha*. Publicerad den 14 oktober 2021. Dnr Af-2021/0076 0034.

⁷⁰ Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha*. Publicerad den 14 oktober 2021. Dnr Af-2021/0076 0034.

handlar om att exempelvis samordna kring en gemensam kund eller att koordinera arbetssätt, processer och rutiner.

Som anges ovan uppstår en konkurrenssituation med matchningstjänsten om en annan insats har samma innehåll och riktar sig till samma målgrupp. Detta innebär att Arbetsförmedlingen – oaktat matchningstjänsten – fortsättningsvis kan nyttja projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning eller ESF-projekt som verktyg för att utveckla eller fördjupa samverkan med andra aktörer, så länge dessa inte direkt syftar att tillhandahålla matchande och rustande stöd till arbetssökande. Nedan följer ett antal exempel för att illustrera hur myndigheten ser att projekt kan användas, där inriktningen ligger inom ramen för vad som är rättsligt och verksamhetsmässigt lämpligt samtidigt som det bidrar med värde för de arbetssökande.

Exempel på samarbeten och projekt som inte kan anses vara konkurrerande

Fokusområde 1: Utveckling av lokal överenskommelse

Lokal nivå har identifierat ett fördjupat behov av att utveckla samverkansstrukturerna kring en specifik målgrupp. Exempel finns när Arbetsförmedlingen och kommuner arbetar gemensamt med att identifiera och åtgärda de strukturella hinder som försvårar individens väg i samband med studier. Arbetsförmedlingen är då en samarbetspartner för att identifiera arbetssökande som har behov av att söka till kommunens vuxenutbildning⁷¹, vilket är något som redan ingår i myndighetens uppdrag.

Fokusområde 2: Utveckla strukturell samverkan

Det kan handla om att fördjupa det befintliga samarbetet eller anpassa samverkan till nya förutsättningar, och därigenom arbeta gemensamt för att göra den arbetssökandes process så förutsägbar och smidig som möjligt. Exempel finns där projekt används för att vid behov hitta nya samverkansformer. I detta fall arbetar Arbetsförmedlingen tillsammans med kommunförbund, regionförbund, flera av länets kommuner och Försäkringskassan för att tydliggöra resurser, ansvarsfördelning och kontaktvägar, samt säkerställa deltagande av leverantörer av matchningstjänster på den gemensamma arenan. Denna typ av samarbeten kan även innefatta hur leverantörernas roll i dessa samarbeten ska se ut.

Fokusområde 3: Samverkan i syfte att utveckla ordinarie verksamhet

Projekt kan också användas för att utveckla ordinarie verksamhet för att möta ett identifierat behov hos en grupp arbetssökande. Exempel finns där kommuner via projekt kan erbjuda möjlighet till en alternativ undervisningsmetod i svenska språket till individer som har låg progression på sfi. De som tar del av projektets insats är arbetssökande som inte kommer vidare inom Arbetsförmedlingens insatser på grund av bristande kunskaper i svenska. De insatser som kommunen utför är inom ramen för kommunens uppdrag. Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till projektet och medfinansierar genom att deltagarna tar del av aktivitetsstöd. Den arbetssökande kan delta i projektet och ta del av innehållet parallellt med matchningstjänsten.

⁷¹ Arbetsförmedlingen kan inte anvisa arbetssökande till utbildningen i sig, utan bara till att söka utbildningen. Det är sedan kommunen som sköter antagningen till utbildningen, utifrån relevant regelverk för detta.

Möjlighet till tjänster, överenskommelser eller samverkan för arbetssökande som inte omfattas av tjänsten

För arbetssökande som faller utanför målgruppen för tjänsten, antingen för att de står för nära eller för långt ifrån arbetsmarknaden, uppstår inte problemet med att tjänsten ses som konkurrerande. Detta eftersom leverantören inte kunnat förvänta sig att de skulle anvisas till tjänsten och den andra insatsen därför inte ”inkräktar” på målgruppen. Här är det således inte tjänsten rusta och matcha som begränsar möjligheten för Arbetsförmedlingen att ingår överenskommelser och samarbetsavtal. Här kan i stället uppstå konkurrens med andra, mer specialiserade, upphandlade tjänster som riktar sig till målgrupper som står längre från arbetsmarknaden. I den mån det inte finns en konkurrens med dessa tjänster kan samarbeten och överenskommelser strida mot upphandlingsplikten i lagen om offentlig upphandling.

Möjligheten till tjänster, överenskommelser eller samverkan för arbetssökande som omfattas av tjänsten

Att säkerställa ett fullgott stöd i form av arbetsmarknadspolitiska insatser till arbetssökande som tillhör målgruppen för matchningstjänsten, men som också har andra behov än vad som kan är lämpligen bör tillgodoses inom ramen för matchningstjänsten är mer komplicerat än för de arbetssökande som inte omfattas av tjänsten. En individ kan ha behov av en matchningstjänst samtidigt som hen har andra behov som behöver tillgodoses genom andra typer av insatser. I många fall kan dessa behov bäst mötas genom en annan aktör än Arbetsförmedlingen. Dessa övriga insatser kan, som framgår av förfrågningsunderlaget, tillgodoses antingen parallellt med tjänsten eller som ett alternativ till tjänsten. När den arbetssökandes behov inte täcks fullt ut av den tjänst som Arbetsförmedlingens leverantör tillhandahåller förutsätts ett nära samarbete mellan de utförande aktörerna. Här är det viktigt att kraven på leverantören att delta i sådan samordning är tydligt i förfrågningsunderlaget och att samordningen utformas för att ge leverantörer tillräckligt goda planeringsförutsättningar samt skapa tydlighet och förutsägbarhet för den arbetssökande.

Vad avser möjligheten till parallella insatser, så rör det sig dels om insatser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen (i egen eller upphandlad regi, ofta i form av arbetsmarknadspolitiska program). Det kan röra sig om exempelvis praktik, validering, yrkeskompetensutbildning eller kortare utbildningsinsatser. Här finns gränsdragningsfrågor som behöver hanteras framåt. Arbetsförmedlingen avser, inom ramen för den fortsatta implementeringen, vidare belysa vilka arbetsmarknadspolitiska insatser och program som är möjliga och ändamålsenliga att ges parallellt med tjänsten respektive vilka som bör innebära att anvisningen till leverantören avbryts. Det förnyade regelverk som aviserats kan också komma att ha bäring på detta.

Parallella insatser kan även handla om behov som ligger utanför Arbetsförmedlingens område, men som ändå har stor påverkan på individens förutsättningar att matchas mot arbete. Arbetsförmedlingen kan således fortsätta att arbeta gemensamt med andra aktörer för att arbetssökande ska kunna ta del av

insatser där kommunerna är huvudman, som reguljär vuxenutbildning, inklusive sfi, och studievägledning.

Det är viktigt att här understryka det inte är möjligt för den arbetssökande att delta i parallella insatser hos andra aktörer som konkurrerar med matchningstjänsten. Den typ av samarbeten som efterfrågas från kommunerna har ofta ett innehåll som innebär att kommunerna tillhandahåller även stöd av matchningskaraktär.

Arbetsförmedlingen kan inte ingå överenskommelser som exempelvis innebär att en kommun, via egen arbetsmarknadsenhet, har arbetskonsulenter som stödjer och matchar arbetslösa personer, om dessa samtidigt är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och tillhör målgruppen för matchningstjänsten. Detta gäller oberoende av om dessa personer uppbär ekonomiskt bistånd eller inte, eftersom bedömningen utgår från den sökandes behov och inte försörjningsform. Ett sådant upplägg skulle inte vara förenligt med de avtal som Arbetsförmedlingen har med leverantörer, eftersom arbetssökande som bedöms ha behov av matchningsstöd i första hand ska hänvisas till myndighetens upphandlade tjänster. Utrymmet för denna typ av samarbeten var större när Arbetsförmedlingen utförde det som nu ligger inom matchningstjänsten i egen regi, även om det också då begränsades av kraven på upphandlingsplikt eller konkurrens med andra upphandlade tjänster.

En ökad medvetenhet om konkurrensproblematiken har lett till att Arbetsförmedlingen arbetar mer proaktivt med att redan i samband med att frågan om ett projekt väcks, undersöka om den konkurrerar med redan upphandlade arbetsmarknadstjänster. Som exempel tog en region inför ett ungdomsprojekt fram ett statistikunderlag som visade att av drygt 900 arbetssökande i den aktuella gruppen stod 400 väldigt nära tjänsten rusta och matcha, 400 var aktuella för tjänsten och 50 skulle till studier. Kvar blev drygt 50 individer, varav en del hade behov som omhändertas i andra upphandlade tjänster. Den största delen av den potentiella målgruppen för projektet föll således bort utifrån en konkurrenssituation. Den ökade proaktiviteten har lett till att Arbetsförmedlingen i större utsträckning än tidigare säkrar att myndigheten inte ingår i projekt som är konkurrerande med redan upphandlade tjänster och oftare säger nej till deltagande. Bredden på tjänsten rusta och matcha har också inneburit att fler situationer bedöms som konkurrerande.

Exempel på samarbeten och projekt som kan anses konkurrera med tjänsten rusta och matcha

Ett kommunalt bostadsbolag driver ett projekt som medfinansieras av Tillväxtverket och avslutas oktober 2021. Syftet med projektet är att utrikes födda kvinnor ska komma närmare egen försörjning samt få starkare nätverk och kontakter på arbetsmarknaden. Det finns inga resultat eller effekter att hänvisa till. Det kommunala har utarbetat egna metoder för att stötta personer från olika former av utanförskap till en meningsfull sysselsättning och vill i projektet utveckla metoderna ytterligare, arbeta för att permanenta delar av arbetet samt utöka antalet branscher. Målgrupp för projektet är utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetsmarknaden, majoriteten är med all sannolikhet språksvaga och har svårt att uppnå mer än B-nivå i sfi. Genom deltagande i projektet ska de få utbildning,

nätverk, träning och individuell coachning för att komma närmare arbetsmarknaden. Projektet önskar att Arbetsförmedlingen bistår med 60 deltagare och deltar som del i styrgrupp.

Då projektet delvis har samma målgrupp och innehåll som tjänsten rusta och matcha konkurrerar den med en redan upphandlad tjänst. Arbetsförmedlingen kan därför inte anvisa deltagare till projektet. Det finns även en risk att projektet konkurrerar med andra upphandlade tjänster hos Arbetsförmedlingen, exempelvis en riktad upphandling till sociala företag som riktar sig till arbetssökande står för långt från arbetsmarknaden för att vara aktuella för tjänsten rusta och matcha.

Utmaningar i utförandet av tjänsten när den arbetssökande har komplexa behov som förutsätter en mer omfattande samordning

Det är möjligt för en arbetssökande att tillhöra målgruppen för matchningstjänsten och samtidigt ha flera typer av behov som förutsätter ett samspel av flera olika insatser från flera olika aktörer. Här handlar det inte om att individen behöver en eller två insatser vid sidan av matchningstjänsten, utan om komplexa behov av stöd för att hantera den sociala livssituationen parallellt med kompetenshöjande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser. För att individen ska uppnå en progression mot en egen försörjning, som är hållbar över tid, krävs i regel täta kontakter med berörda aktörers personal och resursmässiga förutsättningar att följa upp och samordna aktiviteter inom myndigheternas olika ansvarsområden simultant. Avseende dessa arbetssökande har Arbetsförmedlingen bakåt i tiden ofta samverkat i projekt som bygger på flerpartsmodeller med kommuner om arbetssökande vars utmaningar omfattas av både kommunens, Arbetsförmedlingens, och ibland även Försäkringskassans och sjukvårdens, uppdrag.

Utgångspunkten för samordning av insatser är att ett mervärde uppstår när flera aktörer samverkar kring de arbetssökande, vilket bidrar till en ökad progression till arbete eller utbildning. Eftersom det är leverantören som ska tillgodose den arbetssökandes behov av matchning skulle de bli en ytterligare aktör i samarbetet. Förekomsten av en ytterligare aktör i form av en leverantör kan förväntas försvåra såväl kommunens som Arbetsförmedlingens möjlighet att samordna ett nära stöd mellan parterna. Det kan också uppstå risker för att vissa enskilda leverantörer gynnas genom att de blir mer inkluderade i dessa samarbeten och projekt än andra. Ytterligare en utmaning är att särskilja vad som är myndighetsutövning och vad som är rustande och matchande stöd i ett projekt där en löpande bedömning av individens behov sker av flera parter. Detta föranleder ett behov av att en arbetsförmedlare är löpande involverad i projektets löpande verksamhet. För denna målgrupp skulle det troligtvis vara bättre om matchningsbehovet tillgodosågs inom ramen för samarbetet eller projektet i övrigt (även om detta till följd av upphandlingsplikten skulle kunna innebära att aktiviteterna i samarbetet/projektet behöver organiseras inom ramarna för en annan upphandlad tjänst).

Arbetsförmedlingen har bakåt i tiden ofta samverkat i projekt som bygger på flerpartsmodeller med kommuner om arbetssökande vars utmaningar omfattas av både kommunen och Arbetsförmedlingens uppdrag. Kommunens personal kan bistå

med stöd i den sociala situationen exempelvis kan handla om organisering av barnomsorg och att lotsa individen att söka hjälp för identifierade problem som skuldsanering, problem med ohälsa, utvecklande samtal, samt stöd på olika språk. Arbetsförmedlingens främsta uppgift kan vara att matcha personen mot en passande arbetsgivare som är villig att ta emot en deltagare och samtidigt anpassa arbetet utifrån deltagarens förutsättningar. Arbetsgivaren är i regel införstådd med att deltagaren har behov av såväl yrkesmässig som social utveckling och att arbetet utgör en nyckelkomponent för att möjliggöra detta. Detta är även normalt förenat med beslut om praktik och olika lönestöd från arbetsförmedlingens sida.

Arbetsförmedlingens förutsättningar att delta i projekt likt det ovan nämnda begränsas av upphandlade tjänster som innefattar insatser där deltagaren matchas till arbete och egen försörjning. När den arbetssökandes behov inte täcks fullt ut av den tjänst som Arbetsförmedlingens leverantör tillhandahåller utan spänner över såväl ansvar knutet till socialtjänstlagen som den arbetsmarknadspolitiska verksamheten förutsätts ett nära samarbete mellan de utförande aktörerna. Att samordna utförandet av stödet mellan kommunen och en upphandlad leverantör är möjligt men samtidigt kan det inom ramen för ett valfrihetssystem vara svårt att uppnå ett hållbart arbetssätt.

Det är i nuläget oklart om arbetssökanden med behov av denna typ av fördjupade samarbeten är möjliga att undanta från matchningstjänsten inom ramen för dess nuvarande utformning.

3.3.4 Att beakta i arbetet med att vidareutveckla matchningstjänsten

Det är Arbetsförmedlingens bedömning att matchningstjänsten, för att fylla sitt syfte, behöver vara brett utformad både med avseende på innehåll och målgrupp. Tanken med tjänsten är att den, till en vid krets av arbetssökande, ska fylla den funktion i form av stöd i arbetssökandet som tidigare tillhandahölls av arbetsförmedlare. Att avgränsa tjänstens innehåll eller målgrupp skulle troligtvis påverka funktionaliteten i tjänsten i avsevärd utsträckning och möjligen innebära ett behov av att bryta upp en bred matchningstjänst i flera mindre. Detta skulle göra tjänsten administrativt tyngre både för myndigheten och leverantörerna och skapa ett mer svåröverblickbart system. En bättre ordning än att begränsa bredden på tjänsten är därför att skapa tydligare och förutsägbara undantag för vissa typer av behov hos arbetssökande som ska hanteras på annat sätt än inom ramen för matchningstjänsten.

För att möjliggöra användandet av andra insatser vid sidan av matchningstjänster framgår det redan idag tydligt i förfrågningsunderlaget för tjänsten rusta och matcha att Arbetsförmedlingen, även om den arbetssökande definitionsmässigt tillhör tjänsten, har möjlighet att bedöma att en annan insats är mer lämplig. Förutsättningarna att utnyttja denna möjlighet är dock beroende av att dess tillämpning är förutsägbar för leverantörerna, annars riskerar myndigheten att bryta mot den upphandlingsrättsliga principen om öppenhet.

En bredare tillämpning av detta ”undantag” från matchningstjänsten handlar således inte i första hand om att ändra i utformningen av tjänsten, utan om att myndigheten i

samband med lanseringen av en vidareutvecklad matchningstjänst kan beskriva framtida innehåll och målgrupp för andra typer av tjänster. Detta förtydligande behöver avse både situationer där Arbetsförmedlingen bedömer att en arbetssökande står relativt nära arbetsmarknaden och där personen bedöms stå längre ifrån densamma. Naturligtvis kommer det inte gå att redovisa detta på en sådan detaljnivå att det blir uttömmande, utan det handlar om tydlighet kring principer och övergripande strukturer.

Den mest centrala delen av att skapa en förutsebarhet som möjliggör att använda andra, för den enskilda mer lämpliga, insatser än matchningstjänsten handlar om att definiera vilka arbetssökande i målgruppen för tjänsten som har så pass komplexa behov att det inte är lämpligt att hantera dem inom ramen för tjänsten (se ovan avsnitt 3.3.3 *om arbetssökande med komplexa behov*). Här avser Arbetsförmedlingen, inom ramen för den fortsatta implementeringen, vidare belysa hur dessa behov bäst kan och bör definieras och beskrivas för att denna grupp rättsligt ska kunna utgöra ett undantag från tjänsten. Härigenom skulle det bli möjligt att hantera deras matchningsbehov på annat sätt, antingen genom projekt eller genom direkt operativ samverkan mellan de båda myndighetsaktörerna.

Ytterst handlar det om att definiera när matchningsbehovet blir en så begränsad del av insatsen att det inte rimligt eller lämpligt att involvera en leverantör för att möta detta behov. Här behöver myndigheten tydligt motivera varför den arbetssökandes behov inte kan tillgodoses genom deltagande i parallella insatser. Här efter kommer myndigheten att ta ställning till om denna information behöver framgå direkt i förfrågningsunderlaget eller om informationen kan lämnas på annat sätt och ändå bedömas uppfylla kraven på öppenhet. Myndigheten vill dock lyfta fram att det inte bedöms som lämpligt att definiera målgruppen utifrån vilken typ av ersättning den arbetssökande uppbär. Det är den arbetssökandes sammantagna behov av stöd för etablering på arbetsmarknaden, och graden av komplexitet i dessa behov, som behöver stå i fokus.

Även om myndigheten genom dessa förtydliganden kan öka möjligheterna till att utföra insatser i samverkan och genom överenskommelser, kommer myndigheten dock inte ifrån problematiken att även insatserna som ska möta de mer specifika behov som undantas från tjänsten kan vara upphandlingspliktiga. Det är således inte säkert att deras matchningsbehov kan lösas genom samarbete och överenskommelser. Myndigheten behöver utifrån konkreta scenarier förtydliga tolkning och tillämpning av upphandlingsplikten och ta fram exempel på vad som är möjligt och inte.

4 Analyser avseende ersättningsmodellen

Ersättningsmodellen i en resultatstyrd matchningstjänst är en av de viktigaste komponenterna när det gäller att skapa incitament för leverantörer att arbeta aktivt med alla arbetssökande och att arbeta för att dessa personer uppnår målet med tjänsten. Det är dock svårt att konstruera ett system som ger så pass precisa incitament att leverantörerna beter sig exakt som uppdragsgivaren önskar. Det finns en rad olika funktioner som kan eller bör hanteras genom en ersättningsmodell. Det finns också ett antal övriga faktorer och överväganden som spelar in i den sammanvägda bedömningen över hur en ersättningsmodell för en specifik tjänst ska se ut. Arbetsförmedlingen har redovisat dessa olika avvägningar i rapporten *Vissa förutsättningar för reformeringen av Arbetsförmedlingen*⁷². I detta avsnitt fördjupas dessa resonemang utifrån myndighetens erfarenheter med tjänsten rusta och matcha och utifrån de aspekter som efterfrågas av regeringen i detta uppdrag.

4.1 Generella utgångspunkter för analyser av ersättningsmodellen

Vägledande principer vid utformningen av en ersättningsmodell

En central utgångspunkt för myndigheten vid utformningen av en ersättningsmodell har varit – och fortsätter att vara – enkelhet, tydlighet och transparens. Ett mindre antal parametrar som ingår i en ersättningsmodell gör det enklare för både leverantörer och Arbetsförmedlingen att ha en förutsägbarhet i tjänsten. Graden av komplexitet i modellen är också i sig kostnadsdrivande (se avsnitt 2.1.4 *Övriga aspekter som måste beaktas vid utformningen av tjänsten*).

En annan utgångspunkt är att det behöver finnas en tydlig skillnad mellan olika belopp för att en differentiering i ersättning ska skapa önskad styrning och incitament. Differentieringar som i praktiken inte skulle innebära några substantiella skillnader i intäkter för leverantörer riskerar att bli symboliska och inte påverka vilka deltagare som får vilken typ av stöd och vilken sorts resultat som leverantören försöker uppnå tillsammans med den arbetssökande. En risk med flera olika differentieringar i en ersättningsmodell är också att deras syften kan motverka varandra.

En tredje utgångspunkt är att kostnadsnivåerna för tjänsten behöver utgå ifrån att leverantörer, genom grund- och resultatbaserad ersättning, vid en förväntad nivå av resultat kunna täcka sina kostnader. Arbetsförmedlingen kan inte anta att övrig verksamhet hos leverantörer, exempelvis andra arbetsmarknads-, utbildnings- eller bemanningstjänster, är det som möjliggör en kvalitativ leverans. Det ska vara upp till leverantörerna själva att diversifiera sin verksamhet och därigenom nå eventuella synergier och effektiviseringspotentialer kring kostnadsdrivande faktorer i sin verksamhet. För att tjänsten ska ses som resultatbaserad är det också viktigt att

⁷² Arbetsförmedlingen. 2019. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

det inte är möjligt för leverantören att enbart ”gå runt” på grundersättningen. Att nå resultat ska vara en förutsättning för att kunna upprätthålla sin verksamhet.

Utveckling av kostnadseffektiviteten i tidigare och befintliga matchningstjänster

Flera av analysfrågorna i denna återrapport handlar om hur Arbetsförmedlingen kan minska snittkostnaderna för deltagarna inom matchningstjänster och hur myndigheten på andra sätt kan uppnå ökad kostnadseffektivitet i tjänsterna. På ett generellt plan är det viktigt att påpeka att myndigheten tagit stora steg i att göra matchningstjänsten rusta och matcha mer kostnadseffektiv än stöd och matchning. Jämförelser mellan stöd och matchning samt rusta och matcha behöver dock göras med försiktighet. Detta då tjänsterna skiljer sig åt på en rad punkter, bland annat tjänstens längd och att rusta och matcha är utformad för att ge stöd till deltagare som i genomsnitt står längre ifrån arbetsmarknaden än deltagarna i stöd och matchning.

Nedan följer jämförelser mellan tjänsterna baserat på deltagare som startade i respektive tjänst under 2020, vilket innebär att samtliga deltagare hunnit gå klart i tjänsterna, samt att merparten även haft tid nog att nå ett resultat i samband med tjänsten.⁷³ Snittkostnaden för en månads deltagande för en arbetssökande är 3 000 kr i tjänsten rusta och matcha, jämfört med 4 300kr för stöd och matchning. Det motsvarar en minskad snittkostnad om 30 procent.

Samtidigt innebär tjänsten rusta och matcha att deltagandet för den arbetssökande pågår en längre tid. Beräkningar visar att deltagande i tjänsten rusta och matcha i snitt pågår drygt 8 månader och att den totala genomsnittskostnaden för en deltagare är 24 600 kr. Detta kan jämföras med en deltagare i stöd och matchning som i snitt deltar i tjänsten drygt 4 månader till den totala genomsnittskostnaden 18 300 kr. Den totala kostnaden för tjänsten för en deltagare är alltså 34 procent högre i tjänsten rusta och matcha, men det ska då ställas i relation till att tjänsten i snitt pågår nära dubbelt så länge eftersom den riktar sig till en målgrupp som står längre ifrån arbetsmarknaden och som därmed har ett större stödbehov.

Ur ett kostnadsperspektiv är det också relevant att jämföra tjänsterna i termer av hur stor andel av utbetalningarna som består av prestationsbaserad ersättning i form av resultat ersättning och snabbhetspremie. För rusta och matcha utgör prestationsbaserad ersättning 49 procent av utbetalda medel, varav 36 procent är resultat ersättning och 13 procent är snabbhetspremie⁷⁴. För stöd och matchning är motsvarande andelar 20, 16 respektive 4 procent. Rusta och matcha har därmed en väsentligt mer resultatstyrd ersättningsmodell, där utbetalningarna i högre utsträckning baseras på hur väl leverantörer presterar. Att skapa en mer resultatstyrd ersättningsmodell var intentionen vid implementeringen av tjänsten rusta och matcha. Det är positivt att dessa tidiga beräkningar baserade på år 2020 ger indikationer på att intentionerna lyckats då målet var att skapa bättre förutsättningar

⁷³ Notera att dessa analyser enbart kunnat genomföras för 2020 och att analyserna ska tolkas med viss försiktighet eftersom pandemin bidrog till en exceptionell situation på arbetsmarknaden.

⁷⁴ Siffrorna för rusta och matcha gällande deltagare som startade i tjänsten under 2020 kan komma att justeras något när leverantör haft möjlighet för samtliga deltagare att rapportera in resultat ersättning. Den preliminära bedömningen är att andelen utbetalningar genom resultat ersättning kommer öka något.

för kostnadseffektivitet i tjänsten⁷⁵. Fortsatta analyser behöver dock göras för att få ett helhetsperspektiv, bland annat avseende handläggningskostnaderna för Arbetsförmedlingen att hantera beslut och administration kring deltagandet i tjänsten.

4.2 Möjligheter att ersätta för varaktiga resultat

Analysfråga: Hur är det möjligt att ge leverantörer incitament att nå mer varaktiga resultat genom att utbetalning av resultatersättning till leverantören delas upp över tid när deltagare i matchningstjänster har fått ett arbete som varat en något kortare tid, till exempel tre månader, och hur den sista utbetalningen kan lämnas efter en längre tid i arbete än inom dagens matchningstjänster, till exempel minst sex månader efter övergång till arbete?

Sammanfattning:

Vad som kan ses som en långvarig etablering på arbetsmarknaden ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv och vad som kan anses vara ett varaktigt resultat i en matchningstjänst kommer att behöva skilja sig åt.

Arbetsförmedlingen ser idag att flera arbetssökande återvänder till Arbetsförmedlingen snart efter uppnått resultat i matchningstjänsten. Det finns således en risk att resultatersättningen inte leder till varaktig etablering på arbetsmarknaden ur ett bredare perspektiv. Samtidigt återfinns dessa mönster inte bara efter matchningstjänsten; en stor andel av samtliga arbetssökande återvänder inom ett år efter att ha påbörjat arbete eller utbildning. Detta verkar således vara en gemensam utmaning för arbetsmarknaden i stort, snarare än för tjänsten i sig.

Sammantaget är det svårt att ge ett entydigt svar på hur varaktigt ett arbete ska vara för att ses som ett lyckat utfall efter en matchningstjänst och hur resultatersättningen skulle kunna anpassas för att gynna varaktiga utfall. Det är en balansgång mellan att samhällets intresse av den arbetssökandes varaktiga etablering och möjligheterna att skapa en marknad där väl presterande leverantörer kan upprätthålla en kvalitativ verksamhet. Ju större fokus på resultat i ersättningsmodellen, desto sämre blir förutsättningarna för långa varaktigheter. Det behöver också finnas ett samband mellan utfört arbete från leverantörens sida och det resultat som medför utbetalning. Detta samband minskar över tid.

Utifrån de utmaningar myndigheten ser avseende myndighetens egna anslag och leverantörernas likviditet bedömer myndigheten emellertid att det i nuläget är mindre lämpligt att introducera längre varaktigheter än sex månader. Det går dock inte utesluta att detta kan förändras i framtiden.

⁷⁵ Kalkylen bygger på sammanvägning av verksamhetsdata och ekonomidata och avser den ersättning som utbetalas till leverantören. Därmed exkluderas myndighetens administrativa kostnader för att hantera ersättningen samt leverantörernas ekonomiadministrativa kostnader för att hantera avrop, periodisk redovisning, order och fakturering.

Om varaktighetskravet förlängs till sex månader jämfört med nuvarande fyra månader, så bör en uppdelning av resultat ersättningen i flera delresultat övervägas. Dels för att balansera leverantörernas behov av utbetalningar och myndighetens budgetförutsättningar, dels för att korta anställningar kan bidra till att skapa eller upprätthålla den arbetssökandes förankring på arbetsmarknaden. En sådan uppdelning av resultatet är dock kostnadsdrivande. Det behöver därför säkerställas att verifieringen kan ske effektivt.

4.2.1 Varaktighet som övergripande mål i arbetsmarknadspolitiken

Ett övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken är att skapa en varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Att skapa incitament för att uppnå detta i utformningen av arbetsmarknadspolitiken blir därmed centralt. Varaktighet i de resultat som uppnås genom matchningstjänsten kan tjäna flera syften. Att resultatet är varaktigt kan dels indikera att en arbetssökande nått - eller är på god väg att nå - en mer långvarig etablering på arbetsmarknaden, eller att hen har närmat sig arbetsmarknaden genom deltagande i utbildning eller en subventionerad anställning. Dels kan varaktigheten indikera kvalitet i matchningen, dvs. ses som ett betyg på hur bra den arbetssökande och en arbetsgivare har matchats vad gäller kompetensbehov. Det finns stora utmaningar i att mäta och bedöma matchningskvalitet; det handlar både om att bedöma vilka typer av arbeten som ska anses matcha den arbetssökandes kompetenser, vem som ska göra denna bedömning och med vilken metod. Varaktigheten i en anställning eller utbildning är således ett enklare sätt att signalera matchningskvalitet. Eftersom antagandet är att varaktighet förutsätter en viss kvalitet på matchningen, kan kravet på varaktighet utgöra ett incitament för leverantören att inte matcha arbetssökande till arbeten där anställningen av olika skäl kan misstänkas inte bli långvarig. Krav på varaktighet för resultatet kan också förebygga att oseriösa aktörer skapar skenanställningar, eller kortare anställningsperioder som helt eller i hög utsträckning självfinansierats genom resultat ersättningen.

4.2.2 Varaktighet som resultat i en matchningstjänst

Vad som kan ses som en långvarig etablering på arbetsmarknaden ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv och vad som kan anses vara ett varaktigt resultat i en matchningstjänst kommer att behöva skilja sig åt. Leverantörer kommer att behöva ersättas för kortare varaktigheter än vad som kan anses vara långvariga etableringar på arbetsmarknaden. Både Arbetsförmedlingens och leverantörernas ekonomiska förutsättningar skapar svårigheter att utöka tiden mellan tjänstens genomförande och utbetalning av resultat ersättningen.

Avseende Arbetsförmedlingen så tilldelas myndigheten årligen ett anslag. För att kunna fatta beslut som medför anslagsutnyttjande kommande år behöver myndigheten ett särskilt bemyndigande. Att binda stora ekonomiska resurser allt för långt fram i tiden påverkar anslagsbehovet kommande år. Att beräkna behovet av anslag för resultat ersättning innebär alltid stora osäkerheter, utifrån hur stor andel deltagare som verkligen uppnår resultat och därmed genererar ersättning. Då kostnaderna för resultat ersättning belastar samma anslag som övriga programinsatser riskerar detta påverka beslutsutrymmet för både matchningstjänster

och andra insatser. Osäkerheten om vilka anslagsbehov som finns kan även leda till ett anslagssparande för att säkerställa att det alltid finns möjlighet att ersätta leverantörerna för de avtal som är ingångna.

Leverantören har ett intresse av att få betalt för utfört arbete så fort som möjligt. Grundersättningen i tjänsten rusta och matcha utbetalas månadsvis, med en månads eftersläpning efter att deltagarnas periodiska rapporter godkänts. Resultatersättning och snabbhetspremie har en genomsnittlig eftersläpning på fem månader från det att deltagaren lämnat tjänsten för att påbörja arbete eller utbildning. Eftersläpningen beror främst på det varaktighetsbegrepp om fyra månader som krävs för att utbetalning ska ske av resultatersättning. Därtill kommer viss handläggningstid. Leverantörens arbete och kostnader uppstår inte i slutet av deltagarens tid hos leverantören utan kontinuerligt under hela den tiden deltagaren är i tjänsten. Leverantörer inom tjänsten rusta och matcha behöver således ha god likviditet för att kunna leverera tjänsten, framför allt från det att leverantören är ny i tjänsten. Om fördröjningen i tid mellan utfört arbete och utbetald resultatersättning bli avsevärt längre än i nuläget skulle det sannolikt kräva att en högre andel av ersättningsmodellen består av grundersättning, vilket gör tjänsten mindre resultatstyrd. Varaktighetskravet kan alltså inte sättas så högt att det är ersättningsmodellens utformning snarare än leverantörens prestation som orsakar likviditetsproblemen hos leverantörerna.

En annan problematik som kan påverka varaktighetskravets längd är att ju längre tid det tar från det att en leverantör bidragit till ett resultat tills dess att ersättning utgår för detta kan det hinna inträffa saker som är utanför leverantörens kontroll. Det kan till exempel handla om konjunktur- eller samhällsförändringar. Sambandet mellan leverantörens arbetsinsats och resultatet avtar således över tid och det blir mer osäkert om ersättningen utbetalas för leverantörens insats eller andra omständigheter utanför leverantörens kontroll.

Vad gäller olika varaktigheters möjlighet att förutsäga eller signalera att sannolikheten till en mer långsiktig etablering på arbetsmarknaden ökat, så används här övergångar till arbete och utbildning för samtliga öppet arbetslösa och sökande i program under åren 2016–2018 som en indikation.⁷⁶ Av de arbetssökande som övergick till arbete eller utbildning var 44 procent åter som arbetssökande inom tolv månader. Av de övergångar som hade en varaktighet om minst 3 månaders längd hade 68 procent av dessa en varaktighet på tolv månader eller mer. Motsvarande siffror för övergångar med minst 6 månaders varaktighet var 79 procent. Utifrån detta kan konstateras att en stor andel av de övergångar till arbete och utbildning som sker för samtliga arbetssökande inte har en längre varaktighet än tolv månader. Det är därmed relativt vanligt att arbetssökande återkommer som arbetssökande igen, oavsett om övergångarna skett efter en matchningstjänst eller inte.

⁷⁶ Åren är valda för att undvika att få med effekterna av de plötsliga förändringarna på arbetsmarknaden med anledning av Coronapandemin 2020–2021. Analysen utgår från arbetssökande som varit inskrivna vid något månadsskifte under 2016–2018 och kontrollerar sedan varaktigheten i övergångar till arbete och utbildning vid varje efterföljande månadsskifte om den arbetssökande återvänt som öppet arbetslös eller sökande i program. Övergångar till utbildning är begränsat till de som innebär att den sökande lämnar Arbetsförmedlingen.

Övergångarna till subventionerat arbete tenderar i högre utsträckning ha varaktigheter på precis 6 eller tolv månader jämfört med osubventionerat arbete samt utbildning, vilket följer de beslutslängder för subventioner som vanligen används. Arbete med och utan stöd samt utbildning har relativt likartade mönster i varaktighet upp till tolv månader, där ca 6 av 10 övergångar har en varaktighet på precis tolv månader inom de tre typerna av utfall. Däremot återgår ytterligare 2 av 10 arbetssökande i arbetslöshet under månaden därefter bland de som från början övergick till en subvention. Detta medan arbetssökande som övergick till osubventionerat arbete eller utbildning inte har något tydligt tapp i samma period. Mönstren i varaktighet behöver ses i ljuset av konjunkurläget under den undersökta perioden, samt att målgruppen för matchningstjänst kan skilja sig åt något kring varaktighet i relation till den undersökta gruppen, då den består av samtliga arbetssökande.

Lärdomar från tjänsten rusta och matcha kopplat till varaktighet

Utifrån analyserna som presenterades i avsnitt 2.2.2 *Tjänsten rusta och matcha* och figur Y finns intressanta insikter kopplat till utfallens varaktighet efter deltagande i tjänsten rusta och matcha. För osubventionerat arbete verkar det finnas en gräns vid omkring 240 dagar, där andelen som återkommer i arbetslöshet slutar att växa. Enkelt uttryckt ser det ut som att arbetssökande som stannar 240 dagar eller längre i en anställning är jämförelsevis ”skyddade” från ny arbetslöshet, åtminstone sett över en kortare uppföljningshorisont. I praktiken innebär det att en osubventionerad anställning kan anses vara långsiktigt stabil först efter 240 dagar, och utifrån detta perspektiv kan det vara motiverat att överväga denna gräns för när ersättningen till leverantörerna betalas ut. Att som idag ersätta leverantörerna efter 120 dagar innebär i många fall att utbetalda medel ges för resultat som inte är varaktiga på längre sikt.

För utbildningar och för subventionerade anställningar finns samma problematik, men i större skala. Utifrån resultaten som redovisas i figur Y är det tydligt att en stor andel resultat inte har mycket längre varaktighet än 120 dagar. För subventionerade anställningar ser det ut som att gränsen skulle flyttas till åtminstone 210 dagar eftersom en utplaning sker vid denna gräns. För utbildning ser det ut som att gränsen skulle flyttas till ännu senare, också med tanke på att reguljär utbildning ofta behöver pågå en längre tid innan den ger resultat för individens förutsättningar att få ett arbete. En möjlighet som kan övervägas, både i fallet med subventionerade arbeten och i fallet med utbildning, är att en delersättning betalas ut efter 210–240 dagars varaktighet och att resterande ersättning betalas ut efter 360 dagar.

Resultaten utifrån analyserna som har kunnat göras inom tjänsten rusta och matcha på kort sikt tyder alltså på att det bör övervägas att flytta fram gränsen för när resultatetsättning betalas ut. Dock är det viktigt att notera att några analyser på längre sikt inte har kunnat genomföras ännu. Av den anledningen bör dessa resultat tolkas med viss försiktighet.

4.2.3 Varaktighet i en framtida tjänst

Sammantaget är det svårt att ge ett entydigt svar på hur varaktigt ett arbete ska vara för att ses som ett lyckat utfall efter en matchningstjänst, och hur

resultatersättningen skulle kunna anpassas för att gynna varaktiga utfall. Som framgår i detta avsnitt är det en balansgång mellan samhällets intresse av den arbetssökandes varaktiga etablering och möjligheterna att skapa en marknad där väl presterande leverantörer kan upprätthålla en kvalitativ verksamhet. Vägledande för utformningen bör vara vad myndigheten bedömer vara bäst för de arbetssökande.

Inom såväl den tidigare matchningstjänsten stöd och matchning som den nuvarande tjänsten rusta och matcha så använder Arbetsförmedlingen sig av ett varaktighetsbegrepp om fyra månader för ett enda resultatersättningstillfälle. Utifrån den kunskap och erfarenhet som myndigheten har fått genom tjänsten rusta och matcha, så ses förutsättningarna för att introducera längre varaktigheter än sex månader som mindre lämpliga utifrån en intäkts- och utgiftsanalys över tid. Det går dock inte utesluta att detta kan förändras i framtiden. Det är av stor vikt att det finns en flexibilitet och att justeringar i ersättningsmodellen kan göras utifrån framtida lärdomar och utvärderingar av tjänster.

Uppdelning av resultatersättningen

För att motverka de problem med höga varaktighetskrav som berörs i föregående avsnitt kan myndigheten sätta upp delresultat med olika varaktigheter. En uppdelning av resultatersättningen, där man ersätter leverantören vid olika avstämningpunkter och när den arbetssökande har nått vissa delmål, är fullt möjlig. En sådan ordning innebär att man tydligt kan följa den arbetssökandes utveckling mot en mer varaktig förankring på arbetsmarknaden. Utöver detta så är en uppdelning av resultatersättningen i flera delresultat ett sätt att balansera leverantörernas behov av utbetalningar för utfört arbete i närtid.

I rapporten *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*⁷⁷ finns ett förslag om att dela upp resultatersättning i 3, 6 och tolv månaders varaktighet. Som anges ovan så anser myndigheten numera att varaktigheten inte bör överskrida sex månader i resultatstyrda tjänster som rusta och matcha. Myndigheten anser även att en del av resultatersättningen bör komma tidigare än så för att inte indirekt utesluta leverantörer som inte har mycket hög likviditetsförmåga.

Att ge viss ersättning även för en kortare varaktighet är ett sätt att hantera förekomsten av säsongsarbete och branscher med kortare anställningstider, så att inte matchningen inom dessa riskerar att bli oproportionerligt bortprioriterad. Det är viktigt att inte förringa vikten av tillfälliga anställningar och kortare anställningsperioder; vägen in på arbetsmarknaden eller det första arbetet utgörs ofta av en tillfällig anställning. Även om ett arbete inte är varaktigt kan det ge personer arbetslivserfarenhet, ett nätverk och sammanhang vilket i nästa steg eller på sikt kan leda till ett varaktigt arbete. Forskning visar att ett tillfälligt arbete ökar möjligheten att få ett fast arbete i framtiden.⁷⁸ Detta är särskilt viktigt för personer som är utrikes

⁷⁷ Arbetsförmedlingen. 2019. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

⁷⁸ de Graaf-Zijl, M. van den Berg, G.J. & Heyma, A. *Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*. J Popul Econ 24. S. 107–139. 2011.

födda. Det är även viktigt att komma ihåg att kortare anställningar kan vara vanligare för vissa grupper av arbetsökande, till exempel ungdomar som får ett första arbete.

Sammantaget bedömer Arbetsförmedlingen att om varaktighetskravet förlängs till sex månader jämfört med nuvarande fyra månader, så bör det göras en uppdelning av resultatersättningen i flera delresultat. Detta dels för att balansera leverantörernas behov av utbetalningar, dels då korta anställningar kan spela en viktig roll för arbetsökandes förankring på arbetsmarknaden och därför bör ses som ett delresultat.

4.3 Differentiering av ersättning vid subventionerad eller osubventionerad anställning

Analysfråga: Om och i så fall hur kan resultatersättning för ett utfall i form av en subventionerad anställning, till exempel nystartsjobb, introduktionsjobb och extratjänster⁷⁹, behöva differentieras i förhållande till osubventionerat arbete i syfte att nå en förbättrad kostnadseffektivitet i matchningstjänsterna,

Sammanfattning:

Det finns argument både för och emot en differentiering av ersättningen beroende på om anställningen är subventionerad eller osubventionerad. Sammantaget finner Arbetsförmedlingen att det för närvarande finns starkare argument mot än för en differentiering av ersättningen. Detta behöver dock utvärderas över tid.

Det främsta argumentet för att differentiera resultatersättningarna är att subventionerade anställningar inte är det slutgiltiga målet med arbetsmarknadspolitiken; det förväntas att arbetsmarknadspolitiska insatser i de flesta fall ska leda till en etablering på arbetsmarknaden utan subvention. I situationer där leverantörer har liknande möjligheter att matcha mot anställningar med eller utan subvention, ger en lägre ersättning för subventionerade anställningar incitament att prioritera osubventionerade anställningar. Vidare ökar subventioner riskerna för leverantörer att själva finansiera anställningar genom resultatersättningen. Ersättningsbeloppen kan därför behöva justeras för att minska riskerna för detta.

Mot en skillnad i resultatersättningen talar att matchningsarbetet som leverantören behöver lägga ner för att nå resultatet inte behöver skilja sig åt även om resultatet skulle bli en subventionerad anställning. Subventionerade anställningar är viktiga för olika grupper av arbetsökande, för att på ett effektivt sätt underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Detta är också viktigt att poängtera även om studier visar att utfallet för subventionerade anställningar efter tolv månader inte alltid leder till en fast förankring på arbetsmarknaden, så kan en subventionerad anställning vara viktig av andra skäl, till exempel för att bryta långa tider av utanförskap. För att inte minska leverantörernas incitament att arbeta med dessa individer och bidra till att de

⁷⁹ Från och med den 1 januari 2022 kan fattas inga nya beslut eller beslut om förlängning av extratjänster. Programmet ska fasas ut enligt uppdrag från regeringen.

kommer i anställning – om än subventionerad – är det viktigt att ha samma resultat ersättning. Det minskar även riskerna för att arbetssökande som bedöms vara i behov av en subventionerad anställning parkeras i tjänsten i förhållande till arbetssökande som bedöms kunna nå en osubventionerad anställning. Ersättningsmodellen löper även risk att bli komplicerad om olika typer och grader av subventioner ska ge olika ersättningsnivåer.

4.3.1 Reguljär anställning det slutliga målet för arbetsmarknadspolitiken

Subventionerade anställningar är ett samlingsbegrepp för olika typer av anställningar med bidrag till arbetsgivare för hela eller delar av lönekostnaderna. De olika subventionerade anställningarna skiljer sig åt bland annat gällande målgrupp, varaktighet, subventionsgrad samt krav på arbetsmarknadspolitisk bedömning och motivering inför beslut. De subventionerade anställningar som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bygger på att den lämnade subventionen motsvarar den grad till vilken individens arbetsförmåga bedömts nedsatt i förhållande till kraven i den aktuella anställningen. Därför görs en bedömning av subventionsgraden i varje enskilt fall, ytterst i syfte att göra det ”kostnadsneutralt” för en arbetsgivare att anställa en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Övriga lönestöd kan snarare sägas ge en mer schablonmässigt definierad kompensation för att arbetsgivaren anställer någon som befinner sig längre från arbetsmarknaden.

Rent allmänt är det önskvärt att arbetssökande hittar reguljärt arbete. Merparten av de subventionerade anställningarna syftar till att de – utifrån olika tidshorisonter – ska leda till en reguljär anställning. Det är således naturligt att det mest eftersträvaransvärda resultatet av en matchningstjänst är en reguljär anställning. Ju närmare arbetsmarknaden deltagare i tjänsten rusta och matcha står desto större sannolikhet att detta sker. Samtidigt är det realistiskt att ju längre från arbetsmarknaden deltagarna är, desto större sannolikhet att de övergår i arbete med hjälp av subventionerade anställningar. För en betydande andel av deltagarna i matchningstjänster skulle subventionerad anställning kunna vara aktuellt.

4.3.2 För- och nackdelar med en differentiering av ersättningen

Från analyserna i avsnitt 2.2 *Bakgrundsinformation - tjänsterna stöd och matchning och rusta och match* kan konstateras att samtliga typer av resultat som medför resultat ersättning förekommer i betydande utsträckning efter deltagande i tjänsten rusta och matcha. Utifrån dessa resultat skulle en eventuell differentierad ersättning, där leverantörer till exempel får mindre betalt för övergångar till exempelvis subventionerade anställningar komma att få relativt påtagliga konsekvenser i praktiken. Det finns relevanta argument både för differentierade resultat ersättningar och att bibehålla samma ersättningsnivå oavsett om en leverantör uppnår ett resultat till arbete med en subventionerad eller osubventionerad anställning.

Fördelar med en differentiering av ersättningen

Det främsta argumentet för att differentiera resultat ersättningarna är just att subventionerade anställningar inte är det slutgiltiga målet med arbetsmarknadspolitiken. I situationer där leverantörer har liknande möjligheter att

matcha mot anställningar med eller utan subvention ger en lägre ersättning för subventionerade anställningar incitament att prioritera osubventionerade anställningar.

Vidare ökar subventioner riskerna för leverantörer att själva finansierar anställningar genom resultat ersättningen. Ersättningsbeloppen kan därför behöva justeras för att minska riskerna för detta. Arbetsförmedlingen har i tjänsten rusta och matcha sett exempel på företag som kopplas till leverantörer - och även leverantörer själva - som visar intresse för att anställa arbetssökande med introduktionsjobb, men endast under den tid som krävs för att kunna erhålla resultat ersättning. Detta skapar misstanke om att vissa leverantörer har satt detta i system. Att differentiera resultat ersättningen skulle vara ett sätt att motverka sådant beteende.

Nackdelar med en differentiering av ersättningen

Mot en skillnad i ersättningen talar att ersättningen till matchningstjänstleverantör ytterst syftar till att matcha arbetssökande med arbetsgivare. Subventioner är utformade i syfte att på olika sätt kompensera för att vissa personer, av olika skäl, kan riskera att ha svårare att nå en etablering på arbetsmarknaden. Skälet till subventionen kan således härledas ur den arbetssökande personens förutsättningar och medför inte att det nödvändigtvis är enklare att matcha denne mot ett arbete. Det kan, exempelvis, till och med innebära mer arbete för att hitta arbetsgivare som kan erbjuda anställningar i fall där lönebidrag är möjligt.

En subventionerad anställning kan dessutom i vissa fall vara av mer långsiktig karaktär än en osubventionerad, och således öka möjligheterna till varaktig etablering på arbetsmarknaden. Personer, som till exempel har lönebidrag på grund av en funktionsnedsättning som bedöms vara av den art att den medför en nedsatt arbetsförmåga som kan anses vara stadigvarande, kan behöva anpassning och stöd i den aktuella anställningen under en längre tid.⁸⁰ På grund av detta så kan det vara motiverat att resultat ersättning till leverantör är på samma nivå som ett osubventionerat arbete. Att värdera resultatet lika för arbetssökande med eller utan en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga skulle skicka en viktig signal om likabehandling, detta gäller dock främst lönebidrag.⁸¹

Subventionerade anställningar är vidare ett effektivt sätt att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Att differentiera resultat ersättningen riskerar att minska incitamenten att använda subventionerade anställningar. Om ersättningen skiljer sig åt kan det också innebära att leverantörer får svårt att förhålla sig till huruvida de ska informera arbetsgivare eller inte om att det skulle kunna finnas möjlighet till subvention.

⁸⁰ Arbetsförmedlingen har nyligen konstaterat att subventionerade anställningar är en viktig komponent för unga med funktionsnedsättning att komma in på arbetsmarknaden. Subventionerna fyller ett viktigt syfte för att ge arbetssökande en chans att få arbetslivserfarenhet och tillgång till nätverk. Se Arbetsförmedlingen analys (2021:20) Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen En fördjupad analys.

⁸¹ Enligt Ds 2021:27 *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet* kommer Arbetsförmedlingen ansvaret för att matcha och anvisa arbetssökande till offentligt skyddat arbete och anställningar hos Samhall.

Inom tjänsten rusta och matcha är resultaten till subventionerade arbeten relativt låga givet målgruppen för tjänsten samtidigt som det är tydligt att de med längre tid i arbetslöshet i lägre grad går till osubventionerat arbete.⁸² För att inte minska leverantörernas incitament att arbeta med dessa individer och bidra till att de kommer i anställning – om än subventionerad – är det viktigt att fortsätta analysera för- och nackdelar med motsvarande resultat ersättning.

Det finns flera typer av subventionerade anställning, med olika krav, förutsättningar och innehåll. Det blir därmed svårt att förutse hur mycket leverantören kan bidra till eller påverka att en subventionerad anställning kommer till. Därför finns det risk att ersättningsmodellen för matchningstjänsten blir komplicerad om ersättningen för en subventionerad anställning till exempel ska ha en direkt relation till subventionsgraden och/eller vara beroende av subventionstyp.

Eftersom arbetssökande delas in i ersättningsnivåer utifrån bedömt avstånd till arbetsmarknaden för att motverka parkering, så finns en risk att en differentiering i resultat ersättningen för subventioner har en motverkande effekt. Ju längre avstånd från arbetsmarknaden, desto troligare är det att det behövs en subvention för att personen ska kunna komma i arbete. Även om Arbetsförmedlingen ersätter högre belopp för deltagare längre ifrån arbetsmarknaden så finns det en bortre gräns för vilket belopp som är lämpligt att ersätta för en viss varaktighet och ett osubventionerat arbete. Det innebär i praktiken att skillnaden i resultat ersättning för en subventionerad anställning för en deltagare i nivå C kan komma att inte skilja sig tydligt från den resultat ersättning som utbetalas för ett osubventionerat arbete i nivå B. Det motverkar därmed syftet med den generella differentieringen av ersättningsnivåer utifrån avstånd till arbetsmarknaden.

I de fall en leverantör inte kan påverka om det ska bli en subvention är det potentiellt sett godtyckligt att för leverantörens del få lägre ersättning, till exempel om en arbetsgivare som leverantören matchat en deltagare till helt självständigt ansöker om nystartsjobb.

Sammantaget finner Arbetsförmedlingen att det för närvarande finns starkare argument mot än för en differentiering av ersättningen mellan subventionerade och osubventionerade anställningar. Detta behöver dock utvärderas över tid.

4.4 Utformning av resultat ersättning för utbildning

Analysfråga: Hur kan resultat ersättningen för utbildning utformas, t.ex. genom att ersättningen är lägre än den resultat ersättning som lämnas för arbete, i syfte att leverantörerna inte systematiskt ska prioritera övergångar till reguljär utbildning framför matchning till arbete, samt om och i så fall hur resultat ersättning bör betalas

⁸² 20 procent av resultaten i tjänsten rusta och matcha. 2021 så var det bland samtliga arbetssökande (inom/utom matchningstjänst - närmare 20procent av de med inskrivningstid 1-2 år som gick till subvention bland de som började arbeta/studera. För 2-3år inskrivningstid = ca 30 procent subventioner. För 3-4 års inskrivningstid = ca 40 procent subventioner.

ut först efter en viss tids studier så att ersättning inte betalas ut om individen snabbt återgår till arbetslöshet?

Sammanfattning:

Det finns argument både för och emot en differentiering av ersättningen beroende på om resultatet för den arbetssökande är arbete eller utbildning. Sammantaget finner Arbetsförmedlingen att det för närvarande finns starkare argument mot än för en differentiering av ersättningen, särskilt med hänsyn till det stora behovet av kompetensutveckling på arbetsmarknaden. Detta behöver dock utvärderas över tid.

Det främsta argumentet för att differentiera resultatersättningarna är att utbildningar – liksom subventionerade anställningar – inte är det slutgiltiga målet med arbetsmarknadspolitiken. Det förväntas att arbetsmarknadspolitiska insatser i förlängningen ska leda till en etablering på arbetsmarknaden genom osubventionerat arbete. Analyser i rapporten pekar också på att en stor andel av arbetssökande som påbörjar utbildning som resultat av en matchningstjänst på kort och medellång sikt återkommer som arbetssökande. Både i betydligt högre utsträckning än arbetssökande som påbörjat osubventionerade anställningar som ett resultat av matchningstjänst och i högre utsträckning än arbetssökande som gått till subventionerade anställningar.

I situationer där leverantörer har liknande möjligheter att matcha mot anställningar eller utbildning, ger en lägre ersättning för utbildning incitament att prioritera anställningar.

Det som talar emot en differentiering av ersättning för utbildning är att ersättningen till matchningstjänstleverantör är till för själva matchningsarbetet och arbetsinsatsen för leverantören behöver inte skilja sig åt även om resultatet skulle bli en utbildning.

Utbildning är ett effektivt sätt att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Utbildning kan innebära att en längre tids inaktivitet bryts och är en viktig del i att möta kompetensbristen och matchningsproblemen på svensk arbetsmarknad, samtidigt som intresset för reguljär utbildning bland inskrivna arbetssökande är lågt. För att inte minska leverantörernas incitament att arbeta med dessa individer och bidra till att de övergår till utbildning är det viktigt att ha samma resultatersättning. Det minskar även riskerna för att arbetssökande som bedöms vara i behov av en utbildning parkeras i tjänsten i förhållande till arbetssökande som bedöms kunna nå en anställning.

Arbetsförmedlingen har inte identifierat några indikationer på att leverantörerna på ett systematiskt sätt skulle prioritera övergångar till reguljär utbildning framför matchning till arbete på ett sätt som inte tjänar syftet med tjänsten eller Arbetsförmedlingens uppdrag.

4.4.1 Utgångspunkter

Utifrån nuvarande situation på arbetsmarknaden och den matchningsproblematik som råder, bedömer Arbetsförmedlingen att andelen som gått till utbildning efter

tjänsten rusta och matcha är inom ramen för vad som bedöms vara rimligt. Huruvida reguljära studier har varit de mest lämpliga vägvalen för enskilda individer är dock svårt att avgöra. Målet med tjänsten rusta och matcha har varit att deltagaren med leverantörens stöd ska erhålla arbete eller påbörja utbildning på kortast möjliga tid. Arbetsförmedlingen har vidare inte fått några signaler om att leverantörer skulle ha väglett sökande till studier på ett olämpligt sätt. Arbetsförmedlingen har alltså sammantaget inte identifierat några indikationer på att leverantörerna på ett systematiskt sätt skulle prioritera övergångar till reguljär utbildning framför matchning till arbete, på ett sätt som inte tjänar syftet med tjänsten eller Arbetsförmedlingens uppdrag.

4.4.2 Resultatersättning för utbildning i förhållande till arbete

I avsnitt 2.3.2 *Hur varaktiga är resultaten efter deltagande?* presenteras statistik som beskriver hur stor andel av deltagare som återvänder som arbetssökande efter att ha gått till studier från tjänsten rusta och matcha. Statistiken visar att närmare 50 procent av de som påbörjat utbildning har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen någon gång efter att de påbörjat utbildningen. En mindre andel (sju procent) utav dessa individer har dock senare gått vidare till arbete inom tiden för uppföljningsperioden. Statistiken tyder därför på att en betydande andel av de som påbörjat utbildning behöver ytterligare stöd från Arbetsförmedlingen efter att de påbörjat sin utbildning. Det är dock utifrån statistiken svårt att vidare värdera resultatet utifrån att de arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kan vara i behov av ett flertal olika insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt är resultatet från uppföljningen viktigt att beakta i utformningen av en resultatersättningsmodell i en vidareutvecklad matchningstjänst.

I analysrapporten (2019)⁸³ var Arbetsförmedlingens rekommendation att det är lämpligt att differentiera nivån på ersättningen i förhållande till den ersättning som utgår för övergångar till arbete. I nuläget ser Arbetsförmedlingen ett antal skäl till att resultatersättningen för utbildning ska vara samma som den för arbete. De huvudsakliga skälen till det är följande:

Kompetensbristen på arbetsmarknaden

Delar av svensk arbetsmarknad befinner sig i en omställning som förväntas pågå en tid framöver. Omställningen innebär bland annat att kompetensbehoven på arbetsmarknaden förändras och att många av de nya arbetstillfällena som uppstår kräver att den som utför arbetet har andra kompetenser än vad som tidigare efterfrågats inom branschen eller yrket. Detta, bland flera orsaker, har bidragit till att arbetsgivare på svensk arbetsmarknad upplever svårigheter att rekrytera rätt kompetens. För att kunna förse arbetsgivare och företag med den kompetens som krävs för att genomdriva den pågående omställningen behövs därför, bland flera saker, en hög genomströmning till utbildning.

Utbildning löser inte alla problem som är kopplade till kompetensbristen på svensk arbetsmarknad. Andra faktorer som kan göra att arbetsgivare har svårt att hitta rätt

⁸³ Arbetsförmedlingen. 2019. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

kompetens kan till exempel vara brist på arbetslivserfarenhet, bristande personliga färdigheter, eller det faktum att den kompetens som efterfrågas inte finns tillgänglig i det geografiska område som arbetsgivaren finns tillgänglig⁸⁴. Att de som söker arbete har utbildning är dock en av flera viktiga förutsättningar som behövs för att förse arbetsgivare med rätt kompetens.⁸⁵

Matchningsproblemen på svensk arbetsmarknad

Utbildning är viktigt för att kunna få och behålla ett arbete. Enligt SCB:s yrkesregister 2021 är endast ca 5 procent anställda i ett yrke som endast kräver förgymnasial utbildning⁸⁶, vilket indikerar att de finns få yrken på arbetsmarknaden som inte kräver minst gymnasial utbildning. Enligt Arbetsförmedlingens långsiktiga yrkesprognos⁸⁷ kommer det samtidigt att råda en fortsatt brist på arbetskraft inom ett flertal yrken som kräver gymnasial eller högre utbildning. Det finns alltså fortsatt goda möjligheter på arbetsmarknaden för de som har efterfrågad utbildning, samtidigt som det finns många arbetssökande med kort utbildningsbakgrund som konkurrerar om få arbeten. Många av dessa personer riskerar därför att stanna i arbetslöshet under längre perioder. Genom att få fler arbetssökande att byta yrke och/eller utbilda sig, kan risken att fler hamnar i långtidsarbetslöshet minska och möjligheten att bryta långa arbetslöshetstider öka.

Intresset för reguljär utbildning bland inskrivna arbetssökande är lågt

Arbetsförmedlingen har under flera år tillbaka arbetat för att fler arbetssökande ska övergå till reguljära studier. Utifrån det arbetet har en rad utmaningar konstaterats. Fler arbetssökande har övergått till reguljära studier under de senaste åren, men betydligt färre än vad Arbetsförmedlingen bedömer krävs utifrån situationen på arbetsmarknaden. En rad anledningar till att Arbetsförmedlingen inte lyckats få fler arbetssökande att övergå till reguljära har identifierats och beskrivits i ett antal rapporter.⁸⁸ Bland annat konstaterar myndigheten att många arbetssökande som är i behov av studier för att närma sig arbete saknar förutsättningar och/eller motivation att studera. Många inom målgruppen föredrar enligt Arbetsförmedlingens erfarenhet att söka arbete i stället för att studera. Bristande förutsättningar att studera kan till exempel handla om att arbetssökande inte har tillräckliga kunskaper i svenska, att det upplevs ekonomiskt ofördelaktigt eller att kommunerna inte kan erbjuda en utbildning som passar den arbetssökandes förkunskaper eller förutsättningar.⁸⁹ Arbetsförmedlingens erfarenhet visar att vägledande och motiverande insatser som syftar till att få arbetssökande att påbörja reguljära studier i regel är ett resurskrävande arbete. Om resultatetsättning för utbildning är mindre än den för arbete, finns därför risk att det blir olönsamt för leverantörerna att vägleda och motivera arbetssökande mot reguljär utbildning.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2022). *Yrkesmobilitet på den svenska arbetsmarknaden. En analys av olika yrkesgruppers förutsättningar för rörlighet*. Dnr Af-2020/0043 1262.

⁸⁵ Svenskt Näringsliv. *Näringslivets underliggande kompetensbehov och rekryteringsmönster*. Rekryteringsenkäten 2020.

⁸⁶ Statistiska Centralbyrån (SCB). *Yrkesregistret med yrkesstatistik*. 2021.

⁸⁷ Arbetsförmedlingen. *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2021. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2023*. Dnr Af-2021/0063 1389.

⁸⁸ Se bland annat Arbetsförmedlingen. *Fler anvisningar till reguljär utbildning*. Dnr Af-2021/0026 433.

⁸⁹ Se bland annat Arbetsförmedlingen. *Fler anvisningar till reguljär utbildning*. Dnr Af-2021/0026 433.

Övriga skäl att ha samma resultatersättning för utbildning som för arbete

I en modell där resultatersättningen för arbete och utbildning likställs bör leverantörernas incitament att få ut personer i utbildning i regel bli större (mindre) när individens chanser att få ett arbete är lägre (högre), allt annat lika. I en sådan modell bör således den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden eller studier påverka leverantörernas incitament att arbeta mot studier respektive arbete på ett sätt som tar hänsyn till den arbetssökandes behov i förhållande till arbetsmarknaden. Detta eftersom leverantörerna ökar sin vinst genom att minska sina kostnader för arbetet som läggs på att få den arbetssökande att nå resultat. Detta ligger i linje med Arbetsförmedlingens ambition att stötta den arbetssökande mot den mest lämpliga vägen till arbete.

Att resultatersättningen mellan utbildning och arbete är likställd är också fördelaktigt utifrån idén om att fler bör utbilda sig i tider av högre arbetslöshet. I tider av högre arbetslöshet ges då leverantörerna (åtminstone i teorin) större incitament att arbeta med vägledning mot studier, respektive relativt sett lägre incitament för insatser som leder till arbete. En sådan modell skulle således kunna göra att leverantörernas beteende justeras efter konjunkturförändringar på ett sätt som gynnar arbetsmarknadens funktionssätt. I en situation där resultatersättningen för utbildning är lägre än den för arbete blir incitament för leverantörerna att anpassa sina insatser efter konjunkturförändringar inte lika stora.

4.4.3 Risker med samma ersättning för utbildning och arbete

Arbetsförmedlingen har i nuläget inte fått några indikationer på att leverantörerna på ett systematiskt sätt skulle prioritera övergångar till reguljär utbildning framför matchning till arbete, på ett sätt som inte tjänar syftet med tjänsten eller Arbetsförmedlingens uppdrag. Myndigheten vill trots det lyfta ett antal tänkbara risker med att betala ut samma resultatersättning för utbildning som för arbete.

Utnyttjande av möjligheten att studera som insats i ett förberedande program

Arbetsförmedlingen bedömning är att arbetssökandes intresse för studier generellt sett är lågt i förhållande till intresset för att söka arbete. En av flera anledningar till detta är att arbetssökande upplever det ekonomiskt ofördelaktigt att studera. Om reguljära studier som insats i ett förberedande program (även kallat studier med aktivitetsstöd) godkänns som ett resultat i en vidareutvecklad matchningstjänst, skulle det finnas situationer där de ekonomiska incitamenten för den arbetssökande delvis ser annorlunda ut. Att studera med aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen kan innebära att den arbetssökande upplever studier som mer ekonomiskt fördelaktigt än att finansiera studierna på egen hand och/eller via studielån. I jämförelse med arbete (beroende på omfattningen) bör dock studier, trots aktivitetsstöd, betraktas som mindre ekonomiskt fördelaktigt, åtminstone på kortare sikt. För många arbetssökande blir också den totala månadsinkomsten (lån inräknat) högre om studierna finansieras med studiemedel, i jämförelse med aktivitetsstöd via Arbetsförmedlingen.

I de fall som leverantörerna bedömer att den arbetssökande har små chanser att få ett arbete skulle leverantören kunna betrakta studier med aktivitetsstöd som det mest

ekonomiskt lönsamma alternativet att arbeta mot. En risk som följer från den logiken är att leverantörerna väljer att arbeta mot det för leverantören mest ekonomiskt lönsamma alternativet, trots att utbildning inte är den mest lämpliga insatsen för den arbetssökande. Sammantaget finns alltså i teorin en risk för att leverantörerna i vissa fall skulle kunna prioritera övergångar till reguljär utbildning med aktivitetsstöd på ett sätt som inte tjänar syftet med tjänsten eller Arbetsförmedlingens uppdrag. Risken i ett sådant scenario är att den arbetssökandes tid i arbetslöshet förlängs genom att hen går miste om ett mer lämpligt stöd, samt att Arbetsförmedlingen betalar ut resultat ersättning för något som inte bör betraktas som ett resultat.

Samtidigt föregås samtliga beslut om studier med aktivitetsstöd av en arbetsmarknadspolitisk bedömning, vilket talar för att studier bör vara en lämplig insats för de arbetssökande som får insatsen beviljad.

Risk för dödviktseffekter

Risken för dödviktseffekter finns även när det gäller resultat ersättning för utbildning. Risken bedöms dock vara förhållandevis liten. Detta på grund av att myndighetens erfarenhet, som tidigare nämnts, är att arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen i regel främst är intresserade av att söka arbete i första hand. De arbetssökande som redan ansökt eller antagits till studier kommer enligt nuvarande utformning av tjänsten rusta och matcha sannolikt inte vara målgrupp för en framtida matchningstjänst.

4.4.4 Övriga aspekter att beakta i utformningen av resultat ersättning för utbildning

Vägledning till utbildning utan att deltagaren är redo för utbildning

En tänkbar risk är att leverantörerna systematiskt vägleder deltagare till utbildning utan att de är redo att påbörja en utbildning. I värsta fall leder detta till att individen misslyckas med utbildningen och/eller avbryter utbildningen, vilket inte är effektivt för vare sig individen eller samhället. Risken kan tänkas vara större om det finns en snabbhetspremie motsvarande den som funnits för tjänsten rusta och matcha samt större ju högre ersättningsnivå snabbhetspremien har. Det faktum att vägledande och motiverande insatser mot reguljära studier bedöms vara ett resurskrävande arbete, talar samtidigt emot att det skulle vara fördelaktigt för leverantörerna.

Olika resultat ersättning för olika målgrupper

I Arbetsförmedlingens analysrapport (2019)⁹⁰ konstaterades att det fanns skäl att överväga att endast ersätta övergångar till reguljär utbildning för arbetssökande med ett identifierat utbildningsbehov. Om praktiska svårigheter föreligger i att realisera denna differentiering bör i stället samtliga övergångar till utbildning generera resultat ersättning. Arbetsförmedlingen bedömer att de praktiska förutsättningarna att realisera denna differentiering i nuläget inte finns på plats och att samtliga övergångar till utbildning därför bör generera resultat ersättning.

⁹⁰ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att differentiera ersättning utifrån deltagarens tidigare utbildningsnivå, eftersom utbildningsnivå ofta har betydelse för möjligheten att erhålla arbete. Arbetsförmedlingen ser dock inte att det skulle vara lämpligt att differentiera ersättning baserat på denna. Utifrån resultaten av de profileringar som gjorts i samband med inträde i tjänsten rusta och matcha, är sambandet mellan utbildningsnivå och bedömningen om avståndet till arbetsmarknaden enligt de fem olika bedömningsresultaten (0–4) förhållandevis svagt. Den totala bedömningen om avståndet till arbetsmarknaden ger sannolikt en mer träffsäker och samlad bedömning om individens behov av stöd, och utgör också en bättre grund för att differentiera resultat ersättningen, även för resultat till utbildning. Eftersom de som har kortare utbildning i regel står längre från arbetsmarknaden enligt utfallet i det statistiska bedömningsstödet kommer också resultat ersättningen i regel att bli högre för de med kortare utbildning än för de med längre. Ett annat skäl att inte differentiera ersättningen utifrån utbildningsnivå är att ersättningsmodellen riskerar att bli komplicerad och otydlig för leverantörerna, under förutsättningen att det dessutom finns olika ersättningsnivåer som beror på avståndet till arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen ser däremot skäl att fortsättningsvis ha en differentiering för resultat till utbildning mellan ersättningsnivåerna i de olika nivåerna, likt den som funnits i tjänsten rusta och matcha. Skillnaden i resultat till studier mellan de olika nivåerna i tjänsten rusta och matcha har varit förhållandevis liten (nivå A= 21 procent, nivå B=20 procent, nivå C=23 procent), vilket skulle kunna indikera att leverantörerna arbetar mer intensivt med de som står längre ifrån arbetsmarknaden, eller att en högre andel deltagare i nivå C är i behov av studier för att få arbete, eller en kombination av båda.

4.4.5 Hur resultat ersättningsmodellen kan utformas så att ersättning inte betalas ut om individen snabbt återgår till arbetslöshet

Resultat ersättningsmodellen i tjänsten rusta och matcha

I tjänsten rusta och matcha är ersättningsnivån för utbildning och arbete likställd. I tjänsten verifieras resultat till utbildning då deltagaren under minst fyra månader deltagit i en CSN-berättigande utbildning på grundläggande, gymnasial eller eftergymnasial nivå, alternativt särvtux, som sammantaget under tidsperioden omfattar 100 procent av deltagarens arbetsutbud.⁹¹ Deltagaren ska ha påbörjat alternativt ansökt till utbildningen under pågående placeringsperiod eller som senast 2 månader efter avslutad placeringsperiod hos leverantören.

Leverantören informerar Arbetsförmedlingen så fort de får kännedom att deltagaren har sökt till en utbildning, även om startdagen är längre fram i tiden. De måste då bifoga eventuella handlingar till Arbetsförmedlingen som styrker ansökan inklusive start av utbildningen. Leverantören skickar en andra signal till Arbetsförmedlingen när villkoren för resultat ersättning, eventuell snabbhetspremie samt tilläggsersättning har uppnåtts, det vill säga när deltagaren har studerat i minst 4

⁹¹ Det är inte möjligt att begära halv resultat ersättning för utbildning.

månader.⁹² För att resultatersättningen ska betalas ut måste leverantören även skicka in eventuella intyg som styrker att deltagaren deltar i studier. Verifiering för resultatutbildning sker på ett utav följande sätt:

- Arbetsförmedlingen kontrollerar i sitt interna ärendehanteringssystem om deltagaren är avaktualiserad, det vill säga har lämnat myndigheten för en utbildning senast två månader efter tjänsten har avslutats. Deltagaren måste sedan vara avaktualiserad i minst fyra månader.
- Arbetsförmedlingen kontrollerar om deltagaren har beviljats ett arbetsmarknadspolitiskt beslut som innebär att deltagaren kan studera CSN-berättigade studier med bibehållet aktivitetsstöd. Studierna ska ha påbörjats senast två månader efter tjänsten och pågått i minst fyra månader.
- Om det inte går att verifiera enligt ovan, kan leverantören inkomma med skriftliga intyg upprättade av utbildningsanordnaren. Leverantören ska vända sig till deltagaren och efterfråga intyg som styrker kraven.

Flera anställningar och flera utbildningar kan räknas ihop, om de tillsammans innebär att villkoren för resultatersättning uppfylls.⁹³ Önskar deltagaren byta leverantör under pågående tjänst, är det endast den senaste leverantören som kan beviljas resultatersättning.

Varaktiga resultat

Ett genomgående tema för hur Arbetsförmedlingen bedömer att resultatersättningen ska utformas är att den bör premiera varaktiga resultat. Mätpunkter för resultatersättningen kan påverka incitamenten att arbeta för långsiktiga resultat. Det gäller arbete så väl som utbildning. När det gäller utbildning finns samtidigt en stor variation vad gäller utbildningars tidsomfattning, vilket försvårar möjligheten att tillämpa mätpunkter med längre tidshorisonter. Utbildningar inom Komvux har exempelvis ingen nedre gräns för hur lång en utbildning kan vara.

Det faktum att tidsomfattningen varierar mellan utbildningar försvårar möjligheten att minska risken för utbetalningar vid snabb återgång till arbetslöshet genom att tillämpa senare mätpunkter. Arbetsförmedlingen bedömer att det är lämpligt att leverantörerna bör få resultatersättning även för de arbetssökande som genomgår kortare utbildningar.

En alternativ utveckling av ersättningsmodellen som används i tjänsten rusta och matcha skulle i stället kunna innebära att en del av resultatersättningen betalas ut först när deltagaren har avklarat den utbildning som den arbetssökande blev antagen till, oavsett utbildningens längd. Man skulle då kunna tänka sig en övre gräns för när en leverantör senast kan få en utbetalning för godkända resultat, där resultatersättningen betalas ut när eleven avklarat ett visst antal poäng eller liknande.

⁹² Resultatersättning, snabbhetspremie och tilläggsersättning är tre ersättningstyper som kan begäras antingen separat eller tillsammans med grundersättningen.

⁹³ Det är inte möjligt att räkna ihop utbildningar och anställningar. Om det skulle bli uppehåll mellan olika anställningar och studier, får uppehållet vara högst två veckor. Dock ska den totala tiden i anställning eller utbildning vara minst fyra månader.

Att verifiera utbildningsresultat i form av poäng eller liknande för dock även det med sig en rad utmaningar i och med de olika skolformerna som innefattas i reguljär utbildning och de många olika studieuppläggen.

4.5 Anpassning av ersättningen vid kombination med andra insatser

Analysfråga: Om och i så fall hur behöver grundersättning, och vid behov även resultat ersättning, till leverantörerna anpassas till att en deltagare i matchningstjänster också samtidigt tar del av annan arbetsmarknadspolitisk insats, till exempel arbetspraktik, eller en förberedande insats såsom sfi eller yrkessvenska, i syfte att ersättningen till leverantören ska vara kostnadseffektiv?

Sammanfattning:

En bred matchningstjänst behöver ha utrymme för att parallellt med tjänsten kunna ge den arbetssökande ett komplett och ändamålsenligt stöd för att förbättra hans möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Den begränsade användningen av parallella insatser i nuvarande matchningstjänst innebär att det inte finns ett tillräckligt underlag för att analysera hur parallella insatser påverkat möjligheten och resultaten för arbetssökande och leverantörer.

För att skapa ett förutsägbart system bedömer Arbetsförmedlingen att principerna för hur deltagande i insatserna påverkar ersättningen bör vara desamma oavsett typ av insats som ges parallellt med tjänsten. Resultatersättningen bör inte påverkas av att den arbetssökande deltar i en parallell insats.

Vid de tillfällen en arbetssökande tar del av en parallell insats som sker på heltid, och det under tiden finns ingen eller mycket begränsad möjlighet för leverantören att arbeta aktivt med den arbetssökande, bör grundersättningen pausas till dess att den parallella insatsen upphör. I de fall en arbetssökande tar del av en insats som inte är på heltid, utan leverantören av matchningstjänsten samtidigt arbetar aktivt med den arbetssökande, så bör grundersättning utgå.

4.5.1 Syftet bakom att kombinera matchningstjänster med andra insatser

I en matchningstjänst som, enligt uppdrag till myndigheten, ska rikta sig till en bred målgrupp kommer deltagarna ha väldigt skilda behov. Vissa av dessa behov är varken möjliga eller lämpliga att tillgodose inom ramen för tjänsten. En matchningstjänst för en bredare målgrupp behöver således ha utrymme för att parallellt med tjänsten kunna ge den arbetssökande ett komplett och ändamålsenligt stöd för att förbättra hans möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är också rimligt att leverantörer av matchningstjänster har en möjlighet att använda Arbetsförmedlingens ”verktygslåda” på samma sätt som när matchningen utförts av Arbetsförmedlingen i egen regi. Detta för att förbättra möjligheterna för den arbetssökande att bryta sin arbetslöshet och därmed också öka möjligheten för leverantören att få resultat ersättning. Naturligtvis med skillnaden att det inte är leverantören utan Arbetsförmedlingen som, utifrån sitt myndighetsansvar, är den

som är den som slutligt beslutar om ytterligare stöd eller insats för den arbetssökande. Att inte tillåta parallella stöd eller insatser skulle också innebära att arbetssökande som tar del av exempelvis sfi skulle uteslutas från möjligheten att ta del av en matchningstjänst.

I analysrapporten *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen* (2019)⁹⁴ rekommenderade myndigheten att leverantören skulle kunna ”inkomma med propå rörande program/insats för deltagaren”, vilket också möjliggjorts i genomförandet av tjänsten rusta och matcha. I förfrågningsunderlaget för rusta och matcha anges praktik, validering och yrkeskompetensbedömning som exempel på parallella insatser, men i övrigt framgår inte vilka insatser som en deltagare kan ta del av under tiden som hen är i tjänsten. I stället är det tydligt att Arbetsförmedlingen står för denna bedömning samt att den kan variera över tid och mellan olika deltagare. Oavsett om deltagaren deltar i en insats som Arbetsförmedlingen eller exempelvis kommunen har beslutat om, så har leverantören fortsatt ansvar för deltagaren under tiden som hen deltar i en insats när denne deltar i tjänsten rusta och matcha.⁹⁵

I samma rapport beskriver Arbetsförmedlingen vidare att det sannolikt kommer finnas ett behov av att utveckla förutsägbarheten för hur en individs tillhörighet till ersättningsnivå förhåller sig till personens möjligheter till ytterligare stöd. Ju högre ersättningsnivå en individ befinner sig på, desto större möjligheter till ytterligare stöd kommer att finnas. Den bedömning av avstånd till arbetsmarknaden som ligger till grund för vilken ersättningsnivå som är aktuell är ofta också en avgörande del i eventuella beslut om program.⁹⁶ För tjänsten rusta och matcha har myndigheten valt att inte göra denna typ av avgränsning. Det främsta skälet är att det har bedömts vara centralt att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen görs utifrån varje arbetssökandes behov och förutsättningar, inte med utgångspunkt i tjänstens konstruktion. Avgränsningar av det slag som föreslogs i rapporten förutsätter ökad erfarenhet inom området, vilket tjänsten rusta och matcha bedömdes kunna bidra till.

4.5.2 Parallella insatser i tjänsten rusta och matcha

Parallella insatser har förekommit i liten omfattning under tiden för tjänsten rusta och matcha. Vad detta beror på är i nuläget inte känt. Sannolikt kan det vara en kombination av den relativt begränsade tid tjänsten har varit i gång och att varken leverantörerna eller Arbetsförmedlingens medarbetare fullt ut ännu har börjat använda denna förhållandevis nya möjlighet. Det kan också finnas en viss osäkerhet kring vilka insatser som är möjliga att anvisa till. Befintlig data utgör inte ett

⁹⁴ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

⁹⁵ I rapporten rekommenderar myndigheten att aktören inte får ersättning när deltagaren har program/insats hos annan eftersom resultat ersättningen ger incitament för aktören att fortsätta följa och stödja deltagaren. För tjänsten rusta och matcha utgår dock grundersättning även för den tid deltagaren är i annan insats. Detta är framför allt en följd av att myndigheten varit hänvisade till nuvarande systemstödslösningar för dessa delar av tjänsten. Grundersättningen i tjänsten är dessutom låg.

⁹⁶ Arbetsförmedlingen. 2019. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.

tillräckligt underlag för att analysera hur parallella insatser påverkat möjligheten och resultaten för arbetssökande och leverantörer.

4.5.3 Vilka kategorier av insatser är aktuella att kombinera med en matchningstjänst?

Arbetsförmedlingen bedömer att följande typer av insatser kan vara aktuella att kombinera med en pågående matchningstjänst:

Andra arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande ett stort antal olika insatser som myndigheten kan besluta att anvisa arbetssökande till efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Syftet med insatsen behöver ha en tydlig koppling till målet med tjänsten och ska i huvudsak syfta till att underlätta övergången till anställning eller studier. Exempel på sådana insatser är praktik inför anställning, praktik inför yrkes-/studieval, validering eller kortare arbetsmarknadsutbildning.

Insatser som beslutas av annan aktör såsom exempelvis kommuner

Leverantören ska enligt avsnitt 4.1 i förfrågningsunderlaget för tjänsten rusta och matcha anpassa sin planering för att möjliggöra för de arbetssökande att ta del av insatser hos andra aktörer. Detta kan till exempel vara sfi eller andra insatser hos kommunen som inte är av matchande karaktär, men som Arbetsförmedlingen och kommunen kommit överens med den arbetssökande om i samverkan.

4.5.4 Ersättning under tiden för parallella insatser

Vilka arbetsmarknadspolitiska (eller för den delen utbildningspolitiska eller kommunala) insatser som den arbetssökande har möjlighet att ta del av är föränderligt över tid. För att skapa ett förutsägbart system bör principerna för hur deltagande i insatserna påverkar ersättningen bygga på samma principer oavsett typ av insats.

I de fall en arbetssökande tar del av en insats som inte är på heltid ska leverantören av matchningstjänsten fortsätta att arbeta aktivt med den arbetssökande och därmed ska grundersättning utgå.

Om en arbetssökande däremot tar del av en parallell insats som sker på heltid och det inte finns eller finns en mycket begränsad möjlighet för leverantören att arbeta aktivt med den arbetssökande bör grundersättningen pausas till dess att den parallella insatsen upphör. Beslutet om anvisning bör dock löpa på. Exempelvis när en arbetssökande tar del av arbetsmarknadsutbildning som pågår på heltid i tre månader så löper beslutet för tjänsten rusta och matcha på, men ingen grundersättning utgår.

En situation där det skulle vara motiverat att låta grundersättning fortsätta att utgå även ifall en arbetssökande tar del av en annan insats på heltid är när leverantören har ett uttalat fortsatt ansvar för den arbetssökande att exempelvis vid uppföljning eller för att möjliggöra samverkan. En situation där det skulle vara motiverat att låta grundersättning fortsätta att utgå även ifall en arbetssökande tar del av en annan

insats på heltid är när leverantören har ett uttalat fortsatt ansvar för den arbetssökande att exempelvis vid uppföljning eller för att möjliggöra samverkan.

Arbetsförmedlingen behöver därför i sitt fortsatta arbete med att vidareutveckla matchningstjänsterna göra analyser och beräkningar för hur förändringar kring ersättning påverkar tjänsten i samband med parallella insatser, särskilt hur det hänger samman med övriga delar av ersättningsmodellen.

Det är myndighetens uppfattning att resultat ersättningen inte bör påverkas på grund av en parallell insats. Resultat ersättningen utgör ett av de viktigaste incitamenten i en matchningstjänst av denna karaktär. Att helt ta bort eller minska resultat ersättningen skulle kunna riskera att leverantörerna undviker att lyfta upp identifierade behov av andra insatser hos arbetssökande om det skulle medföra att deras resultat ersättning minimeras. Detta i sin tur skulle kunna leda till parkering och ökade risker för långtidsarbetslöshet för den arbetssökande.

4.6 Möjligheter att anpassa ersättning över tid och under pågående avtalsperiod

Analysfråga: Hur är det möjligt att över tid och under en pågående avtalsperiod anpassa ersättningsmodellen för leverantörerna till förändrade förutsättningar, såsom förändringar av konjunktur och arbetslöshetens sammansättning, bland annat för att motverka dödviktseffekter då efterfrågan på arbetskraft stärks och främja matchningsinsatser då efterfrågan minskar, liksom hur är det möjligt att nå kontinuerliga förbättringar av kostnadseffektivitet och kostnadskontroll över tid?

Sammanfattning:

Under förutsättning att möjligheten till förändringar regleras av förfrågningsunderlaget och avtalsvillkoren har myndigheten goda förutsättningar för att anpassa målgrupp för tjänsten och ersättningsmodell inom ramen för en pågående tjänst. Möjligheterna till ändringar är större i ett valfrihetssystem inom lagen om valfrihetssystem än i tjänster som upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Eftersom leverantörerna har en möjlighet att lämna tjänsten i samband med en ändring finns det risk för att en större sådan, exempel en kraftig prissänkning, kan leda till att många leverantörer väljer att säga upp avtalet.

4.6.1 Behov av löpande anpassning av tjänsterna till arbetsmarknadsläget

Utförandet av Arbetsförmedlingens uppdrag påverkas av att arbetsmarknaden är under ständig förändring; både strukturella och konjunkturella. Myndigheten behöver kunna anpassa genomförandet av uppdraget till dessa förändringar. Detta gäller även när en större del av genomförandet av arbetsmarknadspolitik utförs av leverantörer. Som framgår i Ds 2021:27 *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet* behöver Arbetsförmedlingen anskaffa förmedlingsinsatserna på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för

kontinuerlig förbättring och vidareutveckling. Tjänstens utformning och innehåll behöver kunna anpassas över tid utifrån förändrade förutsättningar och behov.

Konjunkturen förändras ständigt och påverkar arbetslösheten samt de arbetssökandes jobbchanser på arbetsmarknaden. I en lågkonjunktur blir fler personer arbetslösa, men konkurrensen ökar också bland de som redan har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Jobbchanserna minskar som helhet, men jobbchanserna minskar än mer för de med en svag förankring på arbetsmarknaden. Vid en högkonjunktur ökar i stället jobbchanserna och övergången till arbete är större än i lågkonjunktur. Vid en vändning av konjunkturen får vanligtvis de som står närmast arbetsmarknaden arbete först och sedan de med svagare förankring. Viktigt att komma ihåg är dock att även när efterfrågan på arbetskraft är mycket stor får inte alla arbetslösa arbeten. På dagens arbetsmarknad finns stora utmaningar med exempelvis en stor andel arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden⁹⁷ vilket försvårar matchningen. Vissa av dessa arbetssökande kommer vara aktuella för matchningstjänsten, men kommer ha behov av parallella insatser, från till exempel kommunen (se avsnitt 4.5 *Anpassning av ersättningen vid kombination med andra insatser*). Andra arbetssökande kommer att ha så komplexa behov att de bedöms ha behov av andra insatser än matchningstjänsten (se avsnitt 3.3 *Fortsatt tillgång till andra arbetsmarknadspolitiska insatser*).

I matchningstjänster med en ersättningsmodell som baserar sig på resultat som bygger på övergångar till arbete finns risker för dödviktseffekter vid övergången från en lågkonjunktur till högkonjunktur. Detta då en ökande andel arbetssökande får arbete utan att behöva något särskilt extra stöd från en leverantör. Användandet av matchningstjänsten för dessa arbetssökande blir då samhällsekonomiskt olönsamt. Å andra sidan, vid övergång från hög- till lågkonjunktur är det allt färre sökande som får arbete. Då kan det i stället vara ekonomiskt olönsamt för leverantörerna att bedriva verksamhet eftersom det är svårt att uppnå resultat.

Det kan också uppstå utmaningar när det sker betydande, och i förekommande fall plötsliga, förändringar av myndighetens budgetmässiga förutsättningar. Sådana förändringar kan påverka såväl arbetet med tjänsten som urvalet av deltagare. Därför behöver det säkerställas att urval och volymer ges en struktur så att tjänsten upprätthåller önskvärda effekter på arbetsmarknaden.

Det kan finnas olika sätt att möta olika förändringar av förutsättningarna för utförandet av tjänsten. Eventuella åtgärder behöver dels möta behovet av att säkra att de arbetssökande som har behov av tjänsten är de som får tillgång till den, dels att upprätthålla de mekanismer i tjänsten som syftar till att förebygga undanträngning, parkering och inlåsning samt säkra att alla arbetssökande i tjänsten får ett ändamålsenligt stöd. Det kommer troligtvis krävas flera olika lösningar för att hantera förändringar och framåt är det viktigt att ta vara på den kunskap som finns och som myndigheten får genom kontinuerlig uppföljning och utvärdering av bedömningsstöd och tjänsteutformning. Det är här viktigt att följa hela processen

⁹⁷ Till dessa räknas arbetssökande som är utrikes födda, arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, arbetssökande med högst förgymnasial utbildning och äldre arbetssökande (55+).

från bedömning till anvisning och slutligen placering hos en leverantör. Eftersom det är handläggaren som ansvarar för den slutliga bedömningen, är det viktigt att de får den kunskap och det stöd de behöver för att fullgöra sin roll i processen. Utöver detta är det centralt att följa vilket stöd som ges till den arbetssökande hos leverantören och säkra att de incitamenten som syftar till att förebygga parkering och hindra leverantören från att ”plocka russinen ur kakan” har avsedd effekt.

4.6.2 Rättsliga utgångspunkter

17 kap. 9–14 §§ lagen om offentlig upphandling⁹⁸ framgår i vilka situationer ändringar som får göras i upphandlade avtal. Ändringarna får som utgångspunkt inte vara väsentliga eller ändra avtalets övergripande karaktär. I flera fall anges även beloppsgränser. Leverantören måste godkänna alla ändringar (om de inte är avtalade i förhand, exempelvis prisindexklausuler). Godkänner leverantören inte ändringarna kvarstår det tidigare avtalet oförändrat.

I lagen om valfrihetssystem är möjligheten till ändringar i avtal inte reglerat i lag, möjligheten att ändra avtalen blir därför en avtalsrättslig fråga. Vid ändringar måste dock myndigheten beakta de grundläggande principerna om likabehandling och transparens (öppenhet)⁹⁹. Ur ett likabehandlingsperspektiv måste myndigheten ändra villkoren på samma sätt för samtliga leverantörer. Exempelvis går det inte enbart att förändra kraven för leverantörer som man tecknar avtal med efter ändringen, utan ändringarna kommer gälla för alla leverantörer som deltar i valfrihetssystemet.

För att uppfylla kraven på förutsägbarhet behöver det framgå under vilka villkor eller förhållanden som den upphandlande myndigheten kan ändra avtalsvillkoren. Det behöver också vara tydligt vad som gäller vid ett utträde utifall leverantören inte accepterar de ändrade villkoren.

Mindre ändringar behöver inte omförhandlas med leverantörerna och kan göras utan att de ges möjlighet till utträde. Det gäller exempelvis olika typer av administrativa villkor som kontaktpersoner, epost-adresser och liknande. Större ändringar inom pågående tjänst måste dock omförhandlas med samtliga leverantörer och de behöver ges möjlighet till utträde om de inte accepterar ändringen. Ändringar i ersättningsmodell, förändringar i målgruppens avstånd till arbetsmarknaden (både närmare och längre ifrån) skulle troligtvis ses som större ändringar. Om de nya kraven innebär att leverantören behöver styrka att de har en viss kompetens eller förmåga, krävs också en omförhandling.¹⁰⁰

⁹⁸ Arbetsmarknadstjänster upphandlas från den 1 februari 2022 som en bilaga 2-tjänst och därmed blir *nya* 19 kap. LOU tillämpligt. De ändringsmöjligheter som finns inom LOU regleras i 17 kap. 9–14 §§ LOU. Enligt 19 kap. 1 § andra stycket LOU är inte 17 kap. LOU tillämpligt. Däremot ansågs de principer som framgår av 17 kap. 9–14 §§ LOU vara tillämpliga på ändringar av avtal som upphandlats enligt *gamla* 19 kap. LOU.⁹⁸ Då inget annat framgår av de nya förarbetena så gäller detta sannolikt framöver. Även om reglerna inte skulle vara direkt tillämpliga, så behöver de ses som vägledande principer. Utrymmet borde oavsett i vart fall inte vara mindre för ändringar i arbetsmarknadstjänster, men inte heller större. (jmf Prop. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling*. S. 858 f).

⁹⁹ 1 kap. 2 § LOV

¹⁰⁰ Se bland annat Prop. 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*. S. 62 f

I tjänsten rusta och matcha regleras möjligheten för Arbetsförmedlingen att göra ändringar i avtalet under pågående tjänst. Ändringsklausulen är utformad som en rätt för leverantören att med viss uppsägningstid frånträda avtalet.¹⁰¹ I tjänsten rusta och matcha har leverantörerna en uppsägningstid på tre månader. Under uppsägningstiden levererar leverantören tjänsten enligt de ursprungliga villkoren. Med tanke på att leverantörerna, vid en uppsägning av matchningstjänsten, behöver säga upp lokaler och personal så får en uppsägningstid om tre månader anses vara relativt kort. En kortare uppsägningstid skulle troligtvis anses vara oproportionerlig eller oskälig. Därför anser Arbetsförmedlingen att den inte bör förkortas ytterligare.

Rättsläget kring hur mycket man kan ändra i avtalet inom ett pågående valfrihetssystem innan det anses bli ett nytt valfrihetssystem är oklart. Förarbetena till LOV nämner inget om begränsningar i möjligheten till ändringar och det saknas praxis på området. En aspekt att beakta i detta sammanhang är att valfrihetssystemet kan ändras lite fast många gånger; till slut står man med ett helt nytt valfrihetssystem om man jämför med det ursprungliga. Små ändringar över en längre tidsperiod är troligen mindre problematiskt än stora förändringar då leverantörer, deltagare och upphandlande myndighet får möjlighet att successivt anpassa sig.

4.6.3 **Möjligheterna att anpassa tjänsten avseende målgrupp och ersättning i ett pågående valfrihetssystem**

Ändringar av målgrupp för tjänsten

Även om målgruppen för en matchningstjänst ska vara bred behöver den sätta en ram för vilka arbetssökande den riktar sig till. Inte minst för att det ska vara möjligt att beskriva tjänstens målgrupp i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska insatser (se mer om detta i avsnitt 3.3 *Fortsatt tillgång till andra arbetsmarknadspolitiska insatser*). Erfarenheter visar att det är viktigt att inte försöka bygga ett bedömningsstöd som är statiskt. Bedömningsstödet behöver kontinuerligt följas upp och justeras för att säkerställa att den fyller önskat syfte utifrån förändringar på arbetsmarknaden. Som läget ser ut just nu utifrån den uppföljning och de utvärderingar som gjorts verkar nuvarande bedömningsstöd övergripande fungera som det är tänkt, men det behövs samtidigt mer data och analys för att vara säker på att träffsäkerheten i modellen optimeras kontinuerligt.

Utgångspunkten för att definiera målgruppen i tjänsten rusta och matcha är den arbetssökandes behov – inte att de har vissa egenskaper som gör att de kan tillskrivas tillhörighet till en viss målgrupp bland de arbetssökande (exempelvis personer i etableringen för nyanlända, med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller långtidsarbetslösa). I stället görs bedömningen av den arbetssökandes stödbehov med utgångspunkt i en statistisk bedömning av hans avstånd till arbetsmarknaden. Som angetts ovan innehåller de delar av bedömningsstödet som används för tjänsten rusta och matcha gränser för de olika nivåerna i tjänsten. Arbetsförmedlingen kommer löpande behöva bevaka, följa upp och göra justeringar i bedömningsstödet och gränsvärdena för nivåerna allt eftersom myndigheten utvecklar och förbättrar den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

¹⁰¹ Se 6.10 Ändringar av förfrågningsunderlaget i förfrågningsunderlaget för KROM.

Sådana ändringar utgör inte en ändring av tjänsten, utan syftar till att säkra att de arbetssökande faktiskt tillhör målgruppen för tjänsten så som den definieras i förfrågningsunderlaget.

Under förutsättning att användningen av bedömningsstödet och gränserna för nivåerna fungerar som avsett kommer det att kunna hantera även konjunkturförändringar. Konjunkturförändringarna innebär förskjutningar i vilken del av det totala antalet inskrivna arbetssökande som bedöms tillhöra målgruppen för tjänsten. Detta kan innebära arbetssökande som tidigare ansetts stått utanför tjänsten inkluderas eller att personer inte längre omfattas, eftersom deras behov blivit antingen för små eller för stora. Dessa förskjutningar i ”fönstret” för bedömningsstöd och nivåer innebär inte att tjänsten riktar sig till ny målgrupp. Det yttre avtalsrättsliga ramarna för vilka arbetssökande tjänsten riktar sig till och är utformad för ligger fast. Att matchningstjänsten utgår från ett bedömt avstånd från arbetsmarknaden innebär en flexibilitet vid svängningar i konjunkturen i jämförelse med traditionella krav på exempelvis viss tid i arbetslöshet innan insatsen kan beviljas.

Om man vill ändra tjänster för att möta behov hos arbetssökande som har behov som ligger utanför den i förfrågningsunderlaget definierade yttre ramen för målgruppen innebär detta dock en förändring av avtalet. Detta utgör en sådan större ändring som måste omförhandlas med leverantörerna.

Även om det finns rättsliga förutsättningar för att ändra målgruppen av tjänsten, behöver myndigheten också beakta huruvida ändringen påverkar tjänsten på att sådant sätt att utformningen inte längre blir ändamålsenlig. Ändringen av målgrupp kan innebära behov att ändra även andra delar av hur tjänsten är utformad. Som exempel har myndigheten i rapporten *Analysera mindre omfattande matchningstjänster*¹⁰² rekommenderat att inte bredda de upphandlade matchningstjänsterna till arbetssökande som står närmare arbetsmarknaden än de som i dagsläget får tillgång till tjänsten rusta och matcha. En annan möjlighet är att mindre omfattande matchningstjänster skulle kunna erbjudas arbetssökande som bedöms ha behov av stöd utöver självservice, men inte behov av ett så omfattande stöd att det är motiverat att anvisa dem till tjänsten rusta och matcha. Svårigheter att på ett träffsäkert sätt identifiera målgruppen för en sådan tjänst innebär dock att risken för att dödvikseffekterna ökar. Ett alternativ som skulle kunna undersökas närmare är att ge dessa arbetssökande en annan typ av tjänst (antingen i ett spår inom matchningstjänsten eller i en ny tjänst) där leverantören får betalt för att ett visst innehåll i tjänsten, i stället för resultat.

Ändringar i ersättningsmodellen

Allt eftersom Arbetsförmedlingen lär sig mer om hur tjänsten fungerar eller det sker andra förändringar i förutsättningarna på arbetsmarknaden kan det också behöva göras förändringar i differentieringen av ersättningen för de olika nivåerna. Om förutsättningarna förändras så att förväntningarna på andelen arbetssökande som bedöms kunna nå resultatet av tjänsten minskar, kan det vara rimligt att se över

¹⁰² Arbetsförmedlingen. *Analysera mindre omfattande matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0015 9471.

balansen mellan grund- och resultatersättning. Ändringar i ersättningsmodellen utgör sådana stora förändringar som behöver omförhandlas med leverantörerna. Liksom med ändringar i målgruppen, är det oklart när ändringen blir så omfattande att det kan anses ha uppstått ett nytt valfrihetssystem.

Även om det finns juridiska förutsättningar för att genomföra ändringar i ersättningsmodellen måste myndigheten även här göra verksamhetsmässiga överväganden. Arbetsförmedlingen har möjlighet att öka eller sänka prissättningsnivåerna både generellt och avseende vissa delar. Alltför kraftiga prissänkningar kan dock leda till att många leverantörer väljer att säga upp sina avtal. Myndigheten kan således stå utan leverantörer i ett ökat antal områden.

För att uppnå rätt incitamentsstruktur behövs dels en balans mellan grundersättning och resultatersättning, dels en tillräckligt stor differentiering i ersättning mellan olika deltagargrupper. Vid justeringar i ersättningsmodellen är det också viktigt att beräkna vad den sannolika snittkostnaden blir. Detta för att säkerställa att det å ena sidan finns en affärsmässighet för leverantörerna så att leverantörsmarknaden kan upprätthållas, å andra sidan att snittkostnaderna för tjänsten inte blir för höga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Om myndigheten enbart ändrar vissa delar av ersättningsmodellen krävs analyser av hur detta påverkar andra delar. Exempelvis kan en ändring i fördelningen mellan grund- och resultatersättning även kräva förändringar i differentieringen av ersättning för resultatet till arbete respektive utbildning för att upprätthålla rätt incitament. Att resultatersättning utgår även för utbildning skapar incitament för leverantören att stödja arbetssökande att utbilda sig när chanserna till arbete minskar, vilket bidrar till att stärka deras förutsättningar på arbetsmarknaden när konjunkturen vänder (för att nå denna effekt krävs naturligtvis att det finns ett tillräckligt stort utbud av relevanta utbildningsplatser samt fungerande och snabba antagningsprocesser). Utbildning bidrar även till möjligheterna att rekrytera inom bristyrken, där det kan finnas kompetensbrister även i en lågkonjunktur. Det skulle därför vara olyckligt att Arbetsförmedlingen, genom att sänka resultatersättningen för utbildning, minskar leverantörens incitament att eftersträva att arbetslösa i lågkonjunktur stärker sina förutsättningar på arbetsmarknaden.

Ändringar i kraven på utförandet av tjänsten

Förändringar i bedömningsstödet eller målgruppen för att kompensera för förändringar i förutsättningarna har en viss eftersläpning innan ändringen får effekt. Eftersom deltagare kan befinna sig i tjänsten tolv (sex+sex) månader kan redan anvisade arbetssökande som kanske inte längre tillhör avsedd målgrupp befinna sig i tjänsten under en tid.

Det innebär att med en kontinuerlig uppföljning av utfall och justeringar för förändrat arbetsmarknadsläge, kan justeringar även i utförarkraven avseende tjänstens innehåll krävas för att nå önskad effekt. Särskilt när möjligheterna att nå resultat i tjänsten minskar, ökar värdet av att tjänsten innehåller aktiviteter som bidrar till att den arbetssökande upprätthåller eller förbättrar sina förutsättningar på arbetsmarknaden när konjunkturen vänder.

En kontinuerlig uppföljning och analys av tjänsternas innehåll är nödvändig för att säkra att eventuella utökade krav på innehåll och aktivitet ställs på evidensbaserade grunder (se även avsnitt 3.1.2 *Utförarkrav och innehåll*).

4.6.4 Följder för betygssystemet

Som framgått ovan medger LOV en relativt stor flexibilitet i anpassningen av kraven. En annan aspekt som myndigheter behöver beakta vid avtalsändringar är dock hur detta påverkar möjligheterna att använda befintlig betygsmo- dell som stöd för de arbetssökande i valet av leverantör.

Liksom vad gäller hur mycket som kan ändras i avtalet innan ett nytt valfrihetssystem uppstår, är det också oklart hur mycket som kan ändras i ett valfrihetssystem innan en betygsmo- dell blir inaktuell. Enligt 9. kap 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Frågan om resultaten i betygsmo- dellens fortfarande är giltig efter att det har genomförts avtalsändringar inom ramen för ett valfrihetssystem får bedömas i det enskilda fallet. Denna bedömning behöver bland annat beakta vad en leverantörs historiska betyg säger om hur leverantörens framtida utförande med nya förutsättningar.

5 Analyser avseende likvärdigt utbud av matchningstjänster i hela landet

Arbetsförmedlingen ska i den reformerade verksamheten fortsatt upprätthålla en likvärdig tillgång till såväl grundläggande service som arbetsmarknadspolitiska insatser, inklusive matchningstjänster, i hela landet.¹⁰³ Utformningen av Arbetsförmedlingens respektive leverantörernas stöd, service och närvaro behöver samspela. Arbetsförmedlingen har också ett ansvar att hitta lösningar för att på annat sätt säkra ett likvärdigt stöd till de arbetssökande i områden där det av olika skäl uppstår brist på leverantörer. Hur detta stöd ska utformas är fortfarande under utveckling. I det arbetet är det viktigt att hålla isär situationer där Arbetsförmedlingen agerar i den del av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget som åligger myndigheten att utföra eller när Arbetsförmedlingen agerar för att kompensera för en brist i marknaden som i andra leveransområden tillhandahålls av upphandlade leverantörer.

Frågan om Arbetsförmedlingens lokala närvaro har behandlats i flera tidigare återrapporter¹⁰⁴ och kommer att behandlas i återrapport i regleringsbrevsuppdrag 2.1 *Likvärdigt stöd och service i hela landet*¹⁰⁵. En avgränsning i denna återrapport, och i detta avsnitt, är att fokus här enbart är på matchningstjänster. I rapporten analyseras enbart hur matchningstjänster behöver utformas för att säkra ett likvärdigt utbud i hela landet samt hur utformningen av tjänster kan förebygga brist på upphandlade leverantörer i olika leveransområden.

5.1 Utformning av leveransområden

Analysfråga: Hur kan leveransområden utformas i syfte att bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa en likvärdig tillgång till matchningstjänster i hela landet, till exempel vad gäller geografisk storlek och förekomsten av glest och tätare befolkade områden inom olika leveransområden, samt vilka krav som kan ställas på leverantörer att tillhandahålla tjänster inom dessa leveransområden?

Sammanfattning:

Arbetsförmedlingens bedömning är att den nuvarande uppsättningen leveransområden har fungerat väl i de flesta delar av landet. Generellt har även de arbetssökande som saknat leverantör i det egna leveransområdet haft möjlighet att inom rimligt pendlingsavstånd kunnat delta hos leverantör i närliggande leveransområde. För att arbetssökande ska få ett så ändamålsenligt stöd som möjligt är det dock önskvärt att eftersträva en utformning av leveransområdena som innebär att arbetssökande i full utsträckning har tillgång till en leverantör inom det egna

¹⁰³ Arbetsmarknadsdepartementet. Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*. s. 21 ff och 28 ff.

¹⁰⁴ Se bl.a. Arbetsförmedlingen. *Slutredovisning - Likvärdig service i hela landet*. Dnr Af-2021/0011 4021 samt Arbetsförmedlingen. *Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro*. Dnr: Af-2021/0019 5247.

¹⁰⁵ Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut den 22 december 2021. Dnr A2021/02394 m.fl. Punkt 2.1.

området. För att säkra detta avser myndigheten att göra vissa förändringar i leveransområdena i den vidareutvecklade matchningstjänsten.

Tillväxtverkets FA-regioner kommer även fortsättningsvis vara en relevant utgångspunkt för indelningen, även om fler faktorer behöver vägas in. En del områden behöver bli större, andra mindre, jämfört med idag.

En framtida indelning av leveransområden som bygger på Arbetsförmedlingens interna organisationsstruktur eller till fullo efter andra offentliga, administrativa enheter i form av kommuner, län eller regioner anses inte ändamålsenlig.

5.1.1 Allmänt om leveransområden

Leveransområden inom upphandling och valfrihetssystem avgränsar och definierar inom vilket geografiskt område leverantörer ska leverera en tjänst. Det kan finnas krav som är generella för alla leveransområden och krav som är specifika för vissa leveransområden. Vid upphandlingar av arbetsmarknadspolitiska insatser ställer Arbetsförmedlingen vanligtvis krav på att leverantören ska ha minst en fast fysisk lokal inom leveransområdet. Det kan utöver det även finnas ytterligare krav på fysisk lokal antingen på en specificerad ort, en ytterligare ort som leverantören får välja eller på ett antal valfria orter inom leveransområdet.

Leverantörer ansöker i ett valfrihetssystem om godkännande för varje leveransområde som de vill leverera tjänsten inom. Ansökningarna från leverantörer om godkännande prövas separat för varje leveransområde, vilket medför att en leverantör kan bli godkänd i ett leveransområde och inte godkänt i ett annat område. En leverantör som vill utöka sin verksamhet till fler leveransområden behöver inte ansöka till tjänsten igen utan endast begära komplettering med det som är specifikt för det nya leveransområdet. Exempelvis behöver en leverantör som lämnat underlag på ekonomisk förmåga och referensuppdrag som lett till ett godkännande i ett område, bara komplettera med underlag avseende lokaler (som uppfyller bland annat tillgänglighetskrav) i ett nytt leveransområde och en tjänstedeklaration¹⁰⁶ för företaget inom det området. Arbetsförmedlingen bedömer att det inte är aktuellt att ha olika kravställning på leverantörer beroende på leveransområde, utan det skulle tvärtom riskera att utmana likvärdigheten för deltagare i tjänsten.

Inom tjänsten rusta och matcha (liksom tidigare i tjänsten stöd och matchning) så begränsar leveransområdena var leverantören får etablera sig fysiskt och leverera tjänsten. De arbetssökande väljer den leverantör i landet som de önskar ta del av tjänsten hos. De är inte begränsade till att endast välja leverantörer inom de leveransområde de hör hemma. Däremot måste den arbetssökande då vara beredd att bekosta sina egna resor i anslutning till tjänsten i de fall de väljer en leverantör som inte återfinns inom rimligt pendlingsavstånd, samtidigt som det finns andra leverantörer som gör det. Arbetssökande som saknar leverantör i det egna

¹⁰⁶ Den information som finns om leverantören i systemet där arbetssökande söker på tillgängliga leverantörer i området

leveransområdet har i dagsläget möjlighet att kunna delta hos leverantör i närliggande leveransområde.

Tjänsten rusta och matcha har i ökad omfattning i förhållande till stöd och matchning underlättat för leverantörer och arbetssökande att leverera och delta i tjänsten på distans.¹⁰⁷ Under pandemin har båda tjänsterna, genom en undantagsbestämmelse, i sin helhet bedrivits på distans.

5.1.2 Leveransområden i befintliga matchningstjänster

I tjänsten rusta och matcha, såväl som den tidigare tjänsten stöd och matchning, så använder sig Arbetsförmedlingen av 72 leveransområden. Dessa utgår ifrån Tillväxtverkets indelning av Sverige i funktionella analysregioner¹⁰⁸ (s.k. FA-regioner) från 2005. FA-regionerna beskriver områden inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Indelningen skapades med avsikten att kunna beskriva både aktuella och framtida samband för hur befolkning, arbetsmarknad och ekonomi fungerar samt kan komma att utvecklas. De funktionella analysregionerna utgår i huvudsak från en prognos av hur SCB:s lokala arbetsmarknader kommer att utvecklas närmaste åren.

Arbetsförmedlingens indelning i nuvarande leveransområden gjordes i samband med konstruktionen av tjänsten stöd och matchning, som lanserades 2014. Tjänsten rusta och matcha startades som en försöksverksamhet i sex av de 72 leveransområden där stöd och matchning sedan tidigare användes som matchningstjänst. Av upphandlingsjuridiska skäl kan två liknande tjänster inte finnas i samma geografiska område samtidigt. Arbetsförmedlingen var därför tvungen att säga upp tjänsten stöd och matchning i de områden där försöksverksamheten för tjänsten rusta och matcha skulle bedrivas. Eftersom tjänsterna skulle bedrivas parallellt i olika delar av landet, behövde den nya tjänsten följa samma leveransområden som den tidigare. Sedan dess har tjänsten rusta och matcha i etapper växlats upp till att i december 2021 vara den matchningstjänst som gäller i hela Sverige. Under växlingen mellan tjänsterna har det funnits begränsningar i vilka leveransområden som den arbetssökande har kunnat välja leverantör ifrån, eftersom det upphandlings- och avtalsrättsligt inte varit möjligt att välja en att välja leverantör i ett leveransområde med en annan matchningstjänst än den som är aktuell i den arbetssökandes hemkommun. Om det framöver skulle krävas att matchningstjänsterna skulle utformas som olika valfrihetssystem för att uppnå likvärdighet i tillgången kommer samma problematik uppstå.

Arbetsförmedlingens övergripande bedömning är att den nuvarande uppsättningen leveransområden har fungerat väl i de flesta delar av landet. Samtidigt finns det ett antal leveransområden där ingen leverantör vid något tillfälle etablerat sig, eller inte finns etablerade i dagsläget. Det finns även ett antal leveransområden där endast

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha. Publicerad den 14 oktober 2021*. Dnr Af-2021/0076 0034.

¹⁰⁸ Indelningen skapades av dåvarande Verket för Näringslivsutveckling (Nutek).

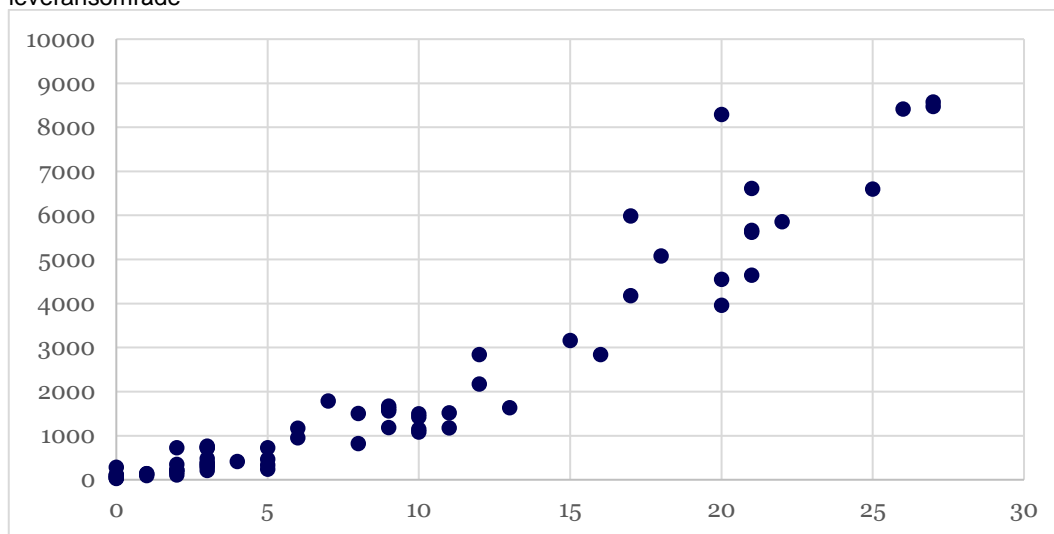
enstaka leverantörer etablerat sig, vilket innebär att mekanismerna kopplade till valfrihet för de arbetssökande och konkurrens mellan leverantörer inte fungerar.¹⁰⁹

För att arbetssökande ska få ett så ändamålsenligt stöd som möjligt är det dock önskvärt att eftersträva en utformning av leveransområdena som innebär att arbetssökande i full utsträckning har tillgång till en leverantör inom det egna området.

Arbetsförmedlingens bedömning är att huvudorsaken till att leveransområden har haft få eller inga leverantörer är att ett antal leveransområden genererar ett begränsat kundunderlag. Det finns helt enkelt inte tillräckligt många arbetssökande som tillhör målgruppen bosatta i leveransområdet. En annan orsak är att deltagarvolymerna inom matchningstjänsterna har varierat periodvis. Det kan finnas ett tillräckligt antal arbetssökande som tillhör målgruppen i området, men graden av anvisning till tjänsten har varierat. Detta har gjort det svårt för leverantörer att kunna göra långsiktiga bedömningar över marknadsläget. Detta är redan från början utmanande i ett valfrihetssystem, eftersom leverantörer aldrig är garanterade ett visst antal eller en viss andel av deltagarna inom ett leveransområde.

Det är viktigt att särskilja mellan hur många leveransområden som saknar eller har få leverantörer, och hur många arbetssökande som berörs av detta, eftersom proportionerna är nödvändiga för att bedöma ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet i alternativa lösningar. Figur B redovisar sambandet mellan antalet inskrivna arbetssökande och antalet leverantörer per leveransområde, i vilka antalet leverantörer är färre än 40. Gemensamt för leveransområdena som har inga eller få leverantörer är att de också har få arbetssökande.

¹⁰⁹ Områden utan leverantörer är exempelvis Arjeplog, Dorotea och Sorsele. Områden med enstaka leverantörer är exempelvis Jokkmokk, Vansbro och Storuman.

Figur B. Antal inskrivna arbetssökande och leverantörer inom rusta och matcha per leveransområde¹¹⁰

Det finns för närvarande 952 avtal inom rusta och matcha, med 119 leverantörer som i genomsnitt har avtal inom 8 leveransområden. 65 av 72 leveransområden har minst en leverantör, genomsnittet för de 72 områdena är 13 leverantörer. De sju leveransområden som helt saknar leverantör består av enskilda kommuner som är egna leveransområden med ca 100 arbetssökande i genomsnitt. Enligt myndighetens senaste utgiftsprognos¹¹¹ uppgår andelen av arbetssökande som förväntas ta del av matchningstjänster under 2022 i dagsläget till ca 22 procent. Givet detta bedömer Arbetsförmedlingen att det totalt sett över riket är ca 160 arbetssökande som är aktuella för matchningstjänster och som saknar leverantör i det egna leveransområdet, vilket innebär ett genomsnitt på ca 20 arbetssökande per leveransområde. De 9 leveransområden som enbart har en eller två leverantörer har i snitt ca 240 inskrivna arbetssökande, och totalt ca 480 arbetssökande bedöms inom dessa områden vara aktuella för matchningstjänst, vilket innebär ett genomsnitt på 55 arbetssökande per leveransområde. Resterande leveransområden, där över 99 procent av inskrivna arbetssökande återfinns, har tillgång till tre eller fler leverantörer. Här är det dock viktigt att ha med sig att hur situationen ser ut i början av en tjänst med hög resultatetsättning kan förändras på sikt.

Sammantaget bedömer Arbetsförmedlingen att arbetssökande generellt de senaste åren haft och fortsatt har tillgång till leverantörer inom matchningstjänst på rimligt pendlingsavstånd¹¹². I några fall har det inneburit att leverantörerna formellt sett tillhört ett annat leveransområde. Arbetsförmedlingen har använt samma principer

¹¹⁰ De sju leveransområden som har fler än 40 leverantörer är exkluderade för att i figuren tydligare kunna redovisa relationen vad gäller leveransområden med mindre antal leverantörer än dessa. Inskrivna arbetssökande är status den 31 januari 2022 medan avtalsläget med leverantörer är hämtat den 25 februari 2022.

¹¹¹ Arbetsförmedlingen. *Prognos för utbetalningar 2022–2025*. Dnr Af-2022/0005 6521.

¹¹² Arbetsförmedlingen har vid bedömningen av vad som är rimligt pendlingsavstånd vägt in naturliga resvägar till centralorter i en kommun/region. Till en sådan ort är det mer rimligt att folk är beredda att resa lite längre. I mer tätbefolkade områden kan man förvänta sig en kortare restid. En utgångspunkt att resvägen inte bör överstiga en (1) timme med lokaltrafik från en kommun till en annan där servicen finns. I några enstaka fall är den längre, men då handlar det om centralorter.

kring rimligt pendelavstånd i tjänsten som när myndigheten utformar sin lokala service och närvaro. Eftersom matchningstjänsten och den lokala servicen har olika förutsättningar och innehåll, kan det dock finnas skäl att se över detta i den vidare utformningen av tjänsten.

5.1.3 Framtida utformning av leveransområden

Vid utformningen av leveransområden behöver myndigheten - utöver det övergripande målet att säkra den arbetssökandes möjlighet att välja mellan ett antal väl presterande leverantörer - beakta att det ska vara ett system där leveransområdena underlättar administrativt för myndighet och leverantörer. Det kan exempelvis handla om förändringar gällande lokaler och uppsägning av avtal. Ytterligare förutsättningar som påverkas av leveransområdenas utformning beskrivs närmare i avsnitt 5.3 *Andra krav på utförande som kan bidra till en likvärdig tillgång på tjänster*.

Det finns flera olika angreppssätt för hur man kan dela in landet i leveransområden. En viktig utgångspunkt är att det i leveransområdet ska finnas förutsättningar för en marknad. En viktig framgångsfaktor för att stötta arbetssökande är att leverantörerna har, eller har goda förutsättningar att skaffa sig, god kännedom om utbud och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden. Därmed är det rimligt att beakta inte bara närheten och tillgängligheten för deltagarna, utan även förutsättningarna för leverantören att nå resultat.

Det mest ändamålsenliga alternativet bedöms vara en funktionell indelning, där det inom varje leveransområde kan anses normalt att pendla. En funktionell indelning ger också bättre förutsättningar att överensstämja med vilken sökradie arbetssökande normalt sett har i sitt jobbsökande (även om det finns en skyldighet att söka arbeten nationellt), samt inom vilka områden som kostnader för programresor inte behöver användas för att sökande ska ta del av insatsen.

Den leveransområdesindelning som finns för stöd och matchning och rusta och matcha utgår från Tillväxtverkets så kallade FA-regioner. De är 72 till antalet och av olika storlek¹¹³. Arbetsförmedlingen bedömer att syftet med FA-regioner i stort överensstämmer med leveransområdenas funktion inom en matchningstjänst; de tar tydligt avstamp i arbetskraftens rörelse på arbetsmarknaden. Dessa områden bedöms dock vara för många. De minsta är för små i storlek, medan de största är allt för stora. FA-regioner kommer även fortsättningsvis vara en relevant utgångspunkt i analysen av utformningen av framtida leveransområden, även om fler faktorer behöver vägas in. En vidare analys behöver göras kring om exempelvis större FA-regioner i storstadsregionerna behöver delas upp, och om mindre FA-regioner sammankopplas för att skapa tillräckligt underlag vad gäller arbetssökande som är aktuella för matchningstjänst för att undvika områden med inga eller för få leverantörer.

Andra möjliga indelningar är att leveransområdena reflekterar Arbetsförmedlingens interna organisation i enheter eller regioners upptagningsområden. Ett annat

¹¹³ Nuvarande indelning i FA-regioner, gjord 2015, förändrade strukturen från 72 till 60 FA-regioner.

alternativ är att leveransområdena organiseras efter andra offentliga, administrativa enheter i form av kommuner, län eller regioner.

Att dela in leveransområden efter Arbetsförmedlingens egen organisationsstruktur anses inte vara ändamålsenligt. Myndighetens organisation är föränderlig och kan byggas upp efter andra principer än de som är lämpliga för en tjänst. Det skulle vara omotiverat att förändra leveransområdena för en tjänst enbart på den grund att myndighetens organisation förändras. Det är inte heller rimligt att en upphandlande myndighet av Arbetsförmedlingens storlek riskerar att göra utförandet av en matchningstjänst beroende av att det finns en lokal organisation som ”matchar” leveransområdena; genomförande och uppföljning måste kunna hanteras även utan leveransområdenas överensstämmelse med myndighetens organisation.

Det kan inte heller anses ändamålsenligt att enbart dela in leveransområden efter administrativa enheter. Beroende på lokal/regional nivå är de för många eller få, samtidigt som lokala och regionala arbetsmarknader i många fall överskrider kommun- och länsgränser. Att låta kommunindelningen ligga till grund för leveransområdenas utformning är av flera skäl problematiskt. Det huvudsakliga problemet är att de är för många till antalet för att vara lämplig indelning för denna typ av tjänst. Det utesluter inte att något eller vissa av de slutliga leveransområdena, även om de formats med utgångspunkt i FA-regionerna, kan komma att motsvara en kommun.

5.2 Variation i ersättningen i tätare och mer glest befolkade områden

Analysfråga: Om och i så fall hur bör ersättningen till leverantörerna variera mellan till exempel tätare och mer glest befolkade områden i syfte att ge incitament för leverantörerna att tillhandahålla matchningstjänster likvärdigt över landet på ett kostnadseffektivt sätt och utan att den genomsnittliga styckkostnaden inom tjänsterna ökar?

Sammanfattning:

Arbetsförmedlingen bedömer att ersättningsmodellen, i vart fall i ett initialt skede, inte i högre utsträckning ska ersätta leverantören för att de levererar tjänsten inom mer glest befolkade områden.

Det mest centrala för att säkra en likvärdig tillgång till tjänsten är att leveransområdena så långt som möjligt utformas så att det finns ett tillräckligt underlag av arbetssökande. Att anpassa ersättningen för utförandet av tjänsten innan myndigheten har sett effekterna av att förändra leveransområdena skapar risk för dödviktseffekter på leverantörsmarknaden. Inom ramen för den vidare utvecklingen kommer myndigheten dock att bevaka eventuella specifika merkostnader som kan uppstå till följd av utformningen. Ställningstagandet behöver också löpande omprövas utifrån hur leverantörsmarknaden utvecklas.

Till viss del fångas förutsättningarna på den regionala arbetsmarknaden av det statistiska bedömningsstödet och kan leda till högre ersättningsnivåer för leverantörer, jämfört med arbetssökande med liknande förutsättningar i områden med bättre förutsättningar på arbetsmarknaden. Vad avser bristen på efterfrågan på arbetskraft inom ett visst område, så är det viktigt att här framhålla leverantörens ansvar att motivera den sökande att söka arbete i hela landet.

Som beskrivits ovan beror avsaknaden av leverantörer främst på att det i leveransområdena saknas ett tillräckligt underlag av arbetssökande för att skapa en marknad. Detta, troligtvis i kombination med att man ser att det saknas efterfrågan på arbetskraft, ger en begränsad möjlighet att kunna effektivisera verksamheten för att generera vinstmarginaler. En annan påverkansfaktor kan ha varit att det i de aktuella leveransområdena finns begränsade möjligheter att diversifiera sin verksamhet inom andra tjänster och på så sätt få ett tillräckligt verksamhetsunderlag.

Vad gäller leverantörernas kostnadsbild så består den grovt sett av tre delar där den största är personalkostnader, följt av lokalkostnader och övriga kostnader i form av IT-system och andra s.k. overhead-kostnader. Arbetsförmedlingens undersökningar av leverantörskostnader tyder på att såväl löneläge som lokalkostnader för leverantörer generellt sett är lägre i glesbygdsområden jämfört med tätbefolkade områden. Därmed är balansen mellan intäkter och utgifter något mer fördelaktig i geografiska områden med lägre löneläge för leverantörernas personal och lägre lokalkostnader. I ett system där samma ersättning utgår oavsett leveransområde är relationen mellan intäkter och kostnader är således redan något mer fördelaktig för leverantörer i dessa leveransområden. Detta kan i viss mån kan öka möjligheterna att bedriva verksamheten på ett mindre underlag av arbetssökande. Det kan inte fullt ut kompensera för låga intäkter till följd av ett bristande underlag av arbetssökande eller efterfrågan på arbetskraft, eftersom styckkostnaden per arbetssökande ändå kan bli högre med för få deltagare.

Oavsett vilka principer som ligger till grund för en indelning i leveransområden, kan det finnas skillnad i förutsättningarna för att etablera en lönsam verksamhet mellan leveransområden. Förutsättningarna kan variera utifrån regionala skillnader på arbetsmarknaden såsom arbetslöshetsnivå, tillväxt och arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft. Till viss del fångas i förutsättningarna på den regionala arbetsmarknaden av det statistiska bedömningsstödet. Detta innebär att arbetssökande med i övrigt samma förutsättningar men som bor i gles respektive tät befolkade områden, kan bedömas ha olika avstånd till arbetsmarknaden och hamna i olika ersättningsnivåer. Dessa aspekter behöver dock bevakas i den vidare uppföljningen och utvecklingen av det statistiska bedömningsstödet, den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i övrigt samt vid utformningen av nivåerna.

Vad avser bristen på efterfrågan på arbetskraft inom ett visst område, så är det viktigt att här framhålla leverantörens ansvar att motivera den sökande att söka arbete i hela landet. Detta kan naturligtvis vara en utmaning och kräva större insatser för leverantören, men upprätthåller samtidigt incitamentet för leverantören att fullgöra sin roll i kontrollfunktionen. En kompensation till leverantörer i glesbygd till följd av

att det är svårt att uppnå resultat inom området ökar inte tillgången på arbete, utan riskerar att delvis motverka principen att arbetssökande ska söka arbete i hela landet. Detta förutsätter dock att det finns goda förutsättningar och incitament även för den arbetssökande att flytta dit arbete finns.

Det mest centrala för att säkra en likvärdig tillgång till tjänsten är att leveransområdena så långt som möjligt utformas så att det finns ett tillräckligt underlag av arbetssökande. Det kan dock inte vara den enda faktorn. Exempelvis måste pendlingsavstånden för den arbetssökande beaktas, något som exempelvis kan lösas genom att det i geografisk större områden ställs krav på etablering i vart fall i tillfälliga lokaler på fler orter i området, med viss ökad lokalkostnad som följd. Detta är ett exempel på en merkostnad som myndigheten i den fortsatta utvecklingen skulle kunna överväga att kompensera leverantören för.

Arbetsförmedlingen har redan idag sett vissa brister i utformningen av leveransområdena. Myndigheten har för avsikt att göra vissa anpassningar i samband med lanseringen av en vidareutvecklad matchningstjänst utifrån dessa erfarenheter. Att anpassa ersättningen för utförandet av tjänsten i vissa leveransområden innan man sett effekterna av dessa förändringar skapar risk för dödviktseffekter på leverantörsmarknaden.

Arbetsförmedlingen bedömer därför att ersättningsmodellen, i vart fall i ett initialt skede, inte i högre utsträckning ska ersätta leverantören för att de levererar tjänsten inom mer glest befolkade områden. I utvecklingen kommer myndigheten dock att bevaka eventuella specifika merkostnader som kan uppstå till följd av utformningen. Ställningstagandet behöver också löpande omprövas utifrån hur leverantörsmarknaden utvecklas.

5.3 Andra krav på utförande som kan bidra till en likvärdig tillgång på tjänster

Analysfråga: Vilka andra krav på utförande av matchningstjänster kan ställas i syfte att nå en likvärdig tillgång till tjänster, exempelvis krav på lokal närvaro eller krav om att tjänster ska tillhandahållas fysiskt eller får tillhandahållas på distans?

Sammanfattning:

Anpassningar i krav på leverantörerna för att bidra till en likvärdig tillgång till matchningstjänsten får inte innebära en minskad kvalitet i innehållet för den arbetssökande, ökad risk för felaktiga utbetalningar eller liknande.

Arbetsförmedlingen bedömer att en utveckling av leveransområdenas indelning, i kombination med väl avvägda möjligheter att leverera tjänsten på distans eller i tillfälliga lokaler inom när detta bedöms som lämpligt, är de mest ändamålsenliga förbättringarna för att främja ett likvärdigt och kostnadseffektivt utbud av matchningstjänster i hela landet.

En del i att säkra en likvärdig närvaro är att inte ställa upp fler utförarkrav på leverantörerna än nödvändigt, eftersom de bidrar till att höja ingångströsklarna på marknaden. En anpassning av kraven för att förbättra förutsättningarna för en leverantörsmarknad i hela landet får inte leda till minskad kvalitet i innehållet för den arbetssökande, ökad risk för felaktiga utbetalningar eller liknande. Den arbetssökandes behov och andra krav som kan ställas på en verksamhet som bedrivs med offentliga medel måste vara det som är det slutligt avgörande.

En potentiell väg för att underlätta i glesbygd skulle kunna vara utökad möjlighet att leverera tjänsten i tillfälliga lokaler eller på distans. Att finna fungerande former för hur leverantörer inom ett leveransområde kan leverera tjänsten helt eller delvis på distans vad gäller olika moment skulle kunna bidra till ökad etablering i glesbygdsområden. Detsamma gäller identifierandet av vilka typer av upplägg som är tänkbara för att leverantörer och arbetssökande på ett effektivt sätt ska kunna möta varandra fysiskt vid ett bedömt behov av detta.

Inom rusta och matcha så har möjligheterna att leverera tjänsten på distans utökats betydligt jämfört med stöd och matchning.¹¹⁴ Leverans på distans ska ske i överenskommelse med varje enskild deltagare. I rusta och matcha är det kravställt att det första individuella utvecklingsmötet med deltagaren ska genomföras som ett fysiskt möte, samt att efterföljande individuella utvecklingsmöten minst en gång var fjärde vecka ska genomföras som ett fysiskt möte. Utöver detta så ska leverantören även varje vecka planera och tillhandahålla minst en aktivitet som genomförs vid ett fysiskt möte, utöver det individuella utvecklingsmötet.

De krav på möten och aktiviteter som ställs i tjänsten rusta och matcha har utgångspunkt i forskning på området. En rapport på området visar att även om effekterna varierar något förefaller möte på distans att ge upphov till lika positiva sysselsättningseffekter som individuella fysiska möten; innehållet i mötet och att det sker är viktigare än formen. Rapporten visade vidare 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). En viktig aspekt i analysen var dock att det första mötet var fysiskt och att handläggaren var lokalt förankrad och hade god kunskap om den lokala arbetsmarknaden.¹¹⁵ Arbetsförmedlingen¹¹⁶ drar slutsatsen att resultaten talar för att genomföra individuella möten, och att dessa till stor del skulle kunna erbjudas digitalt på distans. Detta skulle ligga i linje med Arbetsförmedlingens strategi för kundarbetet¹¹⁷ där man i första hand vill möta arbetssökande och arbetsgivare digitalt. Dock är det viktigt att arbetssökande som inte kan eller vill tillgodogöra sig stöd på distans får möjlighet till stöd på annat sätt.

Digitaliseringen skapar möjligheter för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och som har särskilda utmaningar. I Arbetsförmedlingens rapport

¹¹⁴ Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha*. Publicerad den 14 oktober 2021. Dnr Af-2021/0076 0034.

¹¹⁵ Cheung, M. m.fl. *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser*. Lärdomar från en försöksverksamhet. Rapport 2019:27. IFAU

¹¹⁶ Arbetsförmedlingen. *Analysera mindre omfattande matchningstjänster*. Dnr: Af-2021/0015 9471.

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen. *Strategi för kundarbetet – Digitalt först*. Dnr Af-2020/0057 6430

(2021) sammanställs kunskapsläget kopplat till unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, som är en grupp som möter utmaningar med en mer digitaliserad myndighet. Trots att det ofta lyfts en problematik kring att digitaliseringen inte är anpassad för samtliga arbetssökande, så har Arbetsförmedlingen också flera goda erfarenheter av att skapa och upprätthålla kontakter med unga personer med psykisk ohälsa på distans.¹¹⁸

Som angetts ovan har både tjänsten stöd och matchning och tjänsten rusta och matcha under pandemin i sin helhet bedrivits på distans. Detsamma gäller för stora delar av Arbetsförmedlingens övriga verksamhet. Det finns nu ett brett underlag för att utvärdera av vad som har fungerat och inte fungerat på distans. Här måste naturligtvis också de arbetssökande upplevelse av stödet beaktas. Dessa erfarenheter bör leda till möjlighet att tydligare bedöma i vilken utsträckning det är motiverat att ställa krav på fysiska möten och aktiviteter i matchningstjänsten. Utifrån att kunskapen om den lokala arbetsmarknaden bedömts vara en framgångsfaktor vid distansmöten, är det viktigt att samtidigt säkerställa att denna kompetens hos leverantörerna upprätthålls även om möjligheten till distansmöte ökar.

I förhållande till stöd och matchning möjliggör rusta och matcha nya möjligheter att leverera tjänsten genom tillfälliga lokaler. Leverantören har möjlighet att i överenskommelse med deltagaren träffas i tillfälliga möteslokaler. De tillfälliga lokalerna måste ligga inom det leveransområde där leverantören har en fysisk lokal. Till skillnad mot den fasta lokalen så behöver tillfälliga lokaler inte godkännas av Arbetsförmedlingen på förhand. De ska dock ändå uppfylla vissa krav för att få användas. Möjligheten till tillfälliga lokaler kan också underlätta för den arbetssökande att möta leverantören. Det kan exempelvis handla om att träffas i lokaler närmare den arbetssökandes bostadsadress än den fasta fysiska lokal som leverantören i huvudsak använder för sin verksamhet inom matchningstjänsten.

Hur mycket möjligheten till tillfälliga lokaler kan underlätta leveransen av tjänsten och i vilken omfattning de kan komma att användas är i dagsläget svårt att analysera eftersom rusta och matcha än så länge pågått under en pandemi. Fysiska möten har undvikits oavsett om de skulle kunnat ske i tillfälliga eller fasta lokaler. Arbetsförmedlingen bedömer dock denna möjlighet som ett kostnadseffektivt sätt att kunna leverera tjänsten på fler fysiska adresser än den eller de som leverantören bedömer vara ändamålsenliga som fasta adresser.

Sammanfattningsvis bedömer Arbetsförmedlingen att en utveckling av leveransområdenas indelning så som anges i avsnitt 5.1.3 *Framtida utformning av leveransområden* i kombination med väl avvägda möjligheter att leverera tjänsten på distans och genom tillfälliga lokaler inom leveransområdena är de mest ändamålsenliga förbättringarna för att främja ett likvärdigt och kostnadseffektivt utbud av matchningstjänster i hela landet. Myndigheten ser dock inga skäl till att begränsa eventuella möjligheter till digitala möten och aktiviteter eller användning av tillfälliga lokaler till leverantörer i vissa leveransområden, eftersom utgångspunkten är

¹¹⁸ Se bland annat Arbetsförmedlingen. *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen - En fördjupad analys*. Arbetsförmedlingen analys 2021:20. Af-2020/0063 3962.

att sådana förändringar även syftar till att göra tjänsten mer ändamålsenlig för den arbetsökande.

6 Källförteckning

Arbetsförmedlingen. *Analysera mindre omfattande matchningstjänster*. Dnr: Af-2021/0015 9471.

Arbetsförmedlingen. *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025*. Dnr Af-2021/0068 4268.

Arbetsförmedlingen. *Handlingsplan för att utveckla styrningen och kontrollen av fristående aktörers avvikelserapportering*. Dnr Af-2020/0069 5320.

Arbetsförmedlingen. *Hemställen: En mer träffsäker och enhetlig arbetsmarknadspolitisk bedömning och förbättrad kvalitet i uppföljningen av matchningstjänster*. Dnr Af-2022/0013 1747.

Arbetsförmedlingen. *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Cheung, M. Working paper 2018:2.

Arbetsförmedlingen. *Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning*. Dnr Af-2021/0091 6867.

Arbetsförmedlingen. *Fler anvisningar till reguljär utbildning*. Dnr Af-2021/0026 433.

Arbetsförmedlingen. *Förbereda för reformeringen av myndigheten*. Dnr Af-2020/0034 2118.

Arbetsförmedlingen. *Inbjudan Kundval Rusta och matcha*. Publicerad den 14 oktober 2021. Dnr Af-2021/00760 034.

Arbetsförmedlingen. *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022–2025*. Dnr Af-2021/0051 7044

Arbetsförmedlingen. *Kundval rusta och matcha – Uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst*. Arbetsförmedlingen analys 2021:15. Dnr Af-2021/0037 4739

Arbetsförmedlingen. *Lägesbeskrivning utvecklade matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0001 6786.

Arbetsförmedlingen. *Prognos för utbetalningar 2022–2025*. Dnr Af-2022/0005 6521.

Arbetsförmedlingen. *Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro*. Dnr: Af-2021/0019 5247.

Arbetsförmedlingen. *Slutredovisning – Likvärdig service i hela landet*. Dnr Af-2021/0011 4021

Arbetsförmedlingen. *Strategi för kundarbetet – Digitalt först*. Dnr Af-2020/00576430.

- Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom kundval rusta och matcha - en kvalitetsgranskning*. Dnr Af-2020/0046 7913.
- Arbetsförmedlingen. *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2021. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2023*. Dnr Af-2021/0063 1389.
- Arbetsförmedlingen. *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen - En fördjupad analys*. Arbetsförmedlingen analys 2021:20. Af-2020/0063 3962.
- Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr Af-2019/0021 5123.
- Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut den 17 november 2022. A2020/02639 m.fl.
- Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut den 22 december 2021. Dnr A2021/02394 m.fl.
- Arbetsmarknadsdepartementet. *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Regeringsbeslut den 20 oktober 2021. Dnr A2021/01978.
- Arbetsmarknadsdepartementet. *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att förbereda och utveckla matchningstjänster*. Regeringsbeslut den 4 maj 2019. Dnr A2019/01323.
- Arbetsmarknadsdepartementet. Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.
- Crépon, B. 2018. *Private providers of labor market service: A review of the evidence*.
- Calmfors och A. Bergström (Red.). *Framtidens arbetsförmedling*. Fores. 2018.
- Cheung, M. m.fl. *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser*. Lärdomar från en försöksverksamhet. Rapport 2019:27. IFAU.
- European Commission and OECD. *Output 1: Note on options to strengthen employment services and activation programmes in Sweden*. 21SE03 - Reforming the Swedish Public Employment Service. REFORM/IM2021/009. Dnr Af-2021/0097 1091.
- de Graaf-Zijl, M. van den Berg, G.J. & Heyma, A. *Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*. J Popul Econ 24. S. 107–139. 2011.
- Larsson. 2015. *Integrationen och arbetets marknad, hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Linköping studies in arts and science, No. 661
- Lombardi, S. och Vikström, J. *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*. Rapport 2019:23. IFAU. 2019.
- Prop. 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*.

Prop. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling.*

Riksrevisionen. *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse.* RiR 2020:5.

Statistiska Centralbyrån (SCB). *Yrkesregistret med yrkesstatistik.* 2021.

Svenskt Näringsliv. *Näringslivets underliggande kompetensbehov och rekryteringsmönster.* Rekryteringsenkäten 2020.