

Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer

Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 2

Förord

Med regeringens kommande initiativ om krav på aktiviteter för individer med ekonomiskt bistånd får kommunerna ett uppdrag att aktivera arbetslösa bidragstagare. Med det ges kommunerna ett obligatoriskt uppdrag att stödja individer från bidrag till jobb. Uppdraget behöver formas så det möjliggör framgångsrika arbetssätt som identifieras i forskning och lokal praktik.

För att bidra till en välfungerande reform tar SKR fram en serie underlag som vi valt att kalla Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetsreform. I den första rapporten presenterades brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. SKR har tillsammans med våra medlemmar tagit fram sex krav från kommunsektorn på den kommande reformen.

I denna andra rapport i serien fokuserar vi särskilt på samspelet mellan kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, det vill säga Arbetsförmedlingen och dess leverantörer. Vi gör det dels genom en extern kartläggning som Ramboll gjort av insatserna inom Rusta och matcha, dels kommunernas erfarenheter av leverantörernas arbete. Rambolls kartläggning redovisar fakta men det faktum att SKR redovisar detta kan tolkas som att vi vill kritisera leverantörerna – jag vill understryka att det inte alls är vårt syfte. Vårt syfte är att bidra med verklighetsförankrade förslag som säkrar att aktivitetskravet fungerar för de 60 procent inom ekonomiskt bistånd som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Där blir det framtida samspelet mellan kommunerna å ena sidan och myndigheten och dess leverantörer å andra sidan fullkomligt centralt.

Rapportens innehåll visar att för få individer som får tillräckliga insatser inom arbetsmarknadspolitiken. Regeringen behöver nu säkra att kommunerna får förutsättningar att ge individer i aktivitetskravet sammanhållna och tillräckligt omfattande aktiviteter. Kommunsektorn vill bidra till lösningar för arbetslinjen och att fler går från bidrag till jobb – ta vår hand!

Stockholm, februari 2024

Monica Sonde

Direktör/avdelningschef, Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Innehåll

Sammanfattning	4
Hur många får insats?	5
Rambolls kartläggning visar	5
Kommunernas perspektiv.....	5
SKR:s slutsats	5
Vilka insatser får individerna?	6
Rambolls kartläggning visar	6
Kommunernas perspektiv.....	6
SKR:s slutsats	6
Vilka är resultaten?.....	7
Rambolls kartläggning visar	7
Kommunernas perspektiv.....	7
SKR:s slutsats	7
Tillgänglighet och likvärdighet?	8
Rambolls kartläggning visar	8
Kommunernas perspektiv.....	8
SKR:s slutsats	8
SKR:s förslag till regeringen	9
Kommuners erfarenheter av Rusta och matcha	10
Stöd till individen före, under och efter ROM	10
Brist på information och samordning kring enskilda individer	11
Individer återkommer till kommunen efter Rusta och matcha	12
Avvägningar för kommunernas samarbete med leverantörer	12
Strategisk samordning mellan leverantörer och kommuner.....	13
Rusta och matcha endast en delmängd av samverkan som behöver ske mellan kommunen och Arbetsförmedlingen	13
Förverkligande av Arbetsförmedlingens uppdrag att främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer	14
SKR:s förslag till regeringen	15
Kommunernas krav för en väl genomförd reform	15
För samspel och arbetsro krävs att:	17
Bilaga 1 Ramboll – Kartläggning rusta och matcha	19
Bilaga 2	39

Sammanfattning

Med regeringens aviserade reform om aktivitetskrav som krav inom försörjningsstödet får kommunerna ett tydligare och utvidgat uppdrag för arbetslösa försörjningsstödstagare. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tar under 2024 fram flera underlag till regeringen för att detta ska bli en välfungerande reform.

I denna rapport sätts ljuset på frågan om hur krav och stöd ska kunna säkras för individer som har ekonomiskt bistånd och samtidigt är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Vilket stöd får arbetslösa med ekonomiskt bistånd idag från Arbetsförmedlingen och de fristående leverantörerna? Vilka förändringar kan behövas för att aktivitetskravet ska fungera i praktiken och leva upp till intentionerna bakom reformen att fler individer ska gå från bidrag till arbete? Vi ska i rapporten försöka besvara dessa frågor.

Under hösten 2023 gav SKR i uppdrag till Ramboll att genomföra en oberoende kartläggning av Arbetsförmedlingens leverantörstjänster. Vi har valt att titta på Rusta och matcha, en tjänst med valfrihetssystem som kommit till i reformen av Arbetsförmedlingen och utvecklats under flera års tid.

Rusta och matcha 2 är den senaste versionen. Där finns en mindre förändring gällande aktivitet för de som är inskrivna mer än 6 månader samt en ökning av antal minuter i individuella möten för vissa grupper. I Rambolls rapport har denna förändring inte fångats upp.

Målet med Rambolls kartläggning var att ge svar på:

1. Hur många individer får insats?
2. Vilka insatser får individerna?
3. Vilka är resultaten?
4. Tillgänglighet och likvärdighet?

Den andra delen i rapporten speglar hur kommunerna ser på frågorna ovan, med andra ord kommunernas perspektiv och erfarenheter av leverantörssystemet. Utifrån dessa båda delar ger SKR förslag för en välfungerande aktivitetsreform.

Hur många får insats?

Rambolls kartläggning visar

- Många arbetssökande har ingen insats. I september 2023 fanns 332 000 inskrivna på Arbetsförmedlingen. Av dem hade drygt 144 000 personer minst en aktivitet. Samtidigt hade nästan 188 000 personer ingen insats alls (56,5 procent).
- Många arbetslösa saknar aktivt stöd från Arbetsförmedlingen. Bland inskrivna som bedöms ha lägre chans än 50 procent att få ett osubventionerat arbete inom sex månader har mindre än hälften en insats (135 500 av dessa 286 000 individer hade en insats i september 2023, 47,4 procent).
- En av sju arbetslösa hos Arbetsförmedlingen har stöd via Rusta och matcha.

Kommunernas perspektiv

- I kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen är de som är inskrivna i Rusta och matcha endast en delmängd.
- Många individer får inte tillräckligt stöd genom Rusta och matcha för att de ska gå till arbete. Det innebär en förlust för individer som inte kommer i jobb, för kommunen som fortsatt får betala ut försörjningsstöd och även för leverantörerna som inte lyckas i sitt uppdrag.
- Kommunala insatser som tar hänsyn till individens hela livssituation avbryts utan dialog och ersätts av ett otillräckligt stöd när biståndsmottagare anvisas till Rusta och matcha av Arbetsförmedlingen.

SKR:s slutsats

- För få individer får insatser genom statens arbetsmarknadspolitik. Trots Arbetsförmedlingens renodlade beställarroll och det stora antalet arbetslösa arbetssökande finns det ett stort antal inskrivna utan varken en handläggare på myndigheten eller hos en fristående aktör.
- Regeringen måste ta kraftfulla steg för en mer effektiv arbetsmarknadspolitik – på alla nivåer, men i synnerhet den lokala. De som befinner sig längre från arbetsmarknaden riskerar att inte få det stöd de behöver – detta behöver säkras framåt. Arbetsförmedlingens verktygslåda är inte tillräcklig för de långt ifrån arbetsmarknaden.

Vilka insatser får individerna?

Rambolls kartläggning visar

- För varje deltagare ska leverantören upprätta en individuell utvecklingsplan som visar vilka aktiviteter deltagaren ska utföra eller medverka i. Omfattningen och vilka aktiviteter som ges är i stort desamma för alla deltagare oavsett deras utmaningar på arbetsmarknaden. De som är längre från arbete får inte mer eller annat stöd än övriga, individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga får till och med mindre stöd än andra.
- Majoriteten av deltagarna får 1–2 timmars stöd per vecka. Det råder osäkerhet kring denna uppgift då den bygger på leverantörernas redovisning och som godkänns automatiskt.

Kommunernas perspektiv

- Det stöd som ges hos leverantörerna är många gånger otillräckligt för individer med ekonomiskt bistånd. Insatser endast 1–2 timmar i veckan och inriktat på matchning svarar inte mot målgruppens behov.
- Det är inte ovanligt att insatser hos leverantörer avbryts då lämpligt stöd inte kan ges vilket då medför att individen återvänder till kommunernas ekonomiska bistånd.

SKR:s slutsats

- Många mottagare av ekonomiskt bistånd och andra långt från arbete är i behov av kombinationer av insatser som är både stärkande och matchande. Möjligheten till dagligt stöd är också en viktig faktor för vägen till egen försörjning. Det räcker inte med aktivitet 1–2 timmar i veckan. Även om vissa justeringar av obligatorisk tid genomförs med Rusta och matcha 2 så är det långt ifrån den heltidsambination som finns i aktivitetskravsreformen.
- Leverantörerna verkar hittills ge i stort samma stöd till arbetslösa nära respektive längre från arbete. SKR stämmer in i Arbetsförmedlingens oro att de som befinner sig längre från arbetsmarknaden riskerar att inte få det stöd de behöver.

Vilka är resultaten?

Rambolls kartläggning visar

- Omkring 33 procent av deltagarna i Rusta och matcha har gått till arbete eller studier efter fyra månader i senaste mätningen¹, vilket är en nedgång jämfört med tidigare mätningar.
- Resultaten är generellt sämre för grupper med utmaningar vilket kan förklaras med ett likformigt stöd och gruppernas svagare ställning på arbetsmarknaden. Detta gäller äldre, lågutbildade, utrikes födda kvinnor, långtidsarbetslösa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Kommunernas perspektiv

- Grupper med svagare ställning behöver mer stöttning och andra kombinationer av insatser för att nå resultat än de som erbjuds inom Rusta och matcha.
- När leverantörer inte lyckas svara mot behoven förlängs individers tid i ekonomiskt bistånd. Kommuner tvingas återuppta stöd till individer efter att leverantörer inte har lyckats få dem i arbete. Det förlänger även individens tid på dess väg till egen försörjning. Eftersom kommunerna kan ge insatser som bättre svarar upp mot målgruppens behov efterlyser de ett tydligare arbetsmarknadspolitiskt uppdrag.

SKR:s slutsats

- För att lyckas med att fler ska gå från bidrag till arbete behövs ett utvecklat stöd för individer med ekonomiskt bistånd som inte finns inom Rusta och matcha. Aktivitetskravsreformen måste innebära ett samordnat ansvar mellan kommun och Arbetsförmedling för individen från dag ett med fokus på jobb.
- OECD har förordat att Sverige inrättar ett separat och hållbart system för individer längst bort från arbete vid sidan av leverantörssystemet. Kommunerna har stor förväntan på att få en sådan roll i aktivitetskravsreformen.

¹ Arbetsförmedlingens slutredovisning (AF 2023b).

Tillgänglighet och likvärdighet?

Rambolls kartläggning visar

- Tillgängligheten till Rusta och matcha skiljer sig beroende på var i Sverige man befinner sig. 43 procent av landsbygdskommuner med besöksnäring saknar leverantör med kontor i kommunen. Detta blir särskilt problematiskt i norr där kommunerna är stora, där någon enstaka procent av de arbetslösa finns inskrivna i tjänsten och arbetssökare inte har möjlighet att resa till en närliggande kommun för stöd.
- Ett framgångsrikt förmedlingsstöd kännetecknas av god kännedom om den lokala arbetsmarknaden, samtidigt som Arbetsförmedlingen lagt ned sina fysiska kontor i mycket hög utsträckning, och specifikt i glesbygden. Glesbygden saknar därtill marknadsunderlag – alltså tillräckligt många arbetssökande – för att locka till sig fristående tjänsteleverantörer.
- 20 procent av mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner saknar leverantör med fysiskt kontor i kommunen. Av landsbygdskommuner med besöksnäring är det hela 43 procent som saknar en leverantör med lokalisering i kommunen. Detta samvarierar med deltagande i Rusta och matcha 2 som är lägst i samma kommuntyp, nio procent att jämföra med genomsnittet i samtliga kommuner på 14 procent.

Kommunernas perspektiv

- Leverantörernas bristande geografiska närvaro i kommunen gör att en del individer inte får det stöd de behöver och att leverantörer saknar den lokala förtrogenhet med arbetsmarknaden som krävs för ändamålsenlig matchning. Endast digitalt stöd eller att resa till annan kommun är inte ändamålsenligt för vissa.

SKR:s slutsats

- Rusta och matcha har en bristande geografisk spridning. Även om stödet i Rusta och matcha varit fullgott hade många människor inte kunnat ta del av det.

SKR:s förslag till regeringen

Kommunernas krav till regeringen för en välfungerande aktivitetskravsreform:

1. Kunskapsbaserade insatser som leder till jobb
2. Insatser utan avbrott, i samspel med Arbetsförmedlingen
3. Digital information från Arbetsförmedlingen
4. Föräldrars rätt till förskola och fritidshem
5. Kommunala bedömningar
6. Full finansiering och implementeringsstöd

När det gäller punkt 2. *Insatser utan avbrott, i samspel med Arbetsförmedlingen* förtydligas följande förslag i detta underlag:

- Kommunerna får huvudansvaret för planering, genomförande och samordning av alla insatser riktade mot arbete för biståndsmottagare som aktualiseras för aktivitetskravet.
- Arbetsförmedlingen behöver säkra målgruppens tillgång till statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ges en skyldighet att samråda med kommunen inför planerad insats.
- Arbetsförmedlingen och kommunen upprättar gemensam handlingsplan för de individer som aktualiseras för aktivitetskravet.
- Kunskapsbaserade och parallella insatser riktade mot arbete tidigt.
- Tillgång till information om planering och insatser för de individer som finns hos Arbetsförmedlingens leverantörer.

Kommuners erfarenheter av Rusta och matcha

Sedan 2020 har SKR samlat kommuner för att dela erfarenheter kring införandet av Rusta och matcha och för att ge inspel till Arbetsförmedlingen och andra berörda hur kommunerna ser att systemet kan utvecklas och hur samspel med kommunsektorn kan ske. I dessa dialoger har kommunerna lyft flera utvecklingsområden.

SKR bildade ett nätverk kring Rusta och matcha som var aktivt 2020–2022. Syftet var att stötta kommunerna i genomförandet, skapa erfarenhetsutbyte och utgöra en kommunal referensgrupp för berörda aktörer i utvecklingen av KROM. Inledningsvis deltog de 32 kommunerna från pilotregionerna. När tjänsten spreds till hela landet ändrades sammansättningen för att spegla kommunkollektivet brett.

Vid mötena har olika aktörer medverkat såsom Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen, Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) och IFAU. Från och 2023 har SKR istället följt utvecklingen inom Rusta och matcha genom de nätverk SKR och kommunerna har för arbetsmarknadsfrågor. I detta avsnitt presenteras några huvuddrag från dessa dialoger. I fokus ligger de utmaningar och utvecklingsbehov som kommunerna har lyft fram för individer med ekonomiskt bistånd.

Stöd till individen före, under och efter ROM

Den stora återkommande frågan som kommunerna kontinuerligt har lyft handlar om vilket stöd individerna får hos kommunen respektive hos Arbetsförmedlingens leverantörer. Kommuner har ofta betydande insatser för att individer med ekonomiskt bistånd ska gå till egen försörjning. Dessa verksamheter har kommunerna byggt upp under trettio års tid. Vanliga insatser är coachning, arbetsprövning, arbetsmarknadsanställning, matchning, praktik, kurser och studie- och yrkesvägledning.²

Kommunala insatser avbryts för otillräckligt leverantörsstöd

Kommuner vittnar om att problem uppstått där biståndsmottagare som har en långsiktig planering och insatser från kommunens arbetsmarknadsenhet tvingas

² Se SKR (2022). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021*.

avbryta dessa. Utan dialog skriver Arbetsförmedlingen in individerna i Rusta och matcha. För att deltagaren inte ska riskera att bli utskrivna från Arbetsförmedlingen måste deltagaren bryta planerad insats hos kommunen.

För individerna innebär detta ofta att antalet timmar den får stöd minskar drastiskt. Kommunerna kan också ha mer information om individens behov än vad som fångas upp av Arbetsförmedlingens bedömningsstöd vilket, också kan ligga till grund för olika syn på vilka insatser som är mest lämpliga.

Kommuner lyfter fram att mottagare av ekonomiskt bistånd generellt får för få lite insatser från de fristående leverantörerna – för kort tid och att de inte svarar mot de behov som individerna har för att kunna gå till arbete. I förra kapitlet framkom att det handlat om en till två timmar stöd i veckan och ofta är av matchande snarare än rustande karaktär.

Kommuner lyfter fram hur deltagare hos Arbetsförmedlingens leverantörer kontaktar socialkonsulenter i kommunen och uppger att de inte får tillräckligt stöd. Många har endast digitala kontakter och vid ett tillfälle i veckan. För de som har behov av att bryta social isolering är detta inte tillräckligt. I andra fall kan det handla om enbart gruppaktiviteter medan individen ser behov av mer individualiserat stöd. Många gånger kan utmaningar som gör att arbetsökande inte kommer vidare upptäckas först vid arbetsplatsnära insatser och kontakt med arbetskonsulenter eller motsvarande.

En återkommande fråga har också varit leverantörernas geografiska närvaro i olika delar av landet. För individer med behov av mer omfattande stöd kan det finnas flera hinder att resa till en leverantör på annan ort, och där digitalt stöd inte är tillräckligt. I vissa kommuner saknas det helt aktörer. I andra kommuner finns det ett väldigt stort antal leverantörer vilket kan göra det svårt både för individen att informera sig om och välja en aktör, men också för kommunen att ha kontakt med dem i rollen som stödjande för individer och som arbetsgivare.

Brist på information och samordning kring enskilda individer

Kommunerna gör varje månad en bedömning av individens behov av hjälp med försörjningen och vilka stöd och insatser som kan hjälpa individen att nå en egen försörjning. När kommunen inte ser denna information måste kommunen månadsvis istället ringa till Arbetsförmedlingen.³

³ För en fördjupad beskrivning och förslag på utökad informationsdelning, se SKR (2023-09-22). *Ökad tillgång till information från Arbetsförmedlingen genom SSBTEK.*

Kommuner får idag ingen information om vilka individer som finns i ROM, hos vilka leverantörer och vilka insatser individerna får ta del av. Kommunerna efterfrågar den typen av information för individer som samtidigt har ekonomiskt bistånd från kommunen. Kommunerna önskar även information om vilka leverantörer som deras biståndstagare är inskrivna hos och kontaktuppgifter till den som är ansvarig för individen där.

En fråga som kommuner lyfter fram är att det vore önskvärt med snabbare handläggning på Arbetsförmedlingen för de individer som finns hos fristående leverantörer som kan bli aktuella för en subventionerad anställning i kommunen. Det finns kommuner som haft dialog med leverantörer om detta men att det sedan tar för lång tid för Arbetsförmedlingen att fatta beslut och att den plats som då beretts inte längre finns kvar.

Individer återkommer till kommunen efter Rusta och matcha

Från kommunernas perspektiv är det viktigt att så många som möjligt kommer i arbete och kan bidra till den lokala arbetsmarknaden. Samtidigt får kommunerna ta konsekvenserna när arbetsmarknadspolitiken inte fungerar i form av utbetalt ekonomiskt bistånd. Kommuner har i nätverken lyft fram att insatser hos leverantörer avbryts då lämpligt stöd inte kan ges, eller att individer går långa tider i ROM utan rätt insatser, och därefter återvänder till kommunernas ekonomiska bistånd. Det finns också exempel där individer skrivs in i ROM ytterligare en gång efter en avslutad period, trots att det inte givit tillräckliga resultat hittills.

Avvägningar för kommunernas samarbete med leverantörer

När en individ finns hos en av Arbetsförmedlingens leverantörer har den det uppdraget att stötta individerna till arbete. Att leverantörerna bär detta ansvar fullt ut är viktigt både för att systemet ska fungera som det är tänkt och även för möjligheten att följa upp vad effekten av insatserna faktiskt är.

Samtidigt finns gemensamma intressen mellan kommuner, Arbetsförmedlingen och leverantörerna att individer går i arbete – ur kompetensförsörjningsperspektiv och för att motverka mottagande av ekonomiskt bistånd.

Andra kommuner lyfter att det vore problematiskt med ett system där kommunerna gör jobbet och därmed bidrar till fristående aktörers resultat och vinst. Här kan också finnas olika syn på, och förtroende för, vilka insatser som är mest ändamålsenliga för individerna.

En ytterligare utmaning kommuner lyfter för att ingå närmare samarbeten med enskilda fristående leverantörer är risken att särskilt gynna några aktörer framför andra enligt Kommunallagen (2017:725) 2 kap 8§.

Strategisk samordning mellan leverantörer och kommuner

Ett återkommande tema i kommunernas dialoger kring Rusta och matcha är att Arbetsförmedlingen lokalt inte har tagit på sig ledartröjan för att få till en välfungerande samordning mellan leverantörer och kommunerna.

Arbetsförmedlingen bjuder ibland in både kommuner och leverantörer till informationsmöten och för dialog. Kommunerna upplever att detta inte är tillräckligt för att få till samarbeten i praktiken.

Ett hinder för dialoger mellan kommuner och Arbetsförmedlingens leverantörer är att det saknas aktuell information om vilka leverantörer som är aktiva med kommunens invånare och även antal individer som får stöd av leverantörerna och resultaten av leverantörernas arbete.

Flera kommuner vittnar om att de idag tvingas ge Arbetsförmedlingens leverantörer en grundkurs i hur en kommun fungerar och vilka delar av kommunen som kan vara relevanta att samverka med. Det tar både tid och resurser. Det vore bra om Arbetsförmedlingen som en del av sitt främjandeuppdrag kunde ta fram grundläggande sådan information istället. I ett LOV-system där nya aktörer ansluts uppstår kontinuerliga sådana behov av en grundkurs.

Rusta och matcha endast en delmängd av samverkan som behövs mellan kommunen och Arbetsförmedlingen

Under de första åren för Arbetsförmedlingens reformering fanns en stor osäkerhet kring hur stor del av myndighetens arbete som skulle läggas ut på fristående leverantörer. Detta innebar att myndigheten under flera år hade svårt att ingå några samarbetsöverenskommelser med kommunerna eftersom planeringshorisonten var så oklar.

Kommunerna i nätverket har lyft att Rusta och matcha utgör omkring 20 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen. Här finns också en spridning där det i vissa kommuner kan handla om någon enstaka procent av de arbetslösa, i andra upp till 30 procent. Arbetsförmedlingens samverkan med

kommunerna är därför fortsatt central också för det stora flertal som inte finns inskriven hos en KROM-aktör.⁴

Förverkligande av Arbetsförmedlingens uppdrag att främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer

Sedan 1 december 2022 har Arbetsförmedlingen enligt instruktion också i uppdrag att främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten.⁵

Arbetsförmedlingen bör aktivt främja samordning mellan kommuner och leverantörer. Det vore önskvärt att Arbetsförmedlingen bidrar till tydlighet i vilken samordning som kan och bör ske, och kartlägga vilka samverkansbehov som finns utifrån kommunernas respektive leverantörernas perspektiv. Här finns potentiella kontakter med kommunens olika delar som arbetsgivare, praktikanordnare, utbildare och så vidare. Arbetsförmedlingen behöver ta fram en analys av vilka behov kommunerna respektive leverantörerna ser av att samverka. Det kan behöva byggas upp samverkansytor mellan kommunerna och leverantörerna för både strategiska diskussioner och kring enskilda individer.

Arbetsförmedlingen kan också behöva ta fram olika modeller för hur samordning kan främjas mellan kommuner och leverantörer. Förutsättningarna för samordning ser olika beroende på om det finns ett fåtal en handfull eller över 50 leverantörer lokalt. En utmaning som kommuner lyfter i rollen som arbetsgivare, praktik-, och utbildningsanordnare är att det kan uppstå utmaningar med att många leverantörer söker kontakt med kommunens olika delar och osamordnat.

⁴ För en närmare beskrivning av denna samverkan se SKR (2023). *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1.*

⁵ Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

SKR:s förslag till regeringen

SKR anser att den aktivitetskravsreform för det ekonomiska biståndet som regeringen arbetar med kan bli verkningsfull arbetsmarknadspolitik om den görs rätt. I vårt första underlag till regeringens reform, publicerad i december 2023, presenterade vi sex krav som vi tagit fram tillsammans med våra medlemmar. Dessa sammanfattas i rutan nedan.

Kommunernas krav för en väl genomförd reform

1. Kunskapsbaserade insatser som leder till jobb

Att insatserna som ges inom ramen för aktivitetskravet är kunskapsbaserade, med tidigt fokus på att leda bidragsmottagare till ett arbete. Insatserna ska vara individanpassade, parallella och sammanhållna.

2. Insatser utan avbrott, i samspel med Arbetsförmedlingen

Arbetsro för individer och kommuner att genomföra aktivitetskravsinsatser i ett välfungerande samspel med Arbetsförmedlingen. Aktivitetskravsinsatser får inte ensidigt avbrytas för statliga insatser.

3. Digital information från Arbetsförmedlingen

Digital informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att kunna fatta korrekta och snabba beslut.

4. Föräldrars rätt till förskola och fritidshem

Att föräldrar som kan vara föremål för insatser inom aktivitetskravet har rätt till förskola och fritidshem på heltid.

5. Kommunala bedömningar

Tillit till kommunernas bedömningar av vilka individer som bör omfattas av aktivitetskrav och i vilken omfattning.

6. Full finansiering och implementeringsstöd

För kvalitet och likvärdighet över landet krävs full finansiering till kommunerna samt stöd för implementering och uppföljning av reformen.

I denna rapport fördjupar vi våra förslag när det gäller krav nummer två, det vill säga behovet av väl fungerande samspel.

Arbetsro för aktivitetskravsinsatser utan avbrott men i samspel med Arbetsförmedlingen

Denna rapport sätter ljuset på frågan om hur krav och stöd ska kunna säkras för individer som har ekonomiskt bistånd och samtidigt är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Mottagare av ekonomiskt bistånd behöver mötas av ett likvärdighet i stöd och krav oavsett om det är kommunerna eller staten som anordnar insatserna. Aktiviteter på heltid (eller utifrån individens fulla kapacitet) genom hela vägen till arbete är en förutsättning för att aktivitetskravsreformens intentioner ska förverkligas.

En majoritet, drygt 60 procent, av de som har ekonomiskt bistånd är också inskrivna på Arbetsförmedlingen som har det huvudsakliga arbetsmarknadspolitiska ansvaret. Kommunerna ser att detta ansvar inte axlas i tillräcklig utsträckning för att biståndsmottagare ska gå till jobb. Det är en viktig anledning till att kommunerna har tvingats utveckla egna kompletterande arbetsmarknadsverksamheter.

Kartläggningen visar att det stöd som ges idag från Arbetsförmedlingens och leverantörerna är på en betydligt lägre nivå än aktivitetskravsreformens intentionen om heltidsaktiviteter. Över hälften av de inskrivna på Arbetsförmedlingen får ingen insats. En av sju arbetssökande är inskrivna i Rusta och matcha där de hittills har fått insatser omfattande omkring 1–2 timmar i veckan. I flera fall har kommuner byggt upp omfattande insatser som tvingas avbrytas och ersätts av stöd någon enstaka timma i veckan. Det innebär att individer inte kommer i arbete, att leverantörerna inte lyckas i sina uppdrag och ökade kostnader för kommunerna.

Det system som upprättats där Arbetsförmedlingen ska använda externa leverantörer innebär att leverantörerna ska utföra insatser tillräckliga för att individer ska gå till arbete. Vi kan inte ha ett system där kommuner tvingas genomföra insatser samtidigt som leverantörerna. Detta skulle utmana hela affärsmodellen och ersättningssystemet. Vidare skulle det bli omöjligt att utvärdera effekterna av olika insatser. Samtidigt ser vi att det stöd som leverantörerna ger inte är tillräckligt i tid och omfattning för många som anvisas till tjänsten.

Idag har Arbetsförmedlingen huvudansvar för planering, aktiviteter och samordning av insatser för de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Men idag ges inte insatser till alla med ekonomiskt bistånd och långt ifrån heltidsaktivitet.

Aktivitetskravet utmanar detta system genom att ett kommunalt ansvar införs och en skyldighet att ombesörja aktiviteter på heltid för biståndsmottagare. De 60 procent av försörjningsstödstagarna som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kan vara eller potentiellt bli anvisade till ROM eller annan leverantörsinsats. Detta skapa oförutsägbara förutsättningar för kommunens planering och för ett

sammanhållet stöd för individens väg mot jobb. Kommunen saknar idag insyn och rådighet över individens arbetsmarknadspolitiska planering.

För samspel och arbetsro krävs att:

Kommunerna får huvudansvaret för planering, genomförande och samordning av alla insatser riktade mot arbete för biståndsmottagare som aktualiseras för aktivitetskravet. Kommunalt ansvar för heltidsaktivitet innebär att kommunen behöver rådighet över individens planering, rent praktiskt av den förlagda tiden över veckan, men också över tid när och hur insatser ska genomföras. Insatser som individer är skyldiga att genomföra behöver vara kunskapsbaserade. Det innebär att individen behöver en sammanhållen planering från dag ett med sikte på hela vägen ut i arbete. Kommunen är den enda aktören som kan ta huvudansvaret för planeringen och samordning av insatser.

Arbetsförmedlingen behöver säkra målgruppens tillgång till statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ges en skyldighet att samråda med kommunen inför planerad insats. Arbetsförmedlingen behöver få en samrådsskyldighet för samtliga som uppbär ekonomiskt bistånd med fokus på vilka statliga arbetsmarknadspolitiska insatser som kan läggas in i planeringen. En förutsättning för heltidsplanering är att kommun och Arbetsförmedlingen har ett delat ansvar för individens aktiviteter och en ömsesidig skyldighet att samråda inför beslut om aktivitet.

För att förverkliga aktivitetskravsreformens intentioner behövs en tydlig struktur och ordning och reda kring vem och när individer anvisas till Arbetsförmedlingens leverantörer. Det kan rimligtvis inte vara möjligt att individer anvisas till Arbetsförmedlingens leverantörer, när man har en pågående eller planerad insats i det mer omfattande aktivitetskravet hos kommunerna.

Det vore orimligt om systemet med aktivitetskrav riggas så att AF ensidigt och utan samråd med kommunen i praktiken kan avbryta insatser i aktivitetskravet genom att anvisa individ till fristående aktör. Det skapar orimligt osäkra planeringsförutsättningar för kommunerna att skapa en heltidsplanering över tid, det skulle innebära som det ser ut idag att Arbetsförmedlingens beslut gör att individer med ekonomiskt bistånd som anvisas till en leverantör får ta del av betydligt mindre aktivitet och stöd, jämfört med övriga biståndsmottagare som står till arbetsmarknadens förfogande. Individens resa förlängs och görs mer komplex om kommunala insatser ska avbrytas och insatser för leverantörer ta vid för att därefter eventuellt leda till arbete.

Arbetsförmedlingen och kommunen upprättar gemensam handlingsplan för de individer som aktualiseras för aktivitetskravet. Många individer får stöd både från kommunen och Arbetsförmedlingen. För att individer ska få ett ändamålsenligt och sammanhållet stöd krävs att kommunen och Arbetsförmedlingen upprättar en gemensam handlingsplan på individnivå tidigt, med sikte på arbete. Arbetsförmedlingen behöver se till att alla med ekonomiskt bistånd har full tillgång till de statliga arbetsmarknadsinsatser som individerna är i behov av, och det behöver samspela väl med kommunernas aktivitetskravsuppdrag.

Kunskapsbaserade och parallella insatser riktade mot arbete tidigt. Den föräldrade idén om en sekventiell "kedja", där sociala åtgärder alltid föregår arbetsinriktade insatser, är inte längre hållbar för att erbjuda effektivt stöd. Personer som mottar ekonomiskt bistånd bör ha full tillgång till de resurser som finns inom den statliga arbetsmarknadspolitiken verktygslåda. Tillgång till arbetsmarknadsutbildningar, lönestöd och andra insatser är ett statligt ansvar som behöver komma dem med försörjningsstöd tillgodo.

Tillgång till information om planering och insatser för de individer som finns hos Arbetsförmedlingens leverantörer

En viktig förutsättningsskapande fråga handlar om att kommuner behöver få tillgång till information kring de individer som har ekonomiskt bistånd och finns hos en ROM-leverantör – individens planering och aktivitet. Både kommunen och leverantörerna behöver också nära och enkla kontaktvägar till Arbetsförmedlingen kring individärenden. Att endast ha kontakt via funktionsbrevlådor bedöms inte tillräckligt effektivt. Arbetsförmedlingen kan också behöva ta fram olika modeller för hur samordning kan främjas mellan kommuner och leverantörer. Förutsättningarna för samordning ser olika beroende på om det finns ett fåtal en handfull eller över 50 leverantörer lokalt. En utmaning som kommuner lyfter i rollen som arbetsgivare, praktik-, och utbildningsanordnare är att det kan uppstå utmaningar med att många leverantörer söker kontakt med kommunens olika delar och osamordnat.

Bilaga 1 Ramboll – Kartläggning rusta och matcha

Författare: Petra Ornstein och Gideon Watchefo

Sammanfattning

Denna kartläggning syftar till att beskriva rusta och matcha, det system för arbetsmarknadspolitiska tjänster som Arbetsförmedlingen har i uppdrag att sätta upp, och där fristående aktörer är utförare. Vi börjar med att ge en bakgrund – vad kan vi förvänta oss att se? Särskilt relevant ser vi bristen på forskningsstöd bakom utökningen av privata utförares roll. Det framkommer också begränsningar i att styra på resultat i en verksamhet där det resultat är svåra att tolka.

I nästa steg följer vi implementeringen av rusta och matcha. Det framgår att införandet skedde mycket fort, vilket också resulterade i oklarheter kring målgrupp och kring svårigheter att skala upp initialt. Vi försöker också följa förändringen hos Arbetsförmedlingen, som i samband med införandet av rusta och matcha får ett förändrat uppdrag och en minskad budget. Detta går sämre, Arbetsförmedlingen diskuterar inte sin förändrade roll och redovisar inte sina kontakter med arbetssökande. I en rapport hittar vi indikationer på att majoriteten av arbetssökande med stora stödbehov saknar kvalitativt rustande eller matchande stöd från en arbetsförmedlare.

Vi försöker också beskriva målgruppen, vilka arbetssökande det är som deltar i rusta och matcha. Arbetsförmedlingen genomför en statistisk bedömning av inskrivna arbetssökande, och rekommenderar erbjudande om rusta och matcha utifrån den. Önskad målgrupp är arbetssökande som ser ut att ha svårigheter, men ändå vissa chanser, 15–50 procent, att övergå i arbete det närmsta halvåret. Majoriteten av de inskrivna arbetssökande deltar dock inte i rusta och matcha, oavsett jobbchans, och många arbetssökande har inte någon insats, även bland arbetssökande med låga jobbchanser. Bland arbetssökande med 20–25 procents bedömd sannolikhet att övergå i arbete det kommande halvåret har färre än varannan någon insats. Bland arbetssökande med 0–5 procent sannolikhet saknar var tredje insats.

Aktiviteterna i rusta och matcha är delvis styrda. Det minskar risken för att vissa deltagare inte alls får något stöd, och gör att Arbetsförmedlingen kan trycka på aktiviteter som det finns skäl att tro är effektiva. Alla deltagare ska få

ett individuellt utvecklingsmöte varannan vecka, och vi ser att det är mycket vanligt att denna aktivitet redovisas. Det är svårt att få någon tydlig bild av vad stödet innehåller, även om vi ser att några andra vanligt förekommande aktivitetskategorier exempelvis är praktiskt stöd, vägledning mot arbete eller utbildning samt information. Arbetsförmedlingen kan inte heller ge särskilt tydlig information om i hur stor omfattning deltagarna får stöd och om de siffror vi har att utgå från motsvarar vad som faktiskt skett har inte följts upp.

Det är inte heller helt enkelt att bedöma deltagarnas resultat. Ungefär var tredje deltagare i rusta och matcha övergår i arbete på ett sätt som resulterar i utbetald ersättning till leverantören. Men deltagarna hade vid start någonstans mellan 15–50 procents förväntad sannolikhet att övergå i arbete av egen kraft, under ett halvår. Vi har inte tillräckligt med information för att bedöma om var tredje är bättre eller sämre än vad som skulle skett utan leverantörernas stöd. Resultaten skiljer sig mellan grupper, även inom samma ”fönster” av bedömd jobbchans. Genomgående går det sämre för arbetssökande med egenskaper som gör att de står svagare på arbetsmarknaden.

Slutligen har vi undersökt tillgängligheten till rusta och matcha i landet. Vi ser att glesbygden har påverkats starkare av de senaste årens förändringar i tillgången till arbetsmarknadspolitiska insatser än andra delar av landet. Delvis beror detta på att flest förmedlingskontor lagts ned i glesa områden, och delvis på att de på grund av lågt kundunderlag har svårt att attrahera fristående leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster. Vi ser även tydliga samband mellan antalet leverantörer i ett leverantörsområde och andelen arbetssökande inskrivna som deltar i rusta och matcha.

1. Inledning

I detta kapitel beskrivs Rambolls uppdrag, genomförandemetod samt disposition för rapporten.

1.1 Rambolls uppdrag

Ramboll fick under hösten 2023 i uppdrag av Sveriges kommuner och regioner att genomföra en oberoende kartläggning av rusta och matcha, Arbetsförmedlingens upphandlade leverantörstjänster.

Uppdragets frågeställningar gällde utformning och implementering av leverantörstjänsterna. Målgrupp, aktiviteter och resultat av rusta och matcha och i den mån det var möjligt en analys av tillgången till rusta och matcha i olika delar av landet.

1.2 Tillvägagångssätt

Metod för uppdraget var dokumentstudier och sammanställning av statistik från Arbetsförmedlingen. Utgångspunkten har varit de nyckelrapporter om reformeringen av Arbetsförmedlingen som skrivits av Arbetsförmedlingen (2022a; 2023; Blommé m.fl., 2021) samt IFAU (Benmarker m.fl., 2021). Vi har även behandlat en del ytterligare texter om reformeringen från Arbetsförmedlingen, samt i viss mån även kopplat till forskning om arbetsmarknadspolitiska insatser.

Vad gäller den empiriska beskrivningen av situationen för inskrivna hos Arbetsförmedlingen har vi för situationen *inne i rusta och matcha* kunnat utgå från Arbetsförmedlingens redovisning. För en mer övergripande beskrivning av situationen för inskrivna hos Arbetsförmedlingen har vi behövt begära ut uppgifter från Arbetsförmedlingen. I texten redovisar vi *tillgången till rusta och matcha* och hur det kopplar till bedömt stödbehov. Vi har även fått vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen om hur tillgång till insats fördelar sig över landet, men haft svårigheter att kunna få fram hela bilden. Vi har däremot inte kunnat få fram uppgifter från Arbetsförmedlingen om inskrivnas kontakter med arbetsförmedlare. Det innebär att vi inte kan redovisa tillgången till stöd för den andel arbetssökande som saknar insats.

1.3 Disposition

Denna rapport inleds med en beskrivning av bakgrunden till rusta och matcha. I kapitel 3 redogör vi för implementeringen av rusta och matcha. Därefter följer ett kapitel om målgruppen för rusta och matcha och vilka av dessa som tar del av insatsen. I kapitel 5 beskrivs insatsen närmre utifrån stödets omfattning och aktiviteter. I kapitel 6 redogör vi för resultatet för deltagare i rusta och matcha utifrån Arbetsförmedlingens återrapporteringar. Tillgängligheten till rusta och matcha i olika delar av Sverige analyseras i kapitel 7 och våra slutsatser redovisas i kapitel 8.

2. Bakgrund

Kärnan i de senaste årens reformering av Arbetsförmedlingen och införandet av rusta och matcha, aktiviteter utförda av fristående leverantörer av arbetsförmedlingstjänster, är en uppdelning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken utifrån en beställar-utförar-modell. Medan fristående aktörer utför det rustande och matchande arbetet med de arbetssökande avgränsas Arbetsförmedlingens insatser till registreringen av de arbetssökande och göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Införandet av rusta och matcha handlar alltså både om utvidgning av tillgången till aktiviteter utförda av en

fristående aktör och ett avvecklande av den tidigare rustande och matchande arbetsförmedlarrollen.

2.1 Inslag av både kontinuitet och drastisk förändring

Reformeringen av Arbetsförmedlingen skrevs in som en del i avtalet som föregick regeringsbildningen 2019.⁶ I avtalet ingick även påbud om skyndsam implementering. Det var en drastisk förändring utifrån att den både var omfattande, presenterades utan föregående utredningsprocess, och skulle införas så gott som omedelbart. Samtidigt kan reformen ses som en fortsättning på en utveckling av svenska arbetsförmedlingsinsatser i riktning mot mer marknadslösningar och mer centralisering (Nord och Bengtsson, 2022). Hastigheten i förändringen innebar också att mycket med nödvändighet behövde genomföras på liknande sätt som tidigare, vilket innebar stora inslag av kontinuitet (se resonemang i Benmarker m.fl., 2021).

2.2 Begränsade förväntningar utifrån forskningen

Reformeringen av Arbetsförmedlingen nyttjade inte rekommendationerna i Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) som publicerades under samma tidsperiod som Januariavtalet publicerades. Den skiljer sig också från vad som kan rekommenderas ur ett forskningsperspektiv. Det fanns eller finns inte heller annat utredningsunderlag som stöttar den förändring som beslutades. Forskningsresultat stödjer inte att ökat nyttjande av privata utförare skulle vara en lösning på de faktiska utmaningarna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Crépon & Van Den Berg, 2016; Crépon, 2018). Det finns däremot tydligt forskningsstöd för både andra typer av justeringar (Benmarker m.fl., 2021; Fredriksson m.fl., 2023), samt för kontinuitet i den matchande arbetsförmedlarrollen (Cheung m.fl., 2019). Det är utifrån detta kunskapsläge svårt att tro att reformeringen ska ha potential att ge positiva effekter. Omfattningen av och hastigheten på reformeringen av Arbetsförmedlingen har inneburit att allt fokus hos Arbetsförmedlingen riktats på att genomföra en förändring som det inte finns skäl till att tro kan leda till bättre utfall eller lägre kostnader. Det är därför rimligt att förvänta sig att reformeringen under åtminstone en period har verkat hindrande gentemot förändringar med positiv potential. Implementeringen kan även under en övergångsperiod förväntas innebära svårigheter för Arbetsförmedlingen att effektivt genomföra sina uppdrag avseende att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och stötta kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden, en farhåga vi ser tydliga indikationer på i empirin.

⁶ "Januariavtalet"; Socialdemokraterna, 2019.

2.3 Informationsbrist begränsar potentialen i att styra på resultat

Det finns begränsad kunskap om varför pseudomarknader fungerar bättre ibland och sämre ibland. Ett skäl till att indikationerna talar mot, eller åtminstone inte talar för, privata utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser, är informationsbrist. Att öka de arbetssökandes övergångar i arbete är ett uppdrag som det är mycket svårt att få korrekt information om. Alla i systemet har begränsad information, inklusive aktörerna, Arbetsförmedlingen, närmast ansvarig handläggare, och den arbetssökande själv (Smith m.fl., 2021). Ersättningen kan baseras på genomförda aktiviteter eller uppnått resultat, men syftet är att skapa förändring. På grund av informationsbristen kan ett ersättningsystem inte belöna förändringen i arbetsmarknadssituation hos arbetssökande efter stöd av en insats, i jämförelse med den arbetsmarknadssituationen den arbetssökande skulle ha haft utan insatsen, det som egentligen spelar roll. Detta medför risk för att de som utför arbetsmarknadspolitiska insatser får felaktiga drivkrafter, vilket även felriktar satsningar på innovation. Det finns vidare många olika aktiviteter som kan vara framgångsrika verktyg för att en arbetssökande ska uppnå resultat, varav det är ineffektivt att styra hårt på alla. Problemet gäller både privata och offentliga utförare av tjänster om de ges ersättning baserat på prestation, vilket även visats empiriskt (Heckman m.fl., 2002). En tydlig skillnad är att när arbetsförmedlingen själv rustar och matchar, med hjälp av arbetsförmedlare, kan styrningen i stället vara helhetsorienterad, en styrform som är bättre anpassad till utmaningarna⁷, medan privata utförare innebär att styrningen med nödvändighet blir avgränsad till att koppla ekonomisk ersättning till redovisning av genomförda aktiviteter och redovisade resultat.

3. Implementering

I kölvattnet av Januariavtalet reformerades Arbetsförmedlingen med hög hastighet. Verksamheten infördes i vissa delar av landet under 2020, och i hela landet under 2021.

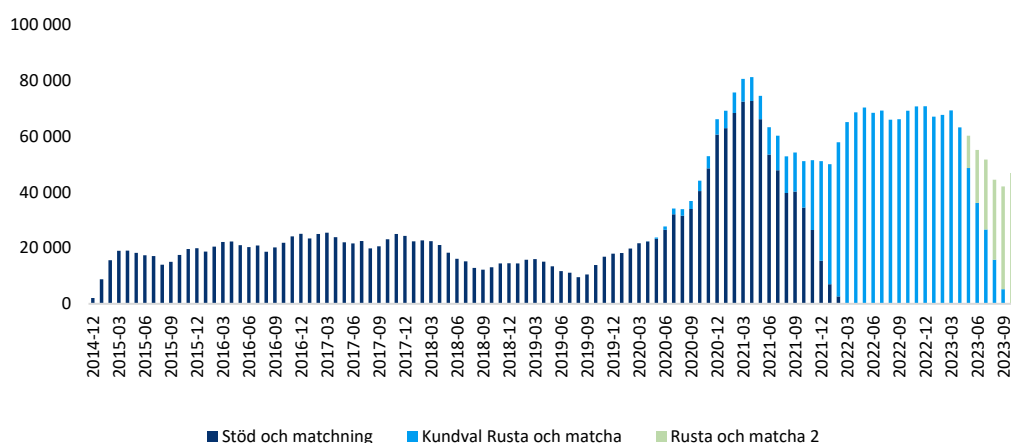
3.1 Kontinuitet i leverantörer

Leverantörstjänster var inte ett nytt inslag i det arbetsmarknadspolitiska insatsutbudet. IFAU:s uppföljning (Bennmarker, 2021) visar också att det, åtminstone initialt, fanns en mycket stor kontinuitet i leverantörer från det tidigare stöd och matchning till rusta och matcha. Det fanns dock en önskan om förändrad styrmodell gentemot befintligt avtal och regelverket för

⁷ Se Tillitsdelegationens rekommendationer kring tillitsbaserad styrning för att hantera komplexa utmaningar (SOU 2019:43). Se Holmström och Milgrom (1991) för en teoretisk inramning till varför det kan vara effektivare med anställda, avlönade arbetsförmedlare, snarare än kontrakterade utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser

valfrihetsmarknader tillåter endast en upphandling per tid och plats, vilket innebar att det tidigare LOV-avtalet behövde avslutas. I Figur 1 nedan illustreras antalet arbetssökande i leverantörstjänster över tid. Antalet i leverantörstjänster ökade tydligt inför implementeringen av rusta och matcha men minskade sedan något i samband med att stöd och matchning avvecklades. Därefter ökade antalet i leverantörstjänster till dess att rusta och matcha började avvecklas inför implementeringen av rusta och matcha 2. Sammantaget har antalet i leverantörstjänster legat kring 60 000 personer efter reformeringen, ungefär tre gånger så många som innan. Det är på många sätt liknande tjänster, men de har tydligt olika funktioner, eftersom stöd och matchning syftade till att komplettera arbetsförmedlarens insatser, medan rusta och matcha syftar till att ersätta arbetsförmedlaren. Ur det perspektivet är kan utökningen av antalet i tjänsten ses som relativt modest.

Figur 1. Antal arbetssökande i leverantörstjänsterna stöd och matchning, rusta och matcha och rusta och matcha 2 per månad.



Not: Figuren illustrerar antalet arbetssökande med pågående leverantörsinsats per månad under perioden december 2014 till oktober 2023.

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

3.2 Datadriven men initialt snårig väg in i rusta och matcha

Både IFAU och Arbetsförmedlingen beskriver ett mycket hårt tryck på AF kring införandet. Många delar är initialt inte helt på plats, eller är på plats men med bristande kvalitet. Exempelvis gäller detta vägen in i rusta och matcha, där ett beslut fattades om att införa en halvautomatiserad process med en statistisk profileringsverktyg och process beskrivs (Arbetsförmedlingen, 2022; Benmarker m.fl., 2021; Blommé m.fl., 2021; Böhlmark, m.fl., 2021; Helgesson & Ornstein, 2021). Det snabba införandet medförde även osäkerhet bland handläggare kring vem som ska få vad och varför (se Benmarker m.fl.,

2021 för handläggares upplevelser). Förändringarna av fönstret och processen in i rusta och matcha har sammantaget medfört att målgruppen har förändrats över tid (se Arbetsförmedlingen analys 2021:15).

3.3 Oklar väg framåt för vägen in i rusta och matcha

Utvecklingen pågår och Arbetsförmedlingen har följt upp och åtgärdat många problem och tagit fram ett uppdaterat och i ett internationellt perspektiv imponerande profileringsverktyg (Helgesson, m.fl., 2023). Planen framåt vad gäller målgruppen för rusta och matcha är samtidigt oklar. Myndigheten begränsar nyttan av sin profileringsmodell genom att betona att arbetsförmedlares uppdrag att genomföra en samlad arbetsmarknadspolitisk bedömning (Arbetsförmedlingen, 2023), vilket innebär att det är otydligt vad som är den önskvärda målgruppen för rusta och matcha. Att allokera arbets sökande till insatser baserat på deras stödbehov är ett i stort sett omöjligt uppdrag för mänskliga bedömare. Flera empiriska studier, inklusive en utförd av Arbetsförmedlingen, landar i slutsatsen att arbetsförmedlare saknar förutsättningar att korrekt bedöma stödbehov (Ornstein & Thunström, 2021).⁸

3.4 Minskad förmåga till ansvarstagande för de arbetsmarknadspolitiska insatserna

Konsekvenserna av hastigt införande betyder inte att slutresultatet blir dåligt, men har begränsat Arbetsförmedlingens förmåga till ansvarstagande. Arbetsförmedlingen hade under lång tid svårt att hinna skriva in önskat antal arbets sökande i tjänsten. Avsevärt mindre volymer än planerat i starten innebar att parallellt med att övriga insatser avslutats, och pandemins arbetsbrist inom tjänste- och servicesektorn, var förmågan att stötta övergångar i arbete

⁸ Det är inte helt tydligt hur Arbetsförmedlingen menar att en förändrad selektion *in i* rusta och matcha ska lösa problem i leverantörernas *utförande av insatser*. Vår bästa gissning är att Arbetsförmedlingens justeringar av vägen in i rusta och matcha är ett försök från myndigheten att använda handläggares stereotyper av arbetssökandes jobbchanser för att prognostisera fristående aktörers stereotyper, i syfte att betala fristående aktörer extra för att satsa på arbetssökande som de kan förväntas bedöma som särskilt lång från arbetsmarknaden (i.e. ha svårt att uppnå resultat). Detta avser Arbetsförmedlingen göra genom att skruva på den statistiskt korrekta bedömningen om vilka arbetssökande som ska in i rusta och matcha och med vilken ersättning (för mer sammanhang, se avsnitt 4 om insatser samt avsnitt 6 om resultat). Kanske behöver fristående aktörer kompenseras särskilt för att stötta arbetssökande med funktionsnedsättning, utöver dessa inskrivnas faktiska jobbchanser, för att balansera befintliga stereotyper? De arbetssökande som i högst grad verkar påverkas av fristående aktörers stereotyper är arbetssökande med funktionsnedsättning samt utrikesfödda kvinnor. Det blir viktigt att Arbetsförmedlingens justeringar av vägen in i rusta och matcha inte innebär att en oproportionerlig stor andel av dem bedöms stå för långt ifrån arbetsmarknaden för att kunna tillgodogöra sig leverantörstjänster. Detta är särskilt viktigt givet det begränsade insatsutbud som i nuläget är tillgängligt för arbetssökande.

begränsad. Från Arbetsförmedlingens sida innebar det en utmaning i att nå sina verksamhetsmål. Detta innebar även att många arbetssökande stod utan aktiv arbetsmarknadspolitisk insats. Detta kan vara ett av skälen till det tydliga missnöje som kommunala aktörer uttrycker kring tillgängligheten till Arbetsförmedlingen då operativa samverkansbehov uppstår (Arbetsförmedlingen, 2022b). För fristående aktörer uppstår utmaningar i att skapa affärsmässighet då osäkra villkor råder.⁹ Detta motverkar i sin tur Arbetsförmedlingens arbete med att skapa förutsättningar för leverantörsmarknader.

3.5 Den stora förändringen har inte följts upp

Personlig kontakt med en arbetsförmedlare som ger stöd till att söka relevanta arbeten är en insats med mycket god evidens (Fredriksson m.fl., 2023). Detta har utvärderats med goda resultat just inom kontexten svensk arbetsförmedling, både för arbetssökande med visst stödbehov (Cheung m.fl., 2023) och för arbetssökande med stora stödbehov (Helgesson m.fl., 2022). Reformeringen innebar även att arbetsförmedlarrollens sök- och matchningsstöd skulle avskaffas. Denna del av reformeringen ingick som en tydligt beskriven del av Januariavtalet. SNS Konjunkturråd visar också på hur myndighetens förutsättningar att rusta och matcha genom arbetsförmedlarkontakt minskat drastiskt i samband med reformeringen, samt att utvecklingen varit mest dramatisk i glesbygd (Fredriksson m.fl., 2023). Utvecklingen är svår att följa närmare empiriskt eftersom Arbetsförmedlingen inte själv redovisar eller följer (avvecklandet av) arbetsförmedlarrollen. Uppföljningen av reformeringen avgränsas till införandet av rusta och matcha. Uppföljningar av exempelvis tidsperioden som arbetssökande kan gå utan insats eller kontakt med en arbetsförmedlare förekommer inte.¹⁰

⁹ Initialt låg inflödet in i rusta och matcha en bit under hälften av de målvolymer AF satt upp (knappt 3000 gentemot 6500 per månad (Benmarker m.fl., 2021).

¹⁰ Vi har i samband med denna rapport vid flera tillfällen bett Arbetsförmedlingen om uppgifter om kontakter mellan arbetssökande och arbetsförmedlare, men inte fått ut uppgifter som vi kan använda för att tolka tillgången till sök- och matchningsstöd utanför specifika insatser. Vi har fått tillgång till uppgiften att under en given månad är det knappt tre procent av de inskrivna som har fysisk kontakt med en arbetsförmedlare, och knappt 9 procent har ett möte (fysiskt eller digitalt). Det är dock svårt att tolka dessa siffror (utöver att fysiska möten tydligt inte är en önskvärd mötesform från Arbetsförmedlingens sida), eftersom inskrivning av nya arbetssökande representerar en oproportionerligt stor andel av de digitala mötena. Vi har återkommande bett att få uppgifter på hur vanligt det är att arbetssökande har kontakt med en arbetsförmedlare under ett år, men inte fått ta del av sådana uppgifter. Vi har även bett att få ta del av redan framtagna sammanställningar om kontakter mellan arbetsförmedlare och arbetssökande och fått återkopplat att sådana inte finns. Vi har sammantaget fått beskrivet från Arbetsförmedlingen att myndigheten inte följer kontakter mellan arbetssökande och arbetsförmedlare.

3.6 Avvecklad arbetsförmedlarroll

För att ändå ge någon sorts bild av (den begränsade) tillgången till arbetsförmedlarstöd efter implementeringen av rusta och matcha nyttjar vi jämförelsegruppen i studien Jämställd etablering. Projektet Jämställd etablering startade våren 2019, alltså samtidigt som reformeringen av Arbetsförmedlingen påbörjades. Målgruppen för Jämställd etablering bestod av nyanlända inskrivna arbetssökande, som tillhör eller har tillhört Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. De var alltså alla arbetssökande med stort bedömt stödbehov. Jämförelsegruppen fick ordinarie insatser hos Arbetsförmedlingen, och ger utifrån analyser i Helgesson m.fl., (2022) en representativ bild av situationen för den aktuella målgruppen. I projektets slutrapport redovisas kontakter mellan arbetssökande och arbetsförmedlare under ett år. Här framgår att 41 procent hade haft minst ett fysiskt möte med en arbetsförmedlare under året, och 70 procent minst en telefonkontakt.¹¹ En inte oväsentlig andel av kontakterna, särskilt telefonkontakt, handlar om rent administrativa ärenden, exempelvis inlämning av de aktivitetsrapporter som inskrivna arbetssökande ska lämna in månatligen. Redovisningen inkluderar en aktgranskning av innehållet i kontakterna, som ger att en fjärdedel av målgruppen haft minst en kontakt under året som kan bedömas som kvalitativ till sitt innehåll. Det innebär att under året närmast efter reformeringen så saknade tre fjärdedelar av nyanlända arbetssökande med flyktningbakgrund helt rustande eller matchande stöd från en arbetsförmedlare. Parallellt var en fjärdedel av jämförelsegruppen någon gång under året inskriven i en matchningsinsats (Helgesson m.fl., 2022). Avsaknaden av arbetsförmedlarstöd kompensades alltså inte av tillgång till rusta och matcha.

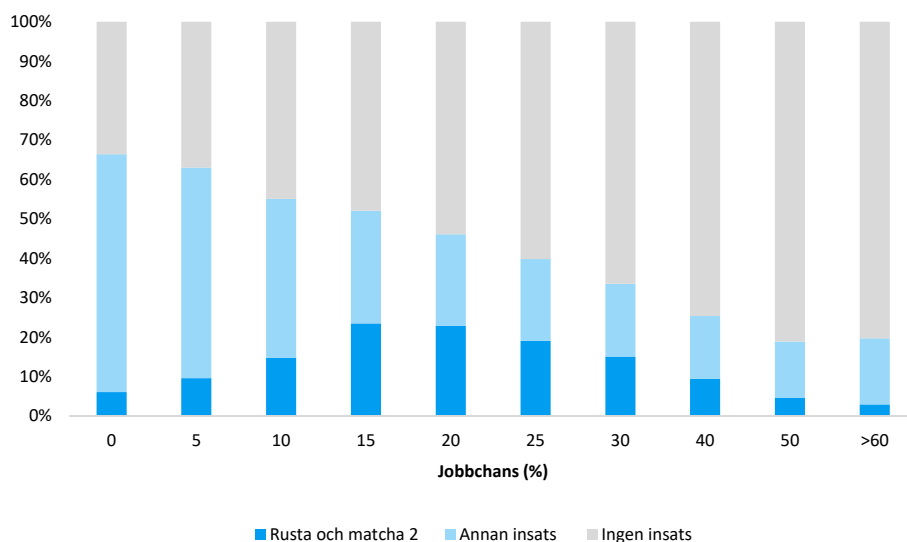
4. Målgrupp

Arbetssökande som av det statistiska profileringsverktyget bedöms ha 15–49 procent sannolikhet att övergå till osubventionerat arbete inom sex månader rekommenderas till rusta och matcha. I detta spann återfinns också (bland) de högsta sannolikheterna för att tilldelas rusta och matcha. Sammantaget hade knappt 14 procent av de arbetslösa arbetssökande rusta och matcha i september 2023. Detta motsvarar 45 000 av drygt 330 000 arbetslösa arbetssökande. Andelen var som högst 23 procent för de arbetslösa med skattad jobbchans på 15–24 procent vilket framgår av

Figur 2. Andelen var lägst för de med en skattad jobbchans överstigande 60 procent.

¹¹ Uppgifterna om kontakter är hämtade ur tabell 2, och uppgifterna om insatser är hämtade ur tabell 4.

Figur 2. Andel med rusta och matcha 2, annan insats eller ingen insats efter jobbchans.



Not: Andel av arbetslösa arbetssökande med rusta och matcha 2, annan insats i september 2023. Annan insats: kartläggning och vägledning, SIUS, utbildningsinsatser, kompletterande bedömning, rehabilitering, språk, arbetsträning och förstärkt arbetsträning, INAB, AUB, förberedande insatser/FUB, praktik och karriärvägledning.
Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Trots profileringsverktyg är tilldelning av rusta och matcha i hög grad en manuell och svåröverskådlig process, vilket framgår tydligt i Figur 2. Bland deltagare i rusta och matcha återfinns inskrivna med både högre och lägre jobbchans än vad profileringen bedömt som lämpligt för målgruppen, och de flesta som profileringen bedömt som aktuella för rusta och matcha tar *inte* del av dessa tjänster.

Att de flesta inte deltar i rusta och matcha, oavsett bedömd jobbchans, samtidigt som Arbetsförmedlingen har renodlat sin beställarroll innebär att det finns ett stort antal inskrivna som varken har en handläggare på myndigheten eller hos en fristående aktör. I tillägg är det många arbetssökande som inte har någon insats alls. I september 2023 var drygt 330 000 arbetslösa arbetssökande inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Av dessa hade drygt 140 000 personer minst en aktivitet. Detta motsvarar 43,5 procent av de arbetslösa arbetssökande – fler än varannan arbetslös arbetssökande har med andra ord ingen insats. Andelen med minst en aktivitet faller med ökad skattad jobbchans, men även bland de med högst bedömt stödbehov (noll i skattad jobbchans) saknar en av tre någon insats över huvud taget vilket framgår av

Figur 2.

5. Aktiviteter

I detta kapitel beskrivs aktiviteterna inom rusta och matcha. En bärande tanke med rusta och matcha är att ersättningssystemet ska skapa incitament för leverantörerna att jobba mot resultat. Marknadsmekanismerna ska göra att de bästa leverantörerna attraherar deltagare och därmed tar marknadsandelar. Två problematiska mekanismer som riskerar att uppstå kallas för cream-skimming, att leverantörer lägger sin kraft på att få tillgång till arbetssökande med goda förutsättningar att lyckas, respektive parkering, att leverantörer inte satsar likvärdigt på arbetssökande med låga förutsättningar att lyckas.

5.1 Riskminimering

Här kommer spänningen mellan innovation och styrning in. Å ena sidan lyfts ofta värdet av fria avtal fram, i syfte att möjliggöra för fristående aktörer att innovera, både vad gäller ökad kvalitet och kostnadsminskningar.¹² Å andra sidan finns det ett tydligt värde i att styra på evidensbaserade aktiviteter – annars riskerar arbetssökande som har begränsad information och uppdrag att självständigt välja leverantör, att erbjudas överksamma aktiviteter trots att det finns kännedom om vilka aktiviteter som fungerar. För att försöka motverka dysfunktionella mekanismer går det att tydligt specificera vad som ska göras (minimnivå) i avtalet mellan beställare och utförare. Detta minskar innovationspotentialen men också risken för avarter. Hur detaljerat specificerade aktiviteterna hos privata utförare är skiljer sig mellan länder och över tid, se Crepón (2018).

5.2 Tydlig aktivitetsbeskrivning

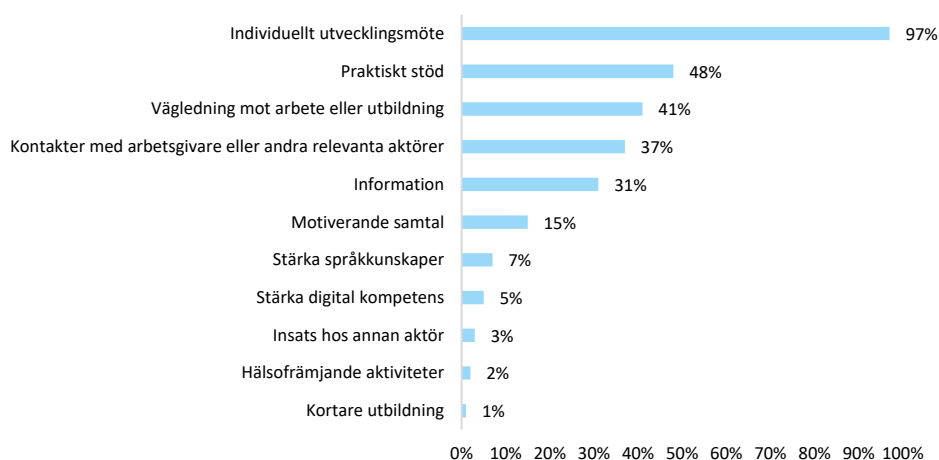
Enligt förfrågningsunderlaget för rusta och matcha ska leverantören planera och, inom de ramar som ges av Arbetsförmedlingen, tillhandahålla det stöd och de aktiviteter som arbetssökande behöver för att nå målet med tjänsten. För varje deltagare ska leverantören upprätta en individuell utvecklingsplan som visar vilka aktiviteter deltagaren ska utföra eller medverka i för att nå målet i tjänsten. (Arbetsförmedlingen, 2023). Aktiviteterna kan väljas från en lista på tillåtna aktiviteter, och kopplar till den typ av aktiviteter som antingen utvärderats i sig eller ingått i framgångsrikt utvärderade aktiviteter. I tillägg ska varje arbetssökande få ett individuellt möte omfattande minst 30 minuter varannan vecka, varannan gång fysiskt. Det har skett förändringar mellan den första avtalsperioden och aktuell avtalsperiod, men på den här övergripande nivån kvarstår aktivitetsbeskrivningen.

¹² Även innovation avseende kostnadsminskningar är, givet att den inte helt baseras på kvalitetssänkning, positiv för arbetsmarknadspolitiken eftersom den i ett nästa steg innebär en potential att sänka ersättningen till leverantörer utan att förlora alla marknadsaktörer.

5.3 Stödets omfattning och inriktning

Arbetsförmedlingen bedömer i sin senaste återrapportering (Arbetsförmedlingen, 2023) att majoriteten av deltagarna i rusta och matcha får 4–8 timmars stöd per månad. Dessa siffror är dock behäftade med osäkerhet på grund av heterogenitet samt otillförlitliga data. Arbetsförmedlingen har mycket begränsad tillgång till information om vad som sker hos leverantörerna, vilket minskar möjligheten till bedömning av vad som fungerar väl och vad som kan behöva åtgärdas. Arbetsförmedlingen beskriver också att det saknas kontroll av innehållet i den gemensamma planeringen mellan leverantör och arbetsökande. Upprättad planering av leverantör godkänns automatiskt. Ingen funktion hos Arbetsförmedlingen granskar innehållet i den gemensamma planeringen eller följer upp verkställandet av planeringen (Arbetsförmedlingen, 2022c). Vår redovisning av aktiviteter är alltså både knapphändig, behäftad med osäkerhet avseende omfattning, och baserad på ej kvalitetsgranskade uppgifter.

Figur 3. Andel som har deltagit i minst en timme av respektive aktivitet under en månad.



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Inom rusta och matcha finns det möjlighet att ta del av olika aktiviteter. Samtliga deltagare i rusta och matcha ska delta i ett individuellt utvecklingsmöte varannan vecka, därav att näst intill samtliga får stödaktiviteten varje månad. Varannan deltagare får praktiskt stöd och fyra av tio får vägledning mot arbete eller utbildning samt stöd med kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer. Det är desto mer ovanligt att deltagare får insats hos annan aktör, hälsofrämjande aktiviteter och kortare utbildningar. Det är endast marginella skillnader i stödets omfattning eller aktiviteter mellan olika grupper av deltagare. Deltagare med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga tar del av 25 minuters mindre sammanlagt stöd i

månaden. Det är främst på grund av mindre användning av aktiviteten kontakter med arbetsgivare och andra relevanta aktörer. Det förekommer inga väsentliga skillnader i stödets omfattning eller inriktning mellan deltagare i olika nivåer inom rusta och matcha.

5.4 Begränsat utrymme för innovation

LOV-avtalet kan utifrån beskrivningen ovan kategoriseras till de mer riskminimerande aktivitets-specifikationerna. En genomsnittlig handläggare i rusta och matcha hade vid starten kring 30 arbetssökande (Benmarker m.fl., 2021). Överslagsräkning gör det tydligt att 15 individuella möten i veckan inklusive administration trots den höga personaltätheten innebär en relativt hög grundbeläggning. Individuella möten svarar väl mot analysen i Cheung m.fl. (2019) som indikerar att just individuella möten kan fungera som ett tillfälle för arbetssökande att få relevanta tips om aktuella vakanser, och att dessa tips ökar sannolikheten för övergång till arbete. Delar av aktivitetsbeskrivningen kan utifrån detta förstås som evidensbaserad. Tillgången till evidens innebär även att innovation har ett begränsat värde.

Ett uttalat syfte med reformen var dock innovationspotentialen. Finns det risker att reformen får motsatt effekt? Man kan exempelvis jämföra med insatserna inom projektet Jämställd etablering, som var en utvärdering av en matchningsinsats, genomförd i Arbetsförmedlingens egen regi. Där framgår att arbetssökande fått ca två möten under ett år inom interventionen, en avsevärt lägre kontakt än minsta tillåtna i rusta och matcha. I stället har arbetsförmedlarna fokuserat på arbetsgivarkontakter. I dokumentationen kopplat till Jämställd etablering visas att insatsen kostat i samma storleksordning per arbetssökande som rusta och matcha (Helgesson m.fl., 2022). Det blir därmed tydligt att upplägget med fristående aktörer har oklara effekter på innovation. Jämförelsen mellan avtalet för rusta och matcha och erfarenheterna från Jämställd etablering pekar på att behovet att riskminimera vid upphandling också kan innebära minskat utrymme för innovativ verksamhet när Arbetsförmedlingens verksamhet begränsas till en kontrollerande beställarroll. Minskad riskminimering behöver dock inte nödvändigtvis leda till mer innovation. Erfarenheterna från Australien, som länge haft en beställar-upphandlarmodell, pekar även de på likriktning i tjänsterna som erbjuds av fristående aktörer, i motsats till innovation (Considine m.fl., 2020; Nord och Bengtsson, 2022)

6. Resultat

I detta kapitel beskrivs deltagarnas resultat i rusta och matcha. Målet med deltagande i rusta och matcha är varaktig sysselsättning¹³ efter deltagande i insatsen. Det förutsätter en uppföljningsperiod på 18 månader och finns i dagsläget endast tillgängligt för de som påbörjade tjänsten tidigare än februari 2022. Andelen som uppnått målet var i Arbetsförmedlingens slutredovisning (AF 2023b) 33 procent vilket var något lägre än vid tidigare återrapporteringar. En betydande majoritet av dessa (83 procent) har arbete och en mindre andel utbildning (17 procent). Det finns förväntad skillnad i resultat mellan de tre nivåerna inom rusta och matcha, de med högre skattad jobbchans får uppnå sysselsättning i högre utsträckning. Det finns däremot stora skillnader i resultat mellan olika grupper inom samma nivå. Det går sämre för äldre, utrikesfödda kvinnor, lågutbildade, långtidsarbetslösa och de med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vi saknar tillräcklig information för att bedöma dessa resultat, både över lag samt de observerade skillnaderna mellan grupper i tjänsten. Anledningen till detta är att vi inte vet hur det hade gått utan deltagande i tjänsten – det skulle kunna vara så att skillnaderna är mindre än vad de annars skulle varit. Det är dock frågor som kommer besvaras i den effektutvärdering som görs gemensamt av IFAU och Arbetsförmedlingen.

6.1 En av tre deltagare i rusta och matcha går vidare till varaktig sysselsättning

Andelen som uppnådde tjänstens mål om varaktig sysselsättning var 33 procent (AF 2023b) vilket var något lägre än vid tidigare återrapporteringar. Arbetsförmedlingen bedömer att den främsta orsaken till det sämre resultatet är en försämrad konjunktur. 83 procent av de som uppnådde målet hade arbete medan övriga hade utbildning. Resultatet skiljer sig som förväntat mellan de tre nivåerna inom rusta och matcha. De i nivå A, med högst skattad jobbchans, har bättre resultat än de i nivå B som i sin tur har bättre resultat än de i nivå C, med lägst skattad jobbchans. Andelen som får utbildning är relativt konstant mellan nivåerna (ca 5 procentenheter) så skillnaderna mellan nivåer beror framför allt på andelen som får arbete.

6.2 Stora skillnader i resultat mellan olika grupper

Inom varje nivå i rusta och matcha går det sämre för äldre, lågutbildade, utrikes födda kvinnor, de med längre inskrivningstid och de som har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Skillnaden i resultat mellan kvinnor och män varierar mellan sex procentenheter till ingen skillnad beroende på nivå och tidsperiod, se Tabell 1. Utrikes födda män har dock

¹³ Varaktig sysselsättning definieras i rusta och matcha som arbete eller studier som bibehålls i minst fyra månader.

konsekvent bättre resultat än utrikes födda kvinnor även om storleken varierar mellan två och nio procentenheter.

Skillnaderna i resultat kvarstår även vid en mer noggrann jämförelse av individer som bedömts ha liknande förutsättningar i ett antal viktiga bakgrundsfaktorer. Skillnaderna är relativt förväntade eftersom grupperna det går sämre för står jämförelsevis svagt på arbetsmarknaden och stödet inom tjänsten är inte särskilt omfattande eller varierat mellan grupper.

Tabell 1. Rapporterat utflöde till arbete och studier i procent som varat i minst fyra månader (R2) uppdelat på olika grupper av arbetssökande under olika tidsperioder (fönster)

Jämförelse	Fönster 1			Fönster 2			Fönster 3			Fönster 4		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Kvinnor	35	31	29	44	40	33	31	27	25	34	29	27
Män	38	33	35	45	40	36	34	30	28	36	31	27
Utrikes född	36	33	32	39	41	35	31	29	27	33	31	28
Inrikes född	37	31	32	49	39	34	34	29	25	37	30	25
Utrikes född kvinna	34	30	28	33	38	32	28	27	25	30	29	27
Utrikes född man	38	35	36	42	42	38	33	30	28	35	32	29
Funktionshinder	46	30	31	28	38	31	30	23	23	29	24	24
Ej funktionshinder	36	32	33	45	40	35	33	29	27	35	31	27
Gymnasieutbildning	39	35	35	49	43	36	33	29	27	36	32	28
Ej gymnasieutbildning	33	29	30	33	33	32	32	28	26	32	28	25
Under 25	43	39	40	50	45	39	39	39	34	42	37	33
25–55	38	34	33	43	41	37	34	32	28	36	33	29
Över 55 (ref)	20	19	20	30	29	19	23	17	16	23	21	18
Inskrivningstid upp till 1 år	39	36	35	45	42	38	40	35	32	39	34	32
Inskrivningstid 1–2 år	34	32	32	48	42	39	35	34	29	38	34	31
Inskrivningstid 2–3 år	38	31	36	42	39	32	32	32	27	31	30	28
Inskrivningstid 3–4 år	34	34	36	38	38	33	22	27	26	30	27	27
Inskrivningstid över 4 år	33	29	25	34	30	28	26	22	23	28	25	22

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

7. Tillgänglighet i landet

I detta kapitel analyseras tillgången till rusta och matcha i olika delar av Sverige utifrån antalet leverantörsadresser och andelen deltagare i varje kommun.

En kombination av faktorer har skapat en utmanande situation för arbetssökande i Sveriges glesbygd. Ett framgångsrikt förmedlingsstöd kännetecknas av god kännedom om den lokala arbetsmarknaden, samtidigt som Arbetsförmedlingen lagt ned sina fysiska kontor i mycket hög utsträckning, och specifikt i glesbygden. Glesbygden saknar därtill marknadsunderlag – alltså tillräckligt många arbetssökande – för att locka till sig fristående tjänsteleverantörer (Fredriksson, m.fl., 2023).

7.1 Minskad fysisk närvaro

Införandet av rusta och matcha sammanföll tidsmässigt med stora budgetneddragningar och pandemins restriktioner, som båda snabbade på Arbetsförmedlingens pågående arbete med införandet av strategin Digitalt först, som innebär att digitala kanaler är Arbetsförmedlingens förstahandsval i mötet med arbetssökande (Arbetsförmedlingen, 2022b). Det är, på samma sätt som utökningen av nyttjandet av marknad som strategi för erbjudandet av arbetsmarknadspolitiska insatser, inte en ny förändring eller något som är avgränsat till Arbetsförmedlingen, utan del av en långsiktig övergripande trend. Samtidigt ökade *hastigheten* i det fysiska tillbakadragandet markant under perioden 2019–2021. Därtill en oproportionerligt stor andel förmedlingskontor ned i områden med lägre befolkningstäthet (Fredriksson, m.fl., 2023).

7.2 Krav på att bygga många, likvärdiga, välfungerande marknader

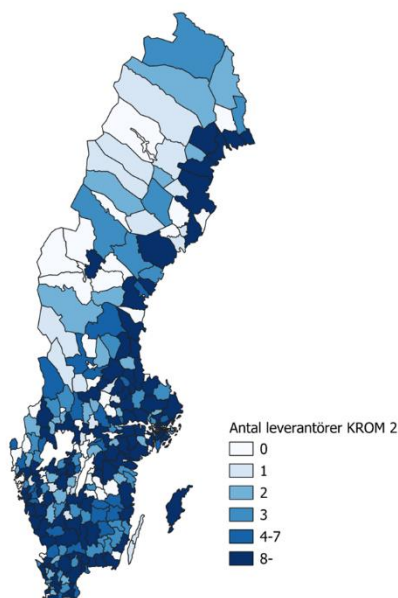
En fungerande marknad karakteriseras av valfrihet. Valfrihet kan inte en enskild leverantör leverera, eller Arbetsförmedlingen beställa, utan det är en funktion av goda marknadsvillkor. Arbetsförmedlingen beskriver detta i underlagen inför reformeringen, och uttrycker att stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar för leverantörer är nödvändigt för att skapa fungerande pseudomarknader som kan leverera valfrihet. Myndigheten beskriver även att för att likvärdighet över landet ska uppstå måste potential för affärsmässighet finnas i alla leverantörsområden. (Arbetsförmedlingen, 2019). Enkla och enhetliga regelverk har också ett värde, och enhetlig utformning och ersättning har valts trots skillnader i geografiska utmaningar och möjligheter. Sammantaget innebär beställar-utförarmodellen för Arbetsförmedlingens del mycket höga krav på myndigheten och mycket begränsad flexibilitet att tillgodose dessa krav. Myndigheten har i uppdrag att skapa enkla system och regler för att lösa både komplexa och olikartade problem.

7.3 Marknadsvillkor påverkar arbetssökandes möjligheter till stöd

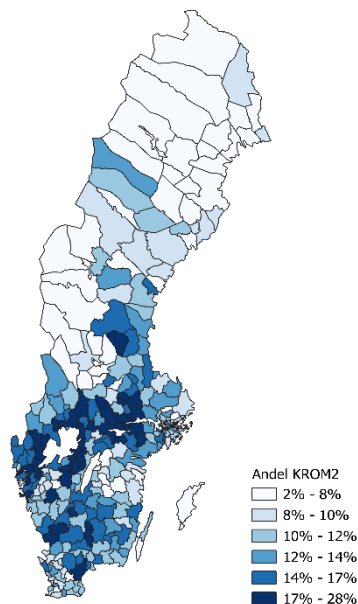
Både skillnaden i antalet leverantörer per kommun, och sambandet mellan många leverantörer och hög andel inskrivna i rusta och matcha tyder på skillnader i tillgång till insats i olika delar av landet. För att motverka detta mönster har Arbetsmarknadsdepartementet ställt tydliga och återkommande krav på att Arbetsförmedlingen ska planera för och åstadkomma likvärdighet över landet (Arbetsförmedlingen, 2022b). Det är samtidigt svårt att se hur Arbetsförmedlingen ska möta problemen, då uppdraget ger myndigheten så begränsat handlingsutrymme. En konsekvens är att myndigheten försöker ducka frågan, exempelvis genom att sammanställa svar på frågan om tillgänglighet för hela landet totalt. Då är det svårt att se i vilken grad arbetssökande upplever att tillgången till Arbetsförmedlingen är en fråga om geografi. Den genomsnittliga arbetssökande bor (definitionsmissigt) i ett tätbefolkat leverantörsområde och rapporterar hög tillgänglighet till Arbetsförmedlingens tjänster. I samma rapport framkommer dock att kommuner, som definitionsmissigt är geografiskt spridda, rapporterar allvarliga brister i tillgängligheten (se Arbetsförmedlingen, 2022b).

Vid en analys av lokaliseringen av leverantörer framkommer skillnader mellan olika kommuntyper och olika delar av landet. 20 procent av mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner saknar leverantör med fysiskt kontor i kommunen, att jämföra med 13 procent i storstäder och storstadsnära kommuner. Av landsbygdskommuner med besöksnäring är det hela 43 procent som saknar en leverantör med lokalisering i kommunen. Detta samvarierar som nämnt med deltagande i rusta och matcha 2 som är lägst i samma kommuntyp, nio procent att jämföra med genomsnittet i samtliga kommuner på 14 procent.

Figur 4. Antal leverantörsadresser per kommun i oktober 2023.



Figur 5. Andel med Krom 2 per kommun i oktober 2023.



Den ojämna tillgången till rusta och matcha i olika delar av Sverige framkommer även vid en analys av Arbetsförmedlingens leveransregioner. Endast fyra procent av kommunerna i leveransregion Syd saknar leverantör. Motsvarande andel i leveransregion Nord är 28 procent. Det lägre deltagandet i rusta och matcha 2 vägs till viss del upp av en högre förekomst av subventionerade anställningar i dessa områden. I Tabell 2 framgår att 9 procent av de arbetslösa arbetssökande i leveransregion Nord deltar i rusta och matcha 2, motsvarande andel i region Mitt är 17 procent. Å andra sidan har 43 procent av samtliga arbetssökande i leveransregion Nord en anställning att

jämföra med 35 procent i region Mitt. Detta är ett tecken på att Arbetsförmedlingen men kanske framför allt kommuner kompenserar för den ojämna tillgången på rusta och matcha 2.

Tabell 2. Andel arbetslösa arbetssökande med rusta och matcha 2 och andel arbetssökande med subventionerad anställning.

Leveransregion	Andel med rusta och matcha 2 av arbetslösa arbetssökande	Andel med arbete av samtliga arbetssökande
Stockholm Gotland	13%	27%
Väst	17%	34%
Syd	12%	29%
Öst	12%	33%
Mitt	17%	35%
Nord	9%	43%

Källa: Arbetsförmedlingens datalager

8. Slutsatser

I detta kapitel redogör vi för kartläggningen slutsatser.

8.1 Det saknas nödvändig information för att kartlägga rusta och matcha

Det saknas nödvändig information för att kartlägga rusta och matcha fullt ut. Även om det löpande sker förbättringar saknar Arbetsförmedlingen i dagsläget tillgång till en hel del relevanta data som behövs för att följa upp rusta och matcha. Det saknas exempelvis möjlighet att ta fram data om arbetssökares geografiska tillhörighet i kombination med dess skattade jobbchans och insatser. Det finns inte heller information att tillgå om antalet handläggarkontakter, varken för de i rusta och matcha eller övriga arbetssökande. För de data som finns tillgänglig är kvaliteten i flera fall bristfällig.

8.2 Reformen har lett till ett gap i insatser och ansvarstagande för arbetssökande vilket är särskilt problematiskt för de med stort stödbehov.

Reformen har lett till ett gap i insatser och ansvarstagande för arbetssökande. Avgränsningen av arbetsförmedlarens roll till en beställarroll har inte kompenseras av införandet av leverantörstjänsten rusta och matcha. Gapet förvärrades även av en hastig och rörig implementering. Fler än varannan arbetslös arbetssökande saknar insats idag och en av sju har rusta och matcha. En av tre bland de med störst stödbehov har ingen insats över huvud taget.

8.3 Det finns inga tydliga innovationsfördelar av rusta och matcha.

Det finns inga tydliga innovationsfördelar med rusta och matcha. Det finns tidigare forskningsstöd för att kontakter med arbetsförmedlare leder till sysselsättning. Däremot saknas det evidens för att privata utförare ger ökad innovation eller effektivitet. Vår kartläggning visar därtill på en likriktning i aktivitetsutbud och begränsade resultat.

8.4 Ojämlig tillgång till rusta och matcha i olika delar av Sverige

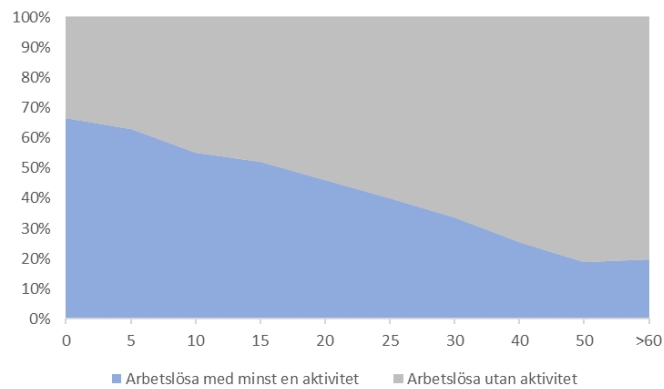
Tillgängligheten till rusta och matcha skiljer sig beroende på var i Sverige man befinner sig. 43 procent av landsbygdskommuner med besöksnäring saknar leverantör med kontor i kommunen. Detta blir särskilt problematiskt i norr där kommunerna är stora och arbetssökare inte har möjlighet att resa till en närliggande kommun för stöd.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2019). Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag. Af-2019/0021 5123.
- Arbetsförmedlingen (2022a). ESF-projekt Kundval rusta och matcha. Slutrapport. Af-2022/0026 7090.
- Arbetsförmedlingen (2022b). Återrapport Likvärdigt stöd och likvärdig service i hela landet 2022-10-26. Af-2022/0078 8364.
- Arbetsförmedlingen (2022c). Internrevisionsrapport 2022:04 Riskhantering och kontroller i utbetalningsprocessen – Rusta och Matcha. Af-2022/0093 1727.
- Arbetsförmedlingen (2023). Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet Slutrapport enligt regeringsuppdrag 2022 och regleringsbrev 2023. Af-2023/0095 4346.
- Benmmarker, H., Lundin, M., Mörtlund, T., Sibbmark, K., Söderström, M., & Vikström, J. (2021). *Krom-erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken* (No. 2021: 7). IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Blommé, E., Egebark, J., Rödin, M., Thunström, H. & Videnord, E. (2021). Kundval Rusta och Matcha Uppföljning och lärdomar efter ett år med en ny matchningstjänst. Arbetsförmedlingen analys 2021:15.
- Böhlmark A., Lundström T. & Ornstein P. (2021). Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar till insatser inom KROM. Arbetsförmedlingen analys 2021:9.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M., & Vikström, J. (2023). Does job search assistance reduce unemployment? Evidence on displacement effects and mechanisms. *Journal of labor economics*.
- Considine, M., O’SULLIVAN, S., McGann, M., & Nguyen, P. (2020). Locked-in or locked-out: Can a public services market really change?. *Journal of Social Policy*, 49(4), 850-871.
- Crépon, B. (2018). Private providers of labor market services: a review of the evidence. I *Framtidens arbetsförmedling*, Andreas Bergström och Lars Calmfors (red). Fores.
- Crépon, B., & Van Den Berg, G. J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics*, 8, 521-546.
- Fredriksson, P., Graetz, G., & Lena, H. (2023). Konjunkturrådets rapport 2023. *Strukturömvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder*. SNS.
- Helgesson, P., Bekkouche, B., Böhlmark, A., Videnord, E. & Widenfalk, A. (2023). Arbetsförmedlingens nya modell för bedömning av arbetssökandes stödbehov Funktionsätt och prestation. Arbetsförmedlingen analys 2023:11.
- Helgesson, P. & Ornstein P. (2021). »Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov? En undersökning av förutsättningarna för statistiska bedömningar av avstånd till arbetsmarknaden, med fokus på betydelsen av inskrivningstid.« Arbetsförmedlingen analys 2021:8
- Helgesson, P., Ornstein, P. & Rödin, M. (2022). Kostnadsanalys av matchningsinsatser för nyanlända. Arbetsförmedlingen analys 2022:11.
- Helgesson, P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin M & Westin, U. (2022). Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen Analys 2022:10.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, 24-52.
- Nord, T., & Bengtsson, M. (2022). Reformeringen av Arbetsförmedlingen. Det nya arbetsmarknadspolitiska experimentet i marknadstänkandets tidevarv. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 28(2), 73-90.
- Ornstein, P. & Thunström, H. (2021). Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg. Arbetsförmedlingen analys 2021:7
- Smith, J., Whalley, J., & Wilcox, N. (2021). Are Participants Good Evaluators? Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Statens Offentliga Utredningar (2019). Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. SOU 2019:43.

Bilaga 2

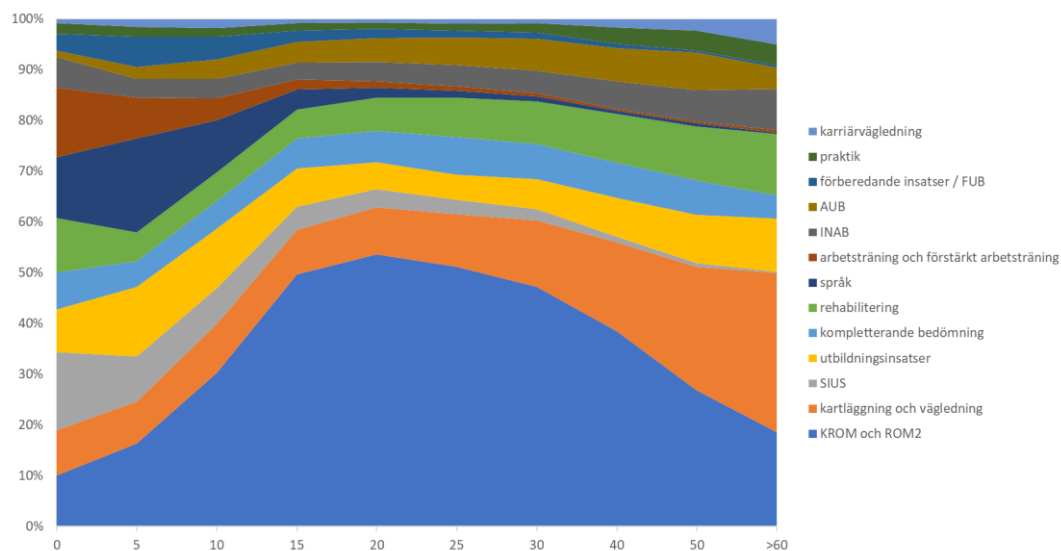
Inskrivna hos Arbetsförmedlingen september 2023. Med och utan aktivitet utifrån jobbchans i procent.¹⁴



	0	5	10	15	20	25	30	40	50	>60	Totalt
Inskrivna hos Arbetsförmedlingen	26 056	42 642	39 578	36 322	33 080	28 794	45 679	33 951	25 325	20 504	331 931
Varav utan aktivitet	8 755	15 780	17 780	17 412	17 823	17 331	30 340	25 337	20 534	16 464	187 556
Varav med minst en aktivitet	17 301	26 862	21 798	18 910	15 257	11 463	15 339	8 614	4 791	4 040	144 375

¹⁴ Kategorierna för jobbchans som är redovisade i tabellen har förenklats för att beskriva ett spann inom kategorierna (0–4, 5–9, 10–14, 15–20, 20–24, 25–29, 30–39, 40–49, 50–59 samt 60–100).

Inskrivna hos Arbetsförmedlingen med insats september 2023. Aktivitet utifrån jobbchans i procent.



	0	5	10	15	20	25	30	40	50	>60	Totalt
Utan aktivitet	8 755	15 780	17 780	17 412	17 823	17 331	30 340	25 337	20 534	16 464	187 556
Med minst en aktivitet	17 301	26 862	21 798	18 910	15 257	11 463	15 339	8 614	4 791	4 040	144 375
KROM och ROM 2	1587	4103	5867	8532	7559	5500	6900	3194	1160	604	45006
Kartläggning och vägledning	1393	2091	1847	1497	1311	1115	1909	1465	1049	1018	14695
SIUS	2430	2225	1362	797	502	298	321	92	28	10	8065
Utbildningsinsatser	1322	3463	2263	1295	760	540	860	633	411	343	11890
Kompletterande bedömning	1150	1257	1054	1022	855	787	1025	573	296	145	8164
Rehabilitering	1690	1454	1106	978	925	840	1220	802	458	397	9870
Språk	1900	4643	1985	679	285	144	139	53	24	8	9860
Arbetsträning och förstärkt arbetsträning	2148	2019	834	332	174	94	97	29	17	13	5757
INAB	957	944	726	573	544	456	645	458	266	267	5836
AUB	192	590	742	690	661	585	928	543	317	136	5384
Förberedande insatser/FUB	531	1497	881	394	250	142	177	72	19	14	3977
Praktik	341	488	330	241	188	149	259	269	172	136	2573
Karriärvägledning	119	385	338	145	88	96	123	135	96	161	1686
Totalt	26 056	42 642	39 578	36 322	33 080	28 794	45 679	33 951	25 325	20 504	331 931

Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer

Med regeringens kommande initiativ om krav på aktiviteter för individer med ekonomiskt bistånd får kommunerna ett obligatoriskt uppdrag att aktivera arbetslösa bidragstagare. Uppdraget behöver formas så det möjliggör framgångsrika arbets sätt som identifieras i forskning och lokal praktik.

Denna rapport är den andra i serien Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetsreform, där vi valt att sätta fokus på samspelet med Arbetsförmedlingen och deras externa leverantörer. Rapporten innehåller en extern kartläggning av insatserna inom Rusta och matcha och kommunernas perspektiv på Rusta och matcha. Utifrån det läggs förslag hur regeringen behöver säkra att fler får tillräckliga aktiviteter för att gå från ekonomiskt bistånd till arbete.

Upplysningar om innehållet
Per Överberg, per.overberg@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-221-0
Text: Per Överberg
www.skr.se