

ESF-projekt Kundval rusta och matcha

Slutrapport



© Arbetsförmedlingen
Författare: Ewa Hansson (huvudskribent), Gioia Luigetti, Martin Waara, Stefan Öster.
Datum: 2022-09-13
Diarienummer: Af-2022/0026 7090

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Projektidé och förväntat resultat	9
1.1 Tre nivåer av mål för projektet	9
1.2 Förändrade förutsättningar för projektet	10
1.3 Förändring av målgruppen under projekttiden.....	11
1.4 Konkretisering av projektets uppdrag	11
2 Arbetssätt	12
2.1 Framgångsrik projektorganisation	12
2.2 Utveckling genom verksamhetens arbete med tjänsten	14
2.3 Behovsstyrd mötesstruktur.....	14
2.4 Metodtriangulering.....	15
2.4.1 Tillvägagångssätt och avgränsningar	16
2.4.2 Tillförlitlighet i data för deltagarnas genomförda aktiviteter	17
3 Projektets resultat, mål och indikatorer.....	18
3.1 Att införa tjänsten rusta och matcha	18
3.1.1 Uppstart av tjänsten i ESF-områdena.....	18
3.1.2 Utökning av tjänsten genom nationellt införande	21
3.2 Att ta del av tjänsten rusta och matcha.....	23
3.2.1 Det statistiska bedömningsstödet	23
3.2.2 Samlad arbetsmarknadspolitisk bedömning	25
3.2.3 Val av leverantör	26
3.2.4 Innehållet i tjänsten	29
3.2.5 Lärdomar ur ett deltagarperspektiv.....	34
3.3 Att handlägga tjänsten rusta och matcha	37
3.3.1 Organisation, ledning och styrning.....	37
3.3.2 Förändrat arbetssätt genom specialisering.....	38
3.3.3 Fördelning av arbetsuppgifter mellan handläggare.....	40
3.3.4 Yrkesroller i handläggningen	41
3.3.5 Förändrat arbetssätt genom statistisk bedömning	42
3.3.6 Handläggningstid för tjänsten rusta och matcha.....	45
3.3.7 Kommunikation och information för enhetlig handläggning	46
3.3.8 Förändrat arbetssätt till leverantörer som utförare av tjänsten	48
3.3.9 Leverantörsuppföljning	50
3.3.10 Lärdomar ur ett internt perspektiv	51
3.4 Att utföra tjänsten rusta och matcha	55
3.4.1 Att få rätt förutsättningar för uppdraget.....	56
3.4.2 Leverantörsmarknaden.....	56

3.4.3	Ökat handlingsutrymme	57
3.4.4	Resultatstyrd ersättningsmodell.....	59
3.4.5	Kompetensförsörjning	60
3.4.6	Lärdomar ur ett leverantörsperspektiv.....	62
3.5	Påverkan på externa samverkanspartners.....	64
3.5.1	Arbetsgivare	64
3.5.2	Kommuner	66
3.5.3	Övriga samverkanspartners	68
3.5.4	Lärdomar ur ett externt perspektiv.....	69
3.6	Resultat på individnivå.....	72
3.7	Övergripande lärdomar kopplat till målen på projektnivå och organisatorisk nivå	73
3.7.1	Statistisk bedömning	74
3.7.2	Leverantörer som utförare av tjänsten	75
3.7.3	IT-utveckling.....	77
3.7.4	Utveckling av analysverktyg.....	77
3.7.5	Arbetsätt i myndighetsutövningen som är anpassat för rusta och matcha.....	78
3.7.6	Extern samverkan och koordinering.....	80
3.7.7	Målgruppen för tjänsten	81
4	Kommunikation, spridning och påverkansarbete	82
4.1	Huvudbudskap.....	83
4.1.1	Budskap till målgrupperna	83
4.2	Kommunikativa moment för spridning och påverkan	83
4.3	Nationell kommunikation syftade till spridning och påverkan	84
4.3.1	Intern kommunikation, spridning och påverkan.....	84
4.3.2	Extern kommunikation, spridning och påverkan.....	85
4.4	Lokal och regional kommunikation.....	86
4.5	Nationellt påverkansarbete.....	86
5	Uppföljning och utvärdering	86
5.1	Intern uppföljning av projektets arbete.....	87
5.2	Intern utvärdering av tjänsten och bedömningsstödet	87
5.3	Lärandeplan för projektets arbete	88
6	Användning av resultat.....	89
6.1	Kontinuerlig spridning av resultat.....	89
6.2	Projektets ekonomi	90
7	Kommentarer och tips	91
7.1	Ett komplext projekt kräver tidig förankring	91
7.2	Slutför införande och avsätt tid för planeringsfasen innan projektstart	91

7.3	Förankra projektet inom myndigheten.....	91
7.4	Bygg nätverk med en transparent kommunikation och en pragmatisk inställning	92
7.5	Undvik personalomsättning i projektledningen	92
7.6	Nyttja digitala lösningar för tidsredovisning	92
8	Källförteckning.....	94
9	Bilagor.....	97
9.1	Bilaga 1: Lärandeplan ESF-projekt Kundval rusta och matcha.....	97
9.2	Bilaga 2: Likvärdig tillgång till aktiviteter	104

Sammanfattning

ESF-projektet Kundval rusta och matcha var ett projekt som syftade till att dra lärdomar om tjänsten rusta och matcha för att Arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda så bra matchningstjänster som möjligt i framtiden. Tjänsten rusta och matcha likställs ofta med reformeringen av Arbetsförmedlingen. Uppdraget för projektet begränsades till ha tjänsten rusta och matcha som utgångspunkt och inte myndighetens reformering. Sammantaget deltog 36 kommuner fördelat på sex leveransområden i projektet, 32 från start och ytterligare fyra som tillkom när tjänsten lanserades i hela landet under 2021. Totalt sett deltog 13 054 unika arbetssökande i projektet och fördelningen mellan män och kvinnor var jämnare (45/55 procent) än det mål som var uppsatt för projektet (40/60 procent)¹.

Projektet var unikt genom att arbetet löpte parallellt med införande och utveckling av tjänsten rusta och matcha. Tack vare att projektet både följde och var delaktigt i arbetet med rusta och matcha pågick det ett verksamhetsnära lärande både på operativ nivå och i det strategiska arbetet med tjänsten. Inom projektet identifierades områden som behövde utvecklas och justeringar genomfördes löpande. Genomgående under hela projektet var den främsta utmaningen att särskilja projektets arbete från den ordinarie verksamheten och skilja på vad som var projektets styrning i förhållande till styrningen i linjen. Förutom att bidra till tjänstens utveckling tillförde projektet också kunskap vid utarbetandet av en vidareutvecklad matchningstjänst. Projektets delaktighet i den ordinarie verksamheten och bidraget till att ständigt förbättra tjänsten innebär att stora delar av lärdomarna från projektet omhändertogs av myndigheten under tiden som projektet pågick. Utöver bidrag till framtida matchningstjänster har lärdomarna från projektet också bidragit till andra utvecklingsarbeten inom myndigheten.

Lärandeplanen som låg till grund för projektets arbete var omfattande och innehöll ett stort antal frågeställningar som kopplade an till olika delar av tjänsten rusta och matcha². Sett till projektets omfattande uppdrag var det inte möjligt att fånga samtliga aspekter av tjänsten. En omständighet som ytterligare försvårade var att flera införanden skedde samtidigt. Den nya tjänsten lanserades tillsammans med ett nytt arbetssätt, ett nytt systemstöd och ett statistiskt bedömningsstöd. Yttre omständigheter och nya direktiv för tjänsten rusta och matcha resulterade i att andra uppdrag tillkom i projektet och hanterades parallellt med projektarbetet. Ett exempel är uppdraget att stötta inför och under den nationella lanseringen av tjänsten. Arbetet i projektet präglades av flexibilitet och förändring. Tjänstens reviderade tidsplan och de parallella införandena bidrog samtidigt till en snabb utveckling och möjliggjorde för myndigheten att uppnå mycket på väldigt kort tid.

Deltagarnas upplevelse av rusta och matcha framkom tack vare underlag från enkäter till deltagarna och intervjuer med både deltagare och handläggare. Enligt deltagarna

¹ Unika deltagare innebär de deltagare i tjänsten som samtyckte till att projektet delade uppgifter om deras medverkan till svenska ESF-rådet och Statistikmyndigheten (SCB). Se vidare avsnitt 3.6.

² Se bilaga 1.

var det lätt att välja leverantör. Det mest utmanande var att förstå vilken aktör som ansvarade för vilken del av deras planering. Ju fler aktörer de hade runt sig desto svårare blev det för dem att särskilja aktörernas olika uppdrag och ansvarsområden.

En viktig del av projektets arbete var att fånga hur myndigheten tillsammans med leverantörerna kunde utveckla matchningstjänsten för att skapa så bra tjänster som möjligt i framtiden. Med hjälp av en referensgrupp som bestod av representanter från leverantörerna i projektet kunde projektledningen få kunskap om hur leverantörerna arbetade med tjänsten och identifiera områden som fungerade bra och områden med behov av utveckling. Genom intervjuer med leverantörer och representanter från kommunerna som återfanns inom projektets arbetsområde ökade förståelsen för samverkansarbetet runt deltagarna. Det gällde både faktorer som ledde till framgång eller var utmanande för samverkan.

Tjänstens konstruktion och arbetssättet inom rusta och matcha skiljer sig till stora delar från myndighetens övriga tjänster. Att använda statistisk bedömning för att avgöra om en person är aktuell för rusta och matcha var en omställning för medarbetarna. Upplevelsen var enligt medarbetarna att bedömningarna blev mer jämställda, vilket statistiken bekräftade. Samtidigt var det fler kvinnor än män som inte fick ta del av rusta och matcha och det gick att koppla till bedömningar som avvek från utfallet i den statistiska bedömningen. Projektet följde upp vad som låg till grund för de avvikande bedömningarna och lämnade förslag på åtgärder för att uppnå en mer enhetlig och korrekt hantering.

En sammanfattning av de viktigaste övergripande lärdomarna från projektet var att:

- Framgångsfaktorer för införande är delaktig verksamhet, skapande av nätverk och behovsanpassad mötesstruktur. Försvårande faktorer är parallella införanden, otydlig ansvarsfördelning och otydliga mandat.
- Analyser inför lanseringen av en ny tjänst behöver inkludera vilka andra parter runt de arbetssökande som kan påverkas av att den nya tjänsten införs.
- Det fungerade generellt sett bra att leverera rusta och matcha på distans under pandemin. En del deltagare utvecklade sitt digitala kunnande och för vissa deltagare var distanslösningen en förutsättning för att de skulle kunna ta del av tjänsten.
- Information från myndigheten behöver dels vara riktad och anpassad för den mottagande målgruppen, dels lättåtkomlig. Det gäller både kommunikation internt inom myndigheten och kommunikation till externa parter såsom deltagare, leverantörer och kommuner.
- Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna upplevs som oklar. Otydligheten gör att deltagare och arbetsgivare har svårt att förstå vem de ska kontakta i olika situationer. Det får även konsekvenser för andra aktörer som kan finnas runt en deltagare.

- När målgruppen för tjänsten förändrades påverkade det även andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom kommuner och leverantörer. Arbetsförmedlingen behöver ha det i åtanke inför målgruppsjusteringar.
- Enhetliga interna processer och arbetssätt inom myndigheten är framgångsfaktorer för att ge rätt förväntningar och säkerställa enhetliga svar på frågor. Det behöver samtidigt finnas ett visst utrymme för att anpassa processerna till lokala förutsättningar.
- Leverantörernas utökade handlingsutrymme nyttjas främst för mindre justeringar snarare än att inspirera till utvecklingen av nya arbetssätt och verktyg.
- Det är oklart hur och i vilken utsträckning leverantörerna aktivt arbetar med de krav om jämställdhet som ställs i förfrågningsunderlaget. Konsekvensen är en risk för att deltagare inte erbjuds det stöd de är i behov av.
- Det finns en förväntan på att Arbetsförmedlingen skapar forum för samverkan mellan olika aktörer runt deltagaren. En utmaning för samverkan är att leverantörer har olika organisationsstrukturer och olika arbetssätt, samt att detsamma gäller för landets kommuner. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är fungerande samverkan ett gemensamt intresse för samtliga parter runt en deltagare.

Lärdomarna grundar sig till stor del på intervjuer som genomfördes inom ramen för projektet. Genom intervjuerna fångades bland annat deltagares, medarbetares, leverantörers och kommuners erfarenhet av tjänsten. Intervjuunderlaget kompletterades med underlag från workshops, dialoger, statistiskt material, enkäter med mera. Erfarenheter från det operativa arbetet låg också till grund för lärdomarna som framkom i projektet.

Rapporten är en redogörelse för arbetet som genomfördes inom ESF-projektet Kundval rusta och matcha med utgångspunkt från frågorna i lärandeplanen. Den följer svenska ESF-rådets mall för slutrapporter. Det innebär att innehållet är skrivet utifrån de riktlinjer och i enlighet med de huvudrubriker som ESF-mallen tillhandahåller. För redogörelser av tjänstens resultat hänvisas till myndighetens rapporter om tjänsten rusta och matcha. Dessa återfinns på myndighetens hemsida.

Projektets arbete presenterades under projektets gång i olika sammanhang både internt inom myndigheten och för externa parter. Slutsatserna från projektet planeras att sammanfattas i ett inspelat webbprogram. Resultatet från projektarbetet omhändertas av Arbetsförmedlingen som ett underlag till fortsatta utvecklingsinsatser och den kommande reformeringen av myndigheten.

1 Projektidé och förväntat resultat

ESF-projekt Kundval rusta och matcha syftade till att dra lärdomar från tjänsten rusta och matcha inför konstruktionen av framtida matchningstjänster i den reformerade myndigheten. Genom att följa och bidra till tjänstens utveckling kunde projektet också få fram lärdomar som går att använda inom fler områden, exempelvis som grund för utvecklingen av andra tjänster och insatser än matchningstjänster.

1.1 Tre nivåer av mål för projektet

Målet med projektet var att identifiera arbetssätt som gynnar det interna arbetet med tjänsten och som bidrar till att ge leverantörerna förutsättningar för att de ska lyckas med sitt uppdrag. Projektets mål var även att bidra till utvecklingen av tjänsten för att uppnå målen på *projekt- och organisatorisk nivå*:³

- Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen görs av ett utvecklat bedömningsstöd som bedömer en arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Syftet med verktyget är att få mer träffsäkra bedömningar av de arbetssökandes behov.
- Bättre möjligheter har skapats för leverantörer att själva utforma metoder och insatser. Tjänsten utgår från individuell planering för deltagarna och att det ökade behovet av rustande insatser tillgodoses genom leverantörerna.
- Arbetsförmedlingen har en beprövad modell för leverantörsuppföljning. Den resultatstyrda ersättningsmodellen främjar leverantörernas styrning mot resultat och utgör ett incitament för att deltagarna kommer i arbete eller studier på kortast möjliga tid.
- Utvecklat arbetssätt kring tjänsteutbud som är anpassad för kommande reformering.
- Skapat anpassat IT-stöd för Arbetsförmedlingen, leverantör och arbetssökande.
- Tvärsektoriella strukturer och arbetsprocesser säkerställer jämlik tillgång till tjänstens innehåll.
- Målgruppen har breddats mot dem som står längre från arbetsmarknaden i jämförelse med den tidigare tjänsten stöd och matchning (STOM).

I syfte att uppnå målen och få ett kunskapsbaserat resultat inom samtliga målnivåer arbetade ESF-projektet Kundval rusta och matcha med att få fram lärdomar inom ett antal områden. Dessa definierades av projektets styrgrupp till:

- Resultatstyrd ersättningsmodell.
- Ökat handlingsutrymme för leverantörerna.
- Statistiskt bedömningsstöd och delvis automatiserade processer.

³ Arbetsförmedlingen. *Ansökan ESF-ansökan Kundval rusta och matcha*. Dnr Af-2020/0014 1391.

- Extern samverkan och koordinering.
- Interna förändringar i arbetssätt och kultur.
- Påverkan på arbetssökande och arbetsgivare.

Den sista punkten genomsyrade tillsammans med ett jämställdhets- jämlikhets- och icke-diskrimineringsperspektiv arbetet inom samtliga områden.

På *individnivå* hade ESF-projektet som mål att 18 500 deltagare skulle få ta del av tjänsten. Av dem förväntades 43 procent nå resultat arbete eller studier fördelat på de olika nivåerna i tjänsten:

- Nivå A: 43 procent.
- Nivå B: 55 procent.
- Nivå C: 32 procent.⁴

Under hösten 2020 framkom att antalet arbetssökande som påbörjade tjänsten var färre än förväntat. Det framkom också ett fel i datahanteringen kopplat till det statistiska bedömningsstödet. Felet innebar att stödbehovet underskattades för merparten av deltagarna och de fick en nivåplacering som inte överensstämde med deras avstånd till arbetsmarknaden. Konsekvensen blev att deltagarsammansättningen förändrades och det gav upphov till ett behov av att justera projektets mål på individnivå. Den nya målnivån var att 35% av deltagarna skulle gå vidare till arbete eller studier varav:

- Nivå A: 36 procent.
- Nivå B: 35 procent.
- Nivå C 33: procent.⁵

Fördelningen mellan män och kvinnor skulle vara att andelen män skulle utgöra 60 procent och kvinnor 40 procent av deltagarna.⁶

I maj 2022 reviderades målet för det sammanlagda antalet deltagare till 13 000 unika deltagare.⁷

1.2 Förändrade förutsättningar för projektet

Tjänsten rusta och matcha infördes under en omvälvande förändring i det svenska samhället till följd av nedstängningen på grund av pandemin. Det gav en direkt effekt på arbetsmarknadsläget och det påverkade även tjänsten, exempelvis genom att den till största delen levererades på distans.

⁴ Arbetsförmedlingen. *Ansökan ESF-ansökan Kundval rusta och matcha*. Dnr Af-2020/0014 1391-9.

⁵ Arbetsförmedlingen. *Beslut ändringsansökan*. Dnr Af-2020/0045 2298-4.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

När rusta och matcha godkändes som ESF-projekt var syftet att projektet skulle följa upp och dra lärdomar om tjänsten under tiden som arbetet med rusta och matcha fortlöpte i de 32 kommuner⁸ som ursprungligen ingick i projektet. Tidsplanen var satt till att under 2021 inkludera arbetssökande och leverantörer i projektet och under året arbeta för att utveckla tjänsten.

I regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för budgetåret 2021 fick myndigheten i uppdrag att utöka tjänsten till fler leveransområden.⁹ Successivt under 2021 ersattes tjänsten stöd och matchning (STOM) med rusta och matcha i hela landet. Projektet fick i uppdrag av styrgruppen att stödja det nationella införandet av tjänsten och dra nytta av lärdomarna från projektet. Fokus för projektet förflyttades därmed i hög grad till införandet, vilket gjorde att projektets uppföljningsaktiviteter sköts framåt till en senare del av projektet än vad som ursprungligen planerats.

I samband med det nationella införandet utökades projektet med ytterligare fyra kommuner, vilket innebar att totalt 36 kommuner deltog i projektet.¹⁰

1.3 Förändring av målgruppen under projektiden

Identifieringen av deltagare till tjänsten rusta och matcha sker med hjälp av ett bedömningsverktyg som väger samman ett antal fördefinierade faktorer för att bedöma hur nära arbetsmarknaden den arbetssökande befinner sig. Nivågränserna för det statistiska bedömningsstödet justerades vid ett par tillfällen under projektiden, vilket påverkade sammansättningen av dem som anvisades till tjänsten.

- Den 8 december 2020 justerades nivågränserna in till tjänsten för att öka antalet deltagare i tjänsten.
- Den 1 augusti 2021 justerades målgruppen för att långtidsarbetslösa i högre grad skulle få ta del av tjänsten. Justeringen syftade till att öka målgruppens förutsättningar att inom kort komma ut på arbetsmarknaden.
- Den 17 november 2021 justerades nivågränserna in till tjänsten för att även inkludera arbetssökande utanför garantiprogrammen.

1.4 Konkretisering av projektets uppdrag

I projektet fanns det inledningsvis en osäkerhet om vilken utgångspunkt projektet skulle ha eftersom rusta och matcha ofta likställs med Arbetsförmedlingens reformering och vice versa. Eftersom de båda delarna ofta kopplas samman fanns det ett behov av att avgränsa projektets uppdrag. I november 2020 fattade styrgruppen

⁸ De ursprungliga kommunerna var Umeå (Nordmaling, Bjurholm, Vindeln, Robertsfors, Vännäs och Umeå), Västerås (Surahammar, Hallstahammar, Västerås, Sala, Kungsör, Köping och Arboga), Lidköping (Vara, Götene och Lidköping), Oskarshamn (Högsby, Mönsterås och Oskarshamn), Trollhättan (Grästorp, Mellerud, Vänersborg, Trollhättan, Sotenäs, Munkedal, Färgelanda, Lysekil och Uddevalla), samt Blekinge (Karlskrona, Ronneby, Olofström och Karlshamn).

⁹ Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen*. Dnr A2020/02639.

¹⁰ Arbetsförmedlingen. *Beslut om ändringsansökan*. Dnr Af-2020/0045 2298-4. De kommuner som tillkom var Fagersta (Skinnskatteberg, Norberg och Fagersta) och Gotland (Gotland).

ett beslut om att projektet skulle ha tjänsten rusta och matcha som utgångspunkt och inte reformeringen i stort.

Under arbetet med att ta fram planeringen för projektet kom det också upp frågor om syftet med projektet baserat på att det beskrevs som ett utvecklingsprojekt kopplat till lärande. Det fanns också en osäkerhet om vad skillnaden var mellan det som tjänsten skulle uppnå och vad ESF-projektet skulle uppnå. Med målen som grund fastslogs att projektet var ett lärandeprojekt med uppdrag att bidra till utvecklingen av tjänsten rusta och matcha för att myndigheten ska kunna forma bra matchningstjänster i framtiden. Ansvaret för att utveckla och förvalta tjänsten låg därmed utanför projektet.

När ESF-projektet startade var syftet att utvärderingen och lärdomarna från arbetet med tjänsten skulle avgränsas till de leveransområden som ingick i projektet. Inför det nationella införandet diskuterades om projektet skulle utökas till att omfatta riket i sin helhet, om det skulle utökas med ett begränsat antal leveransområden eller om det skulle förbli intakt utan förändring. Beslut fattades om att inkludera ytterligare fyra kommuner, varav tre i befintliga leveransområden och en kommun i ett nytt leveransområde. Genom utökningen fick projektet representation i Arbetsförmedlingens samtliga regioner. Den utvärdering som genomfördes av projektet är avgränsad till ESF-områdena.

2 Arbetsätt

ESF-projekt Kundval rusta och matcha var ett unikt projekt eftersom projektarbetet pågick parallellt med implementering och utveckling av tjänsten rusta och matcha. Den främsta framgångsfaktorn var att projektet både deltog i den operativa verksamheten och genomförde egna uppföljningar av tjänsten för att få en så bred kunskapsbas som möjligt. Förutom det dagliga arbetet med att utveckla tjänsten genom ständiga förbättringar användes även kvalitativa och kvantitativa metoder i syfte att få kunskap om faktiska resultat och olika perspektiv på upplevelsen av tjänsten. En viktig avgränsning för projektets arbete var att ESF-projektet endast omfattade de 32 kommuner där tjänsten rusta och matcha infördes först, samt de fyra kommuner som senare tillkom i projektet.

2.1 Framgångsrik projektorganisation

Tjänsten rusta och matcha lanserades i mars 2020 i 32 kommuner fördelat på sex olika leveransområden.¹¹ ESF-projekt Kundval rusta och matcha, som förkortades KROM, startade efter det att tjänsten rusta och matcha hade införts och pågick från den 1 maj 2020 till och med den 30 september 2022. Från den kundnära verksamheten deltog både lokala kontor i ESF-regionerna och avdelningen personligt distansmöte (PDM) i projektet. I samband med den första etappen av det successiva

¹¹ Ett leveransområde är ett geografiskt område inom vilket leverantören avtalar om att erbjuda sina tjänster, i det här fallet rusta och matcha.

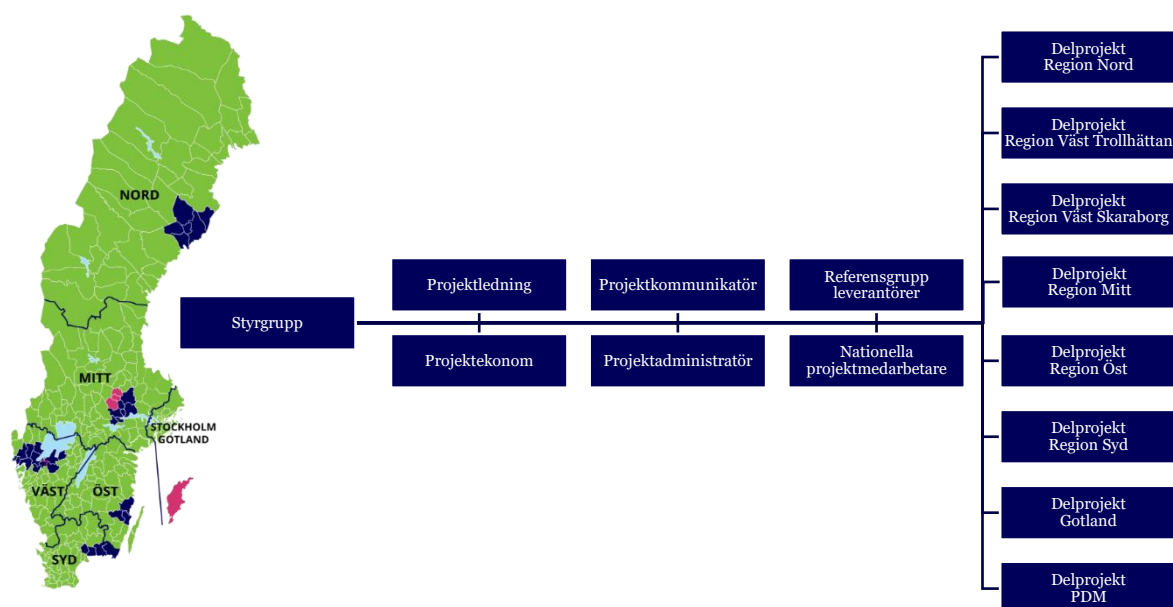
nationella införandet av rusta och matcha under 2021 tillkom ytterligare fyra kommuner från ett leveransområde till projektet. De lokala kontoren hade olika förutsättningar beroende på om de var verksamma i en större eller mindre ort. Variationerna mellan de olika kontoren, samt mellan lokalkontoren och avdelningen personligt distansmöte (PDM), bidrog till verksamheternas lärande och gav upphov till viktiga lärdomar om tjänstens funktionalitet.

Styrgruppens sammansättning innebar att projektet hade en bred förankring i verksamheten och stöd från svenska ESF-rådet. Chefer från de deltagande regionerna och från avdelningen personligt distansmöte deltog i styrgruppen liksom chefer från olika sakområden på nationell nivå. Svenska ESF-rådet hade också en representant i styrgruppen. Den nationella projektledarens roll vid styrgruppsmötena var som föredragare. Vid beslut om projektets budget och projektets arbete agerade styrgruppen rådgivande till projektägaren. Detsamma gällde vid frågor som handlade om kvalitetsgranskning av vägval och leveranser.

På nationell nivå hade projektet ett kansli som utöver den nationella projektledaren och biträdande projektledare även inkluderade nationella delprojektledare och projektmedarbetare med ansvar att följa projektets ekonomi, kommunikation och arbetet med att uppnå projektmålen. När projektet avslutades ingick sammanlagt åtta personer i projektkansliet.

Varje region som ingick i projektet hade en egen delprojektledare, som samarbetade med verksamhetssamordnare, leverantörsuppföljare och handläggare. Även avdelningen personligt distansmöte hade en utsedd delprojektledare. I början av projektet fanns det en eller flera administratörer i varje region, men i samband med att digital tidsredovisning för medarbetare infördes gick de över till andra arbetsuppgifter utanför projektet.

Figur 1: Översikt över projektets organisation.



Under hela projekttiden hade projektet regelbunden uppföljning med det svenska ESF-rådet. För att ta del av leverantörernas erfarenheter från deras arbete med tjänsten hade projektet en referensgrupp som bestod av representanter från några av leverantörerna i projektet.

2.2 Utveckling genom verksamhetens arbete med tjänsten

Den kundnära verksamheten var väldigt viktig för projektet utifrån uppdraget att följa hur konstruktionen av tjänsten fungerade i praktiken. Tack vare erfarenheterna från arbetet med deltagarna och leverantörerna kunde projektmedarbetarna bidra till att utveckla tjänsten.

Under projekttiden pågick ett löpande arbete med att genomföra ständiga förbättringar. Tack vare dialoger med den kundnära verksamheten identifierades moment som försvårade eller fördröjde handläggningen. Lösningar togs fram i samarbete med utvecklarna av tjänsten och dem som utvecklar systemstödet för handläggningen. En stor del av det arbetet avrapporterades därför genom den fortlöpande utveckling som skedde under hela projekttiden. Exempel är den grundnivå för enhetlig arbetsprocess som togs fram under våren 2021, samt stödet till verksamheten när tjänsten skulle lanseras i hela landet under 2021.

Det fanns också ett nära samarbete med tjänsteansvariga, vilket medförde att erfarenheterna från projektet bidrog till att hitta lösningar på problem som uppstod utanför ESF-områdena. En viktig del var det arbete som de lokala kontoren gjorde när de stöttade kollegorna i deras arbete att förstå hur arbetet med tjänsten fungerade. Exempel är de insikter som delgavs på metodmöten som tjänsteansvariga bjöd in till varje vecka. De nya kontoren kunde direkt få svar på hur de ursprungliga lokala kontoren inom ESF-projektet hanterat problem och vägval som de hade upplevt när de började arbeta med tjänsten.

2.3 Behovsstyrd mötesstruktur

Vid utvärderingen av det nationella införandet lyftes mötesstrukturen fram som en av de främsta framgångsfaktorerna. Inom ESF-projektet var ambitionen att säkerställa ett tydligt syfte med de möten som genomfördes löpande. Projektledningen träffade delprojektledarna från den kundnära verksamheten varje vecka för att utbyta information och diskutera frågor som kom upp i det dagliga arbetet med tjänsten. Mötena kompletterades med renodlade metodmöten för att fånga upp frågor kopplade till handläggningen av tjänsten. Tack vare mötena var det lätt att föra ut information till den kundnära verksamheten och inhämta uppgifter för att få en fördjupad förståelse för tjänstens olika delar, från detaljnivå till övergripande strategisk nivå.

De månatliga uppföljningsdialoger som projektledningen hade tillsammans med den kundnära verksamheten bidrog till att få en inblick i varje verksamhets unika förutsättningar, framgångar och utmaningar. Genom att sammanfatta materialet från dialogerna fick projektledningen en bred och djup kunskap om hur tjänsten

fungerade i arbetet närmast deltagarna, samt hur arbetet med leverantörer och övriga externa aktörer utvecklades. En reflektion från projektledningen var att de olika verksamheterna utvecklade olika styrkor som tillsammans gav upphov till en hög utvecklingstakt för tjänsten.

Att lära tillsammans och av varandra var också grunden för de veckovisa mötena med tjänsteansvariga. Tack vare kontakten mellan de nationellt ansvariga för tjänsten och dem som arbetar med tjänsten i kontakt med kunder och leverantörer var det möjligt att ta problemområden vidare för skyndsam hantering.

Projektledningen träffades varje vecka för att stämma av hur arbetet inom projektets olika delar fortskred. Syftet var att få en överblick och förståelse för varandras arbete. Genom mötena kunde projektledningen ta hjälp av varandra för att slutföra uppdrag inom utsatt tid. Det var framför allt viktigt vid planeringen inför evenemang såsom webinarium och konferenser. En reflektion var att projektledningsmötena ibland utvecklades till arbetsmöten genom de punkter som diskuterades.

2.4 Metodtriangulering¹²

ESF-projekt Kundval rusta och matchas uppdrag var att få fram lärdomar inom ett antal olika områden knutna till tjänsten. För att genomföra uppdraget använde projektet en blandning av kvalitativa och kvantitativa uppföljningsmetoder och både den egna personalen inom myndigheten och externa parter involverades.

Till stor del grundar sig underlaget i denna rapport på kvalitativa data från intervjuer som genomfördes inom projektet.¹³ För att undvika att felaktiga slutsatser drogs på grund av ensidig redogörelse av en aspekt, samt för att undvika bias i materialet, användes även andra källor. Till dessa hör enkäter, statistiskt material, tidigare publicerade rapporter, samt dokumentation från workshops, uppföljningsdialoger och dialoger med tjänsteansvariga medarbetare på myndigheten. Att använda olika material gav undersökningen en styrka och belägg för att lärdomarna som presenteras i denna rapport är välgrundade.

Men hänsyn till projektets förutsättningar och det begränsade tidsperspektivet behövde projektledningen avgränsa antalet intervjuer som skulle genomföras. Det går därför att diskutera om underlaget är representativt och om det finns perspektiv som inte framkom i intervjuerna. Ett exempel är om intervjuer med arbetsgivare hade kunnat ge en annan bild av hur rusta och matcha påverkar deras rekryteringsarbete än den beskrivning som framkom genom workshops med myndighetens företagsrådgivare. Genom att jämföra informationen med övriga undersökningar som finns tillgänglig om olika delar av tjänsten och att även sätta materialet i relation till

¹² Metodtriangulering innebär att olika metoder används för att undersöka samma sak. Exempelvis jämfördes underlag från intervjuer med statistiska data och underlag från enkäter.

¹³ Intervjuer med medarbetare på Arbetsförmedlingen (handläggare, delprojektledare, chefer, stödfunktioner), leverantörer och externa intressenter (exempelvis kommunrepresentanter). Arbetsförmedlingen. *Minirapporter*. Dnr Af-2022/0026 7090.

uppgifter som insamlats löpande under projektet¹⁴ ökar sannolikheten för att projektets lärdomar är motiverade.

2.4.1 Tillvägagångssätt och avgränsningar

Deltagarnas upplevelser fångades in genom 232 telefonintervjuer med slumpmässigt utvalda deltagare och genom de enkäter som löpande skickades ut till deltagare inom rusta och matcha.¹⁵ Deltagarnas berättelse kompletterades av den bild som intervjuer med arbetsförmedlare, beslutshandläggare, representanter för leverantörer med flera gav av hur rusta och matcha påverkade de arbetssökande. Ytterligare en dimension framkom genom statistiskt underlag som hämtades från Arbetsförmedlingens datalager.

Utöver ESF-projektet har det genomförts andra analyser av tjänsten rusta och matcha. Dessa analyser rör i flera fall hur rusta och matcha har påverkat de arbetssökande, inte minst vad gäller resultat och hur framgångsrik tjänsten är kopplat till leverantörernas resultat. Här kan särskilt nämnas en effektutvärdering av rusta och matcha som Arbetsförmedlingen arbetar på tillsammans med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), samt en rapport som Arbetsförmedlingen arbetar med att ta fram.

Medarbetarnas upplevelse framkom genom intervjuer med handläggare, delprojektledare och chefer från den kundnära verksamheten. Intervjuerna begränsades till en arbetsförmedlare och en beslutshandläggare per lokalkontor, samt en arbetsförmedlare från avdelningen personligt distansmöte. En notering var att anställningstiden skilde sig markant åt mellan arbetsförmedlare, som i snitt arbetat 11 år på myndigheten, och beslutshandläggare med i genomsnitt 11 månaders anställningstid. För att få en bredare förståelse för vad som fungerar bra i tjänsten och var begränsningar fanns kompletterades underlaget genom intervjuer med två handläggare från två av myndighetens stöd- och kontrollfunktioner, Enheten Rådgivningen samt Enheterna Granskning och kontroll.

Det fanns också intresse av att få en bild av hur ledningen upplevt arbetet med tjänsten utifrån en strategisk nivå. Förutom intervjuer med de åtta delprojektledarna genomfördes intervjuer med enhetschefer från ESF-regionerna och en sektionschef.

Leverantörernas upplevelse framkom genom intervjuer med ett urval på 16 leverantörer från ESF-projektets leveransområden.¹⁶ Intervjuerna genomfördes på lokal nivå med ansvariga chefer alternativt områdesansvariga¹⁷ i syfte att fånga det lokala perspektivet. Även enkäter skickades ut till leverantörer under projekttiden.

Ett resultat som projektet försökte utreda var huruvida deltagarna når *ett* arbete eller *rätt* arbete. Det visade sig vara svårt att nå. Framför allt på grund av att själva målet med tjänsten rusta och matcha är att deltagaren på kortast möjliga tid ska nå arbete

¹⁴ Till exempel genom möten, dialoger etcetera.

¹⁵ Sammanlagt 232 av totalt 392 deltagare som kontaktades deltog i intervjuerna. Svarefrekvens = 59 %.

¹⁶ Urvalet grundade sig på det totala antalet deltagare, etableringsfrekvens i projektets leveransområden, omsättning, tidigare erfarenheter med mera.

¹⁷ På grund av frånvaro intervjuades även en VD.

eller utbildning¹⁸, men också för att definitionen av vad som är *rätt* arbete är mångfacetterad och kan till exempel variera utifrån ett arbetstagar-, arbetsgivar- och leverantörsperspektiv.

Efter noggrant övervägande valde projektledningen att fånga *arbetsgivarnas perspektiv* genom intervjuer och workshops med företagsrådgivare inom ESF-områdena. Valet grundade sig på att företagsrådgivarna är de inom myndigheten som har mest kontakt med arbetsgivarna och som också har bäst kunskap om den lokala/regionala arbetsmarknaden.¹⁹

Projektet omfattades av totalt 36 *kommuner* som återfanns inom åtta leveransområden. För att sätta svaren från leverantörerna i rätt kontext, och vice versa, valde projektet att genomföra intervjuer med arbetsmarknadschefer från en kommun i vardera leveransområde. Likväl som för leverantörer och arbetsgivare innebär det att det kan finnas kommuner som har andra perspektiv eller upplevelser som inte framkommer i denna rapport.

Utöver kommuner och arbetsgivare finns även *andra externa aktörer* som myndigheten samverkar med. Projektledningen kartlade vilka aktörer som skulle kunna påverkas genom dialog med ESF-regionerna och kommunerna. De aktörer som framkom arbetar med arbetsökande med ett stort behov av stöd för att få förankring på arbetsmarknaden. Därför bedömde projektledningen att dialoger med myndighetens tjänstensvariga var tillräckligt. Bedömningen var att intervjuer med respektive aktör inte skulle tillföra ytterligare information.

2.4.2 Tillförlitlighet i data för deltagarnas genomförda aktiviteter

En del av statistiken om resultatet för tjänsten baseras på uppgifter från de periodiska rapporter som leverantörerna månatligen redovisar och som omfattar deltagarnas genomförda aktiviteter. På en aggregerad nivå finns dock vissa brister som kan påverka tillförlitligheten.

Leverantörerna intygar på heder och samvete att informationen som redovisas i de periodiska rapporterna stämmer. I skrivande stund genomförde myndigheten ingen fortlöpande kontroll över huruvida den redovisade informationen gällande aktiviteter verkligen har genomförts. Inom myndigheten planerades ett arbete för att utveckla uppföljningen av aktiviteterna.

Det finns en möjlighet till sanktioner för de aktiviteter som är obligatoriska i tjänsten, men inte för de valfria aktiviteterna. Konsekvensen blir att incitamenten är svagare för leverantörerna att redovisa de valfria aktiviteterna. Vidare kan det finnas en svårighet att redovisa korrekt eftersom vissa aktiviteter kan tillhöra flera av de olika aktivitetskategorierna. Leverantörer kan även ha varierande rutiner för hur en aktivitet redovisas.

¹⁸ I förfrågningsunderlaget återfinns heller ingen skrivelse om det. Arbetsförmedlingen. *Kundval Rusta och matcha*. Dnr Af-2021/0076 0034.

¹⁹ Det medför att projektet saknade förhandhandsinformation och gör att det mycket väl kan finnas perspektiv från arbetsgivare som inte fångats in. Underlaget ger inte heller svar på hur vanligt förekommande ett visst fenomen är.

Ytterligare en aspekt är att det kan finnas en risk för både under- och överrapportering eftersom den minsta tidsenheten för redovisning av aktiviteter är en timme. Det är också svårt att skilja mellan mer kvalitativa möten och kortare avstämningar via telefon. Det kan medföra en tolkning att deltagare som har flera kortare möten får mer stöd än de som har längre men färre möten.²⁰

3 Projektets resultat, mål och indikatorer

Kapitlet presenterar projektets resultat och grundar sig till stor del på underlaget från de intervjuer som genomfördes inom projektet. Varje avsnitt i kapitlet redogör för resultatet utifrån en specifik mål- eller intressentgrupp och avslutas med en analysdel som redogör för lärdomarna för respektive avsnitt.

I kapitlets avslutande del presenteras projektets resultat på individnivå. Därefter följer en redogörelse för de viktigaste övergripande lärdomarna som projektet identifierade. De beskrivs utifrån projektets mål på projektnivå och organisatorisk nivå. Merparten av lärdomarna är omhändertagna av myndigheten och flertalet utvecklingsarbeten påbörjades redan under projektiden.

3.1 Att införa tjänsten rusta och matcha

Tjänsten rusta och matcha infördes i olika etapper. Det ursprungliga införandet handlade om att lansera tjänsten i de områden som knöts till ESF-projektet. Därefter skedde ett successivt införande till dess rusta och matcha fanns tillgängligt i hela landet. I avsnittet som följer beskrivs framgångar och utmaningar kopplat till de olika införandena.

3.1.1 Uppstart av tjänsten i ESF-områdena

Att börja arbeta med en helt ny tjänst, i ett nytt systemstöd, med ett statistiskt bedömningsstöd som anger inriktningen för den arbetssökande, innebar en utmaning för de kundnära verksamheterna. När tjänsten presenterades diskuterades endast nyinskrivna arbetssökande och inte de arbetssökande som redan fanns inskrivna på myndigheten.²¹ Trots det tillhörde båda grupperna målgruppen för tjänsten och de skulle genomgå en statistisk bedömning. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) konstaterade i sin rapport att den statistiska bedömningen under 2020, (det första året med tjänsten) främst användes för de nyinskrivna, men att merparten av dem fick ”nej” vid den statistiska bedömningen.²² Arbetsförmedlingens analysavdelning bekräftade att resultaten påvisar bättre träff för kvarstående inskrivna arbetssökande än för nyinskrivna när de båda jämförs.²³

²⁰ Arbetsförmedlingen. *Utvecklade matchningstjänster - Återrapport regleringsbrev 2022*. Dnr Af-2022/0029 0760.

²¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²² Bennmarker, H. m.fl. *Krom - erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2021:7. IFAU.

²³ Arbetsförmedlingen. *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov?* Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 8022.

Enligt ESF-regionerna fanns det en förväntan om att de kvarstående inskrivna arbets sökande skulle generera höga volymer in i tjänsten, vilket på många håll inte infriades. En av cheferna menade att lokalkontoren skulle ha behövt vara med när införandet planerades för att ge dem rätt förutsättningar. Konsekvensen av att de inte tillfrågades blev feltolkningar av organisationsstrukturer och arbetssätt med påföljden att volymkrav och arbetsprocesser inte fungerade på lokal nivå.²⁴

En framgångsfaktor när ESF-projektet startade var att det fanns dedikerade resurser som ledde arbetet i den kundnära verksamheten, vilken inom projektet utgjordes av lokalkontoren i ESF-regionerna och avdelningen personligt distansmöte. Representationen från olika delar av den kundnära verksamheten och den regelbundna kontakten mellan delprojektledarna uppskattades. Samtidigt upplevde de regionala projektrepresentanterna att deras mandat, roll- och uppdragsbeskrivning inte var tydligt förankrad, vilket medförde att de inte alltid hörsammades.²⁵ Erfarenheten från projektet anger att en grundförutsättning för att få ett införande att fungera är att det finns ett tydligt ledarskap och en tydlig styrning. Medarbetarna behöver också få rätt förutsättningar för att börja arbeta med den nya tjänsten, vilket innebär att säkerställa att de har rätt kunskapsnivå inför förändringen.²⁶

Vid de workshops som projektledningen genomförde med enhets- och sektionschefer för att samla in deras erfarenheter inför planeringen av det nationella införandet av tjänsten betonades chefens roll i förändringen. Upplevelsen av att leda arbetet med rusta och matcha var att sektionschefen behöver få rätt förutsättningar att vara mer operativ och tillgänglig än tidigare samtidigt som det strategiska perspektivet behöver bibehållas.²⁷

En slutsats som projektledningen drog utifrån det insamlade materialet var att implementeringen koncentrerades på handläggningen och inte på tjänsten som helhet. Under den första tiden med tjänsten kom därför metodfrågor och volymkrav i fokus, medan tjänstens påverkan på externa parter kom i skymundan. En försvårande faktor var att flera olika delar infördes samtidigt. Vid en av uppföljningsdialogerna²⁸ i projektet beskrevs implementeringen av rusta och matcha som fyra införanden i ett:

- Tjänsten rusta och matcha.
- Nytt systemstöd för beslut- och ärendehantering (BÄR).

²⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²⁶ Ibid.

²⁷ Workshops genomförda med enhets- och sektionschefer den 29 och 30 mars 2021. Arbetsförmedlingen. *Workshop lärande inför nationellt införande av KROM*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²⁸ ESF-projektet hade under projektiden enskilda möten med respektive leveransområde och med avdelningen personligt distansmöte (PDM) för att följa upp arbetet i projektet. Tillfällena var också arenor för lärande då framgångsfaktorer och utmaningar diskuterats på mötena. Arbetsförmedlingen. *Sammanställning uppföljningsdialoger december 2020 - december 2021*. Dnr Af-2022/0026 7090.

- Det statistiska bedömningsstödet.
- Nytt arbetssätt utifrån ärendeindelad handläggning och nära ledarskap.

Inför införandet var det svårt att förutse hur stor påverkan skulle bli för arbetsförmedlarna, inte minst med hänsyn till att det handlade om parallella införanden. Cheferna och delprojektledarna poängterade att det tar tid att genomföra en förändring och för att få tid att anpassa sig till förändringen behöver medarbetarna tidigt involveras i processen och bli medskapande.²⁹

De utmaningar som kantade tjänstens införande handlade enligt cheferna och delprojektledarna till stor del om systemtekniska problem, högt ställda volymmål och avsaknad av ett enhetligt arbetssätt gentemot leverantörerna. Rusta och matcha fick en negativ stämpel på grund av att systemstödet inte var färdigutvecklat när tjänsten lanserades. Dessutom förekom ett flertal barnsjukdomar under den första tiden. De som skulle utbilda i BÅR hade själva inte sett systemet och utbildningen blev därför teoretisk och abstrakt.³⁰ Trots att handläggarna genomgått en utbildning upplevde delprojektledarna och cheferna att grundförståelsen för det statistiska bedömningsstödet var låg, vilket visade sig i en vilja att frångå det statistiska bedömningsstödet utfall. Det som var positivt enligt ett par chefer var att motståndet mot den statistiska bedömningen försvann när arbetsförmedlarna väl fick börja arbeta med den.³¹

Den sammantagna upplevelsen av tjänstens införande uppvisade både positiva och negativa inslag. Under det första året med tjänsten, det vill säga under 2020, upplevde medarbetarna i de kundnära verksamheterna att det fanns en lyhördhet för de förslag på utveckling som kom från den operativa verksamheten. Handläggarna upplevde att de var involverade i att löpande förbättra rusta och matcha. Det som främst uppskattades var samarbetet med verksamhetsområde (VO) IT för att utveckla systemstödet och det nätverk av kontakter som projektarbetet innebar. En av enhetscheferna menade att myndigheten tog ett stort kliv framåt för att utveckla tjänsten.³²

Det negativa var enligt cheferna och delprojektledarna upplevelsen av en otydlig styrning, en ostrukturerad implementering och ett ofärdigt systemstöd vilket innebar en stor utmaning. Några chefer angav att det saknades en tydligt kommunicerad och prioriterad målbild som beskrev varför förändringen var viktig.³³ Enligt en enhetschef hade det behövts tydliggöras att införandet av rusta och matcha grundade sig på att Arbetsförmedlingen skulle utverka ett politiskt beslut.³⁴ En enhetschef menade att den otydliga styrningen kunde bero på att det kom direktiv både från ekonomisidan

²⁹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

³⁰ Ibid.

³¹ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning uppföljningsdialoger december 2020 - december 2021*. Dnr Af-2022/0026 7090. Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

³² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

³³ Ibid.

³⁴ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

och från verksamheten.³⁵ Bedömningen för hur lång tid ett införande tar upplevdes av chefer och delprojektledare som underskattad. När ESF-projektet kom i gång var införandet fortfarande inte klart och det gjorde att projektet under den första tiden behövde arbeta med de frågor kopplat till införandet som fortfarande inte var omhändertagna.³⁶

3.1.2 Utökning av tjänsten genom nationellt införande

I regleringsbrevet för 2021 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att utöka utvecklade matchningstjänster till fler leveransområden.³⁷ Styrgruppen gav ESF-projektet i uppdrag att stötta det nationella införandet genom att ta vara på de erfarenheter som dittills framkommit inom projektet. Det innebar att projektledningen och de lokala ESF-områdena under 2021 ägnade mycket arbete åt att bidra till den successiva växlingen från stöd och matchning till rusta och matcha samtidigt som arbetet inom projektet fortsatte att bidra till att utveckla det operativa arbetet med tjänsten.

De ansvariga för införandet gjorde en sammanställning av framgångsfaktorer och lärdomar inför framtida förändringsledning inom myndigheten.³⁸ Underlaget ger en helhetsbild av det som fungerat väl och hur utmaningar omhändertogs under det nationella införandet. En medarbetare på huvudkontoret sammanfattade upplevelsen som att ”Den tydliga styrningen mot ”en väg in” till utpekade ansvariga för införandet har fungerat mycket bra och lett till en sammanhållen kommunikation både internt och externt”.

De viktigaste framgångsfaktorerna var det tvärfunktionella arbetet med lösningsfokus och en tydlig struktur för möten på samtliga nivåer. Nära dialog och täta strukturerade möten både på lokal, regional och nationell nivå ledde till engagemang, trots knappa förutsättningar. Erfarenheten bekräftades av cheferna och delprojektledarna, som vid intervjuerna nämnde hur värdefullt det hade varit att ha tät kontakt med införandeledarna.³⁹ De tog också upp att de täta nationella samverkansträffarna som sedan tidigare fanns i projektet (exempelvis delprojektledarmöten, metodmöten, chatforumet Digilogen) varit värdefulla. Enligt resultatet från en enkät som syftade till att följa upp hur medarbetare och chefer tagit till sig det nationella införandet av rusta och matcha upplevde ESF-områdena att det varit tydligt var de skulle vända sig med frågor om införandet.⁴⁰

Figur 2: Svar på frågan "Jag vet till vem jag ska vända mig med mina frågor om införandet av rusta och matcha". 4=Alltid, 3=Ofta, 2=Sällan, 1=Aldrig. Öppen enkät publicerad på myndighetens intranät, riktad till dem som arbetade i den kundnära verksamheten. Svar inkom från 1135 medarbetare. Medelvärde 79% anger andelen som svarat 4 eller 3 i ESF-områdena. Medelvärde

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

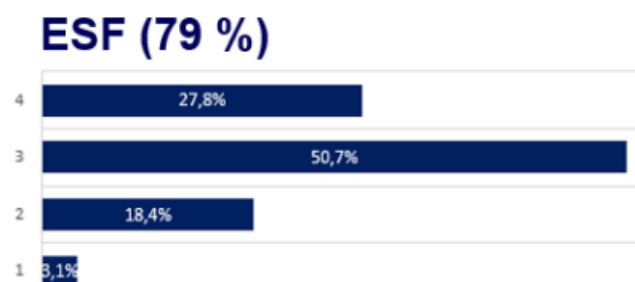
³⁷ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen. Dnr A2020/02639.

³⁸ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

³⁹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

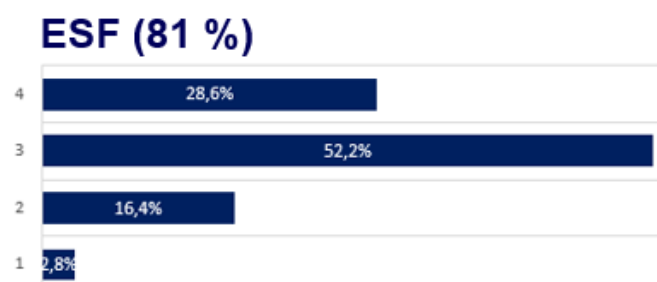
⁴⁰ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

för samtliga kontor under nationellt införande var 70%.



ESF-områdena uppgav vidare att de hade fått den information de behövde gällande det nationella införandet av tjänsten.

Figur 3: Svar på frågan "Har du hittills fått den information du behöver om införandet av rusta och matcha?". 4=Alltid, 3=Ofta, 2=Sällan, 1=Aldrig. Öppen enkät publicerad på myndighetens intranät, riktad till dem som arbetade i den kundnära verksamheten. Svar inkom från 1135 medarbetare. Medelvärde 81% anger andelen som svarat 4 eller 3 i ESF-områdena. Medelvärde för samtliga kontor under nationellt införande var 74%.



En utmaning som uppmärksammades av införandeledarna under den nationella lanseringen var att anpassa kommunikationen till de olika kunskapsnivåer och förståelser som fanns i regionerna med hänsyn till att tjänsten lanserades successivt under året. Vid tidpunkten för intervjuerna med medarbetarna hade den andra etappen av växlingen från stöd och matchning till rusta och matcha genomförts. Vid samma tidpunkt lanserades myndighetens nya intranät och informationen flyttades successivt från det tidigare intranätet till det nya. Förändringen avspeglar sig i svaren från medarbetarna, utifrån att den största utmaningen upplevdes vara informationsflödet och svårigheten att hitta rätt information för att handlägga tjänsten på ett rättssäkert sätt.⁴¹

En lärdom som myndigheten tog till sig från implementeringen av rusta och matcha⁴² var att tidigt involvera externa samverkanspartners för att skapa en förståelse för tjänsten.⁴³ Inför det nationella införandet tog projektledningen för ESF-projektet fram ett underlag som myndigheten kunde använda sig av i kontakter med kommunerna. Det grundade sig på de framgångsfaktorer och förbättringsområden

⁴¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁴² Vid intervjuerna lyfte en enhets- och sektionschef, samt en delprojektledare vikten av att tidigt involvera kommunerna. Kunskapen framkom också i projektets uppföljningsdialoger med regionerna.

⁴³ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

som hade identifierats i projektet sedan rusta och matcha lanserades. Vid införandet lyftes frågan om samverkan mellan kommun och leverantör och behovet av att förtydliga Arbetsförmedlingens roll och ansvar gällande samverkan i förhållande till myndighetens externa samverkanspartners.

Övergripande lärdomar från införandet var att det fanns önskemål om att i högre grad tillvarata erfarenheterna från ESF-projektet innan tjänsten lanserades nationellt. På grund av att det nationella införandet genomfördes innan ESF-projektet slutfördes kunde endast del av lärdomarna nyttjas. En försvårande faktor var också att ESF-projektet inte använde samma systemstöd för handläggare och leverantörer som de nya användarna i tjänsten.⁴⁴ Det var därför svårt att tillämpa projektets erfarenheter till växlingen från stöd och matchning till rusta och matcha i övriga leveransområden.⁴⁵

3.2 Att ta del av tjänsten rusta och matcha

I det här avsnittet beskrivs deltagarnas resa genom tjänsten rusta och matcha. Från det att det statistiska bedömningsstödet anger att de är lämpliga för tjänsten och en handläggare fattar ett beslut om tjänsten till det stöd som deltagarna sedan får i tjänsten av leverantörerna. Avsnittet avslutas med lärdomar kopplat till deltagarna i rusta och matcha.

3.2.1 Det statistiska bedömningsstödet

Det första steget för att en deltagare ska få ta del av rusta och matcha är att det statistiska bedömningsstödet anger att personen är lämplig för tjänsten. Därför är det viktigt att bedömningsstödet olika parametrar är justerade så att rätt arbetssökande får tillgång till tjänsten.⁴⁶

Analys av träffsäkerheten

När det gäller statistiska bedömningsstöd har det undersökts i ett flertal rapporter från Arbetsförmedlingens analysavdelning. Sammantaget var projektledningens bedömning att det statistiska bedömningsstödet som används i rusta och matcha fungerar relativt bra, men att det finns utvecklingspotential.⁴⁷

I rapporten *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha* undersöktes träffsäkerheten på olika grupper av deltagare. Resultaten visar att det statistiska bedömningsstödet ger korrekta rekommendationer

⁴⁴ I samband med att tjänsten infördes i storstadsregionerna infördes nya systemstöd. Dessa gällde endast för leverantörer som inte deltog i ESF-projektet. Leverantörer som levererade tjänsten både inom ESF-projektet och i leveransområden som inte tillhörde ESF-projektet behövde använda två parallella IT-system.

⁴⁵ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

⁴⁶ Den version av det statistiska bedömningsstödet som lanserades i samband med rusta och matcha var en första version som planerades att vidareutvecklas längre fram.

⁴⁷ Generellt visar rapporterna att statistiska bedömningsverktyg över lag har betydligt högre träffsäkerhet än mänskliga bedömare. Samtidigt går det inte att uppnå 100% träffsäkerhet även om modellen som används är väldigt bra och därför måste det finnas andra sätt att hantera de fall som inte går att predicera korrekt.

för 68 procent av de inskrivna.⁴⁸ I rapporten föreslås en rutin för kvalitetssäkringsarbete i syfte att göra den statistiska bedömningen ännu bättre.⁴⁹

I en annan studie jämfördes träffsäkerheten i en enkel statistisk modell med arbetsförmedlare, och kom fram till att en statistiska bedömningsverktyg generellt är mer träffsäkra än mänskliga bedömningar. Vidare framkom att träffsäkerheten i ett bedömningsstöd inte förbättras av att arbetsförmedlares bedömningar kring vad den arbetssökande behöver förbättra för ökade jobbchanser⁵⁰, deras bedömningar av den arbetssökandes motivation, sociala kompetens och kompetens inom sökt yrke, samt deras bedömning om arbetslöshetstid. En slutsats var också att det räcker med relativt enkla statistiska modeller för att nå en hög träffsäkerhet, men att det krävs utvecklingsarbete för att nå så hög träffsäkerhet som möjligt.⁵¹

I rapporten *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov?* jämfördes träffsäkerheten mellan nyinskrivna på Arbetsförmedlingen och befintliga inskrivna arbetssökande samt hur träffsäkerheten påverkas av att man tillämpar en statistisk bedömning på olika populationer. Resultaten visar att träffsäkerheten är bättre på befintliga sökande än på nyinskrivna, till stor eftersom det finns tillgång till mer information. Vidare framkom att träffsäkerheten inte påverkas i särskilt stor utsträckning av att tillämpa bedömningsstödet på nya populationer, men att det finns risk för att det skapas systematiska fel. En annan slutsats som betonas är att bedömningar av avstånd till arbetsmarknaden alltid är behäftade med osäkerhet, vilket är något man bör ta hänsyn till när man till exempel utformar ersättningsystem.⁵²

Målgruppsjusteringar

En viktig faktor som påverkar tillgången till tjänsten är nivågränserna som sätts i det statistiska bedömningsstödet kring vilken målgrupp som är lämplig för tjänsten. Under projektiden förändrades målgruppen vid flera tillfällen vilket beskrivs i rapportens inledande avsnitt.

Upplevelse av att arbetssökande med funktionsnedsättning får ”nej” till tjänsten av bedömningsstödet

Enligt det statistiska underlaget utgör arbetssökande med funktionsnedsättning ungefär tio procent av deltagarna i rusta och matcha. Regionrepresentanterna uppmärksammade att arbetssökande med klarlagd arbetsförmåga fick ”nej” till tjänsten vid den statistiska bedömningen. Det kunde exempelvis handla om en person som tidigare haft anställning med lönebidrag och där det är känt vilken anpassning som behövs för att ett arbete ska fungera. Bedömningen från regionalt

⁴⁸ Efter det att rapporten redovisades genomfördes målgruppsjusteringar vilket kan påverka träffsäkerheten.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha – en kvalitetsgranskning*. Dnr Af-2020/0046 7913.

⁵⁰ Faktorerna är: Motivation, förankring på arbetsmarknaden, jobbsökande, hälsa, svenska, kompetens i sökt yrke, annat.

⁵¹ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg*. Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7620.

⁵² Arbetsförmedlingen. *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov?* Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 8022.

håll var att många av dessa arbetssökande skulle vara i behov av tjänsten för att komma ut i anställning.⁵³

I den statistiska modellen jämförs den arbetssökandes uppgifter med Arbetsförmedlingens statistik över hur det gått för andra arbetssökande. Det görs för att få fram en uppskattning på hur nära den arbetssökande är arbetsmarknaden och vilken typ av stöd som passar bäst. Det statistiska bedömningsstödet kan idag inte förbättras och lära sig av känsliga uppgifter eller hälsorelaterad information.

Kunskaper i svenska

Många av deltagarna i rusta och matcha har låga kunskaper i svenska. Enligt enkäterna som skickades ut till deltagarna under tiden i tjänsten var det ungefär en fjärdedel som fick stöd på annat språk än svenska av leverantören.⁵⁴ Det här avspeglades även i deltagarintervjuerna där nära hälften av bortfallet berodde på språksvårigheter.⁵⁵

Kunskaper i svenska språket är inte en faktor när det kommer till vilka arbetssökande som i den statistiska bedömningen får tillgång till tjänsten. Det är inte en variabel i det statistiska bedömningsstödet och inte heller någonting som handläggarna ska ta hänsyn till i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Leverantörer menade dock att språket spelar stor roll för chansen att få ett arbete eller klara av studier. Det kan vara en förklaring till att endast 15 procent av leverantörerna upplevde att det statistiska bedömningsstödet nivåindelning stämde överens med arbetssökandenas faktiska behov och förutsättningar. Framför allt ansåg leverantörerna att arbetssökande med låga språkkunskaper i svenska har ett större avstånd till arbetsmarknaden och att nivåindelningen därmed inte tar hänsyn till det i den utsträckning som behövs.⁵⁶

Även arbetsförmedlare och beslutshandläggare upplevde att arbetssökande med språk- och kommunikationssvårigheter står längre från arbetsmarknaden än vad det statistiska bedömningsstödet visar.⁵⁷ Den låga språknivån kunde enligt handläggarna i vissa fall kopplas till att leverantörer efterfrågar avbrott för deltagare som de bedömer som väldigt språksvaga.

3.2.2 Samlad arbetsmarknadspolitisk bedömning

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen görs med hjälp av det statistiska bedömningsstödet tillsammans med kompletterande information om den

⁵³ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning uppföljningsdialoger december 2020 – december 2021*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁵⁴ Källa: Arbetsförmedlingens datalager. Enkäten skickas ut till samtliga deltagare efter att de deltagit 90 respektive 180 dagar i tjänsten samt en efter avslutad tjänst. Svarsfrekvensen under 2021 var ungefär 47 % (90/180 dagar) och 30 % (efter avslutad tjänst).

⁵⁵ $73/160 = 46\%$ av bortfallen berodde på språksvårigheter. En ingående beskrivning av intervjuerna med deltagare återfinns i avsnitt 2.4.1.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen. *Presentation leverantörsenkäter ESF-projektet november 2021 [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090. Enkäten skickades till samtliga leverantörer inom tjänsten. Data som presenteras är dock specifik för de leverantörer som levererade tjänsten inom ett ESF-område. 43/64 godkända leverantörer inom ESF-områden besvarade enkäten. Svarsfrekvens = 67 %. Ytterligare en faktor som kan ha påverkat är de målgruppsjusteringar som genomfördes under projektet.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

arbetssökande. Handläggarens professionella bedömning är nödvändig för att identifiera sådant som inte fångas upp av det statistiska bedömningsstödet. Samtidigt medför det en risk för att medvetna och omedvetna förutfattade meningar påverkar handläggarens bedömning av den arbetssökandes behov av stöd.

Analyser av avsteg från det statistiska bedömningsstödet

När det framkommer uppgifter i samtalet med en arbetssökande som gör att handläggaren bedömer att rusta och matcha inte är lämpligt kan de göra en så kallad annan bedömning. I samband med det väljer handläggaren en anledning till bedömningen.

Statistik över annan bedömning visade att det fanns skillnader mellan olika grupper både vad det gäller hur ofta en annan bedömning gjordes och vilka anledningar som användes. Det var till exempel vanligare att kvinnor fick en annan bedömning än män, och att de i större utsträckning än män fick det på grund av att de bedömdes ha en låg aktivitetsförmåga.⁵⁸

Det fanns även en grupp arbetssökande som inte fick en annan bedömning, men som ändå inte fick tillgång till tjänsten. För att undersöka vad det berodde på genomfördes stickprover på ett urval av dessa individer. Resultaten av analysen visade att anledningen ofta var olika former av handläggningsfel eller utmaningar kopplade till systemstödet. Även bland dessa arbetssökande fanns det också skillnader mellan till exempel kön, funktionsnedsättning och födelseland.

När det gäller skillnader i utfall mellan könen var det en fråga som projektledningen ställde när handläggarna intervjuades.⁵⁹ Samtliga handläggare uttryckte en förvåning över skillnaderna mellan män och kvinnor gällande annan bedömning. Handläggarna uppgav att de inte reflekterat över jämställdhetsperspektivet när det gäller beslut om tjänsten. Samtliga menade att de vid bedömningen utgår från individens behov och det statistiska bedömningsstödet utfall.

Ett antagande bland handläggarna var att kvinnor i högre utsträckning är föräldralediga. De angav också att män är tydliga med att de vill ha jobb, medan kvinnor i högre grad erkänner ohälsa och är öppna för andra insatser. Enligt handläggarna frågar kvinnor ofta efter anpassning på arbetsplatsen kopplat till behov av barnomsorg, vilket männen inte gör. Det lyftes fram en risk för att egna könsstereotypa föreställningar omedvetet påverkar bedömningen och det skulle kunna förklara varför kvinnor kanske inte får frågan "Vad klarar du av?".⁶⁰

3.2.3 Val av leverantör

Rusta och matcha är en tjänst som bygger på lag (2008:962) om valfrihetssystem. En grundläggande tanke med valfrihetssystem är att det är individen själv som är bäst lämpad att avgöra vilka behov den har, och att välja vilken leverantör som bäst kan

⁵⁸ Arbetsförmedlingen. *Löpande uppföljning av lämpliga individer utan beslut om rusta och matcha*. Dnr Af-2020/0063 4705.

⁵⁹ Arbetsförmedlingen. *Intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁶⁰ Ibid.

tillgodose det behovet. Valet fungerar därför som en kvalitetsutvecklande mekanism för tjänsten och är viktig både för tjänsten som helhet och för de arbets sökande.

Aktiva val och icke-val

Utgångspunkten är att deltagarna själva ska göra ett aktivt val av leverantör. Om de inte gör det tilldelas de en leverantör av Arbetsförmedlingen, baserat på vilken leverantör som är verksam närmast deltagarens bostad, så kallad närhetsprincip. I tabellen nedan redovisas andelen deltagare som gjorde aktiva och icke-aktiva val baserat på olika bakgrundsvariabler. Statistiken visade att:

- Inrikes födda gör aktiva val i större utsträckning än utrikes födda.
- Deltagare med funktionsnedsättningskod gör aktiva val i större utsträckning än de utan funktionsnedsättningskod.
- Kvinnor gör det i större utsträckning än män.
- Inget tydligt mönster finns vad gäller de olika nivåerna.

Tabell 1: Andelen aktiva och icke-aktiva val inom intervjugruppen fördelat på olika bakgrundsvariabler.⁶¹

	Aktivt	Icke-aktivt
Kvinnor	78 %	22 %
Män	72 %	28 %
Inrikes födda	83 %	17 %
Utrikes födda	69 %	31 %
Med funktionsnedsättningskod	88 %	13 %
Utan funktionsnedsättningskod	73 %	27 %
Nivå A	72 %	28 %
Nivå B	76 %	24 %
Nivå C	74 %	26 %
Totalt	74 %	26 %

Upplevelse av valet

Under intervjuerna med deltagare ställdes ett antal frågor för att få en bild av hur deltagarna upplevde valet av leverantör. Deltagarna fick frågor om hur det var att välja leverantör, vad som var viktigt för dem när de valde, samt om de saknade någon information. Vid intervjuerna med handläggare ställdes också en fråga om deras upplevelse av deltagarnas val av leverantör.

Merparten av deltagarna menade att det varit relativt enkelt att välja leverantör och de uppgav att de inte saknade någon information vid valet.⁶² Svaren förvånade med hänsyn till att även deltagare som enligt statistiken inte aktivt valt leverantör

⁶¹ Intervjuerna genomfördes under januari 2022 med 232 av 392 slumpmässigt utvalda deltagare. Arbetsförmedlingen. *Minirapport med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090. Se även avsnitt 2.4.1.

⁶² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

upplevde valet som enkelt. Intervjuerna genomfördes också innan det fanns betyg för leverantörerna på Arbetsförmedlingens hemsida. Informationen som fanns tillgänglig när deltagarna gjorde sitt val var relativt övergripande beskrivningar om leverantörerna. Under tiden projektet löpte fanns det inte något betygssystem för leverantörer framtaget. Följaktligen har projektet inte undersökt betygssystemets betydelse för aktiva val. Myndigheten kommer framöver att följa utvecklingen.

Enligt handläggarna upplever många deltagare att det är svårt att välja på grund av att det finns många leverantörer att välja bland och att det inte är tydligt vad som skiljer dem åt. De väljer därför att inte välja leverantör utan låter närhetsprincipen styra vilken leverantör de får tilldelad.⁶³ Endast ett fåtal deltagare bekräftade uppgiften under intervjuerna.

Några deltagare angav att det var svårt att ta till sig informationen om de olika leverantörerna på grund av att de hade för dåliga kunskaper i svenska⁶⁴, lässvårigheter eller låg digital kompetens. Ett par handläggare menade att den digitala mognaden generellt är större hos inrikes födda vilket bland annat visar sig genom att de gör sitt val av leverantör digitalt på Mina sidor.

En reflektion från ett par handläggare var att bristande motivation kan vara en förklaring till att vissa arbetssökande inte gör ett aktivt val. Det gäller i synnerhet om de redan från start har en negativ inställning till tjänsten och aktivt avstår från att välja en leverantör inom utsatt tid för att fördröja processen.⁶⁵

När det gäller vad deltagarna baserar sitt val på lyftes huvudsakligen:

- Närhet till den egna bostaden.
- Vilken typ av stöd som leverantören erbjuder.
- Leverantörens inriktning.
- Rekommendationer från bekanta och/eller igenkänning.

Byten av leverantör

En viktig del för att valet av leverantör ska fungera som en kvalitetsutvecklade mekanism är att deltagarna kan byta leverantör om de inte är nöjda med sitt val.

Enligt statistiken var det ungefär åtta procent av deltagarna som nyttjade möjligheten.⁶⁶ I den enkät som går ut till deltagarna får de en fråga om varför de valt att byta. Det vanligaste svaret var att de var missnöjda med den tidigare leverantören eller hade hört gott om den nya leverantören.⁶⁷

En handläggare menade att tydlig information om möjligheten till leverantörsbyte borde finnas på Arbetsförmedlingens hemsida (vilket den i skrivande stund inte gjorde).⁶⁸ Den låga andelen leverantörsbyten skulle kunna botten i okunskap på

⁶³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁶⁴ Vid tidpunkten för intervjuerna fanns det på Arbetsförmedlingens hemsida endast information om leverantörerna på svenska.

⁶⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen. *Utvecklade matchningstjänster - Återrapport regleringsbrev 2022*. Dnr Af-2022/0029 0760.

⁶⁷ Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

⁶⁸ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

grund av att deltagaren inte fått eller tagit till sig informationen vid samtal med Arbetsförmedlingen.

Samtidigt berättade handläggare att det även finns en del arbetsökande som sätter i system att byta leverantör för att stanna kvar i arbetslöshet i stället för att få en anställning. Genom att byta leverantör får de börja om med en ny planering hos den nya leverantören. På så sätt minskar de möjligheterna att komma ut på arbetsmarknaden.⁶⁹ När rapporten skrevs saknades det effektiva verktyg för att identifiera dessa deltagare och det var inte heller fastställt i hur hög grad fenomenet förekom.

3.2.4 Innehållet i tjänsten

Innehållet i tjänsten består av ett fåtal obligatoriska moment. I övrigt är grundtanken att leverantörerna ska kunna utforma stödet som de bedömer som lämpligast utifrån deltagarens behov.

Aktiviteterna i tjänsten

I de periodiska rapporterna redovisar leverantörerna hur mycket tid som deltagarna lägger på olika aktiviteter. Tabellen nedan visar hur många timmar en deltagare i genomsnitt fick under en månad fördelat på de valbara aktiviteterna. Liksom i tidigare rapport⁷⁰ visade även projektets data att mest tid läggs på individuella möten, praktiskt stöd och kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer. Tabellen visar även att deltagarna, oavsett nivåindelning, erhöll ett likvärdigt stöd gällande tid och aktivitet.

Tabell 2: Genomsnittliga aktiviteter, timmar per månad, uppdelat per nivå i ESF-områdena. Data från perioden 2021-01 – 2022-03.⁷¹

Aktivitet	Nivå A	Nivå B	Nivå C
Individuellt möte	2,3	2,4	2,3
Praktiskt stöd	2	2,2	2,1
Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer	1,4	1,4	1,4
Studie- och yrkesvägledning	1	1	0,9
Information	0,7	0,7	0,7
Kartläggning	0,4	0,4	0,4
Stärka språkkunskaper	0,1	0,2	0,3
Insats hos annan aktör	0	0	0
Motiverande samtal	0,2	0,2	0,2

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Arbetsförmedlingen. *Utvecklade matchningstjänster - Återrapport regleringsbrev 2022*. Dnr Af-2022/0029 0760. Uppdrag 3.4.

⁷¹ Arbetsförmedlingens datalager.

Stärka digital kompetens	0,1	0,1	0,1
Hälsofrämjande aktiviteter	0	0	0
Kortare utbildning	0	0	0
TOTALT	8,2	8,6	8,4

I tabellen nedan redovisas hur stor andel av deltagarna, fördelat på de olika nivåerna, som tog del av aktiviteter under minst en timme varje månad. I likhet med tabellen ovan visar data att deltagarna oavsett nivåindelning fick ta del av de olika aktiviteterna i nästan lika stor utsträckning. Det individuella mötet var i princip den enda aktiviteten som samtliga deltagare tog del av under minst en timme på månatlig basis.

Värt att notera är att aktiviteterna ”insats hos annan aktör”, ”hälsofrämjande aktiviteter” samt ”kortare utbildning” nyttjades av få deltagare. Dessa aktiviteter har en något mer rustande karaktär än de mer vanligt använda aktiviteterna.

En risk som lyftes under intervjuerna med medarbetare var att de få obligatoriska momenten i tjänsten kan resultera i att deltagare inte får de aktiviteter som de skulle vara i behov av. Det ökade handlingsutrymmet medför att deltagarnas ansvar för att fylla tjänsten med lämpligt innehåll ökar. Deltagare som saknar förmåga eller inte har kunskap om vilket stöd som skulle kunna vara möjligt kan gå miste om en relevant planering. Främst gäller det deltagare som skulle kunna behöva rustande insatser.⁷²

Tabell 3: Aktiviteter, andel deltagare med minst 1 timme per månad uppdelat på olika nivåer inom ESF-områdena. Läses 1 % av deltagare i nivå A hade aktiviteten insats hos annan aktör under minst 1 timme varje månad. Data från perioden 2021-01 – 2022-03.⁷³

Aktivitet	Nivå A	Nivå B	Nivå C
Individuellt möte	98 %	98 %	98 %
Praktiskt stöd	54 %	54 %	55 %
Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer	30 %	30 %	26 %
Studie- och yrkesvägledning	33 %	32 %	31 %
Information	19 %	17 %	17 %
Kartläggning	26 %	26 %	25 %
Stärka språkkunskaper	6 %	7 %	10 %
Insats hos annan aktör	1 %	1 %	1 %
Motiverande samtal	14 %	14 %	15 %

⁷² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁷³ Arbetsförmedlingens datalager.

Stärka digital kompetens	4 %	5 %	5 %
Hälsofrämjande aktiviteter	1 %	1 %	1 %
Kortare utbildning	0 %	0 %	0 %

Likvärdig tillgång till stöd

Enligt jämställdhetskraven i förfrågningsunderlaget för tjänsten ska leverantörer arbeta aktivt för att kvinnor och män ska kunna få likvärdig tillgång till stöd och likvärdiga resultat.⁷⁴ En förutsättning är att leverantörer följer upp, analyserar och bedömer hur stöd och aktiviteter fördelas mellan könen. Det ställs även krav på tillgänglighet. Utöver de grundläggande kraven kan leverantörerna själva välja hur de ska utforma sin verksamhet. Det ligger i linje med tjänstedesignen i övrigt då leverantörerna antas anpassa verksamheten för att kunna nå bästa möjliga resultat.

Arbetsförmedlingen har genomfört analyser gällande hur fokus på jämställdhet och likvärdigt stöd för män och kvinnor kan öka. Dessa visade på att myndigheten bör ställa tydligare krav på att leverantörerna aktivt arbetar med jämställdhet och att det är av stor vikt att kraven kontrolleras och följs upp av myndigheten.⁷⁵

Utifrån fördjupade tabeller (se bilaga 2) går det att utläsa att det inte fanns någon väsentlig skillnad mellan de olika nivåerna oavsett kön, inrikes- eller utrikes född eller om deltagaren har en funktionsnedsättning eller inte. Över lag fick deltagarna ta del av aktiviteterna på ett likvärdigt sätt. De aktiviteter som skiljde sig från mängden var ”stärka språkkunskaper” där utrikes födda genomgående tog del av aktiviteten i högre utsträckning än övriga samt ”kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer” där män, jämfört med kvinnor, i något större utsträckning fick ta del av aktiviteten.

Deltagarnas upplevelse av aktiviteterna i tjänsten

Utöver statistik över aktiviteter och insatser hos leverantören undersökte projektledningen innehållet i tjänsten genom att titta på de enkäter som skickades ut till deltagarna vid flera tillfällen under tiden de var i tjänsten.

I tabellen nedan redovisas svaren från enkäterna till deltagare på frågan om på vilka sätt de får hjälp av leverantören. Svaren redovisas fördelat på olika nivåer och bakgrundsfaktorer.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen. *Förfrågningsunderlag Kundval rusta och matcha*. Dnr Af-2021/0076 0034.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0081 0047.

Tabell 4: Svar på frågan "På vilket sätt har du fått hjälp av [leverantörsnamn] under [period]?" under perioden 2021-11 - 2022-02 i enkät som skickas ut till deltagare drygt tre månader in i tjänsten.

	Hitta och söka jobb	Söka utbildning	Utforma ansökningar	Träning inför intervjuer och arbetsgivar-kontakter	Uppföljning av sökta jobb	Övrigt
Nivå A	72 %	25 %	40 %	36 %	31 %	28 %
Nivå B	70 %	27 %	33 %	35 %	32 %	24 %
Nivå C	68 %	27 %	30 %	32 %	30 %	26 %
Kvinnor	66 %	24 %	30 %	33 %	30 %	27 %
Män	73 %	29 %	36 %	34 %	32 %	25 %
Inrikes födda	71 %	26 %	48 %	38 %	32 %	34 %
Utrikes födda	68 %	27 %	22 %	31 %	30 %	20 %
Med funktionsnedsättning	68 %	22 %	45 %	37 %	32 %	34 %
Utan funktionsnedsättning	70 %	28 %	31 %	33 %	31 %	24 %
Totalt	70 %	27 %	33 %	34 %	31 %	26 %

När det gäller nivåer var den främsta skillnaden att deltagare i nivå A i större utsträckning uppgav att de fått hjälp med att hitta och söka jobb, att utforma ansökningar, att träna inför intervjuer och få kontakt med arbetsgivare, än deltagare i nivå B och C.

När det gäller bakgrundsfaktorer framkom att:

- Män i större utsträckning än kvinnor angav att de fått hjälp med att hitta och söka jobb, söka utbildningar och utforma ansökningar.
- Inrikes födda angav i större utsträckning än utrikes födda att de fått hjälp med att utforma ansökningar, träna inför intervjuer och övrig hjälp.
- Deltagare med funktionsnedsättning angav i större utsträckning att de fått hjälp med att utforma ansökningar och övrig hjälp än deltagare utan funktionsnedsättning men att de i lägre utsträckning fått hjälp med att söka utbildning.

Kundnöjdhet

För att undersöka hur nöjda deltagarna är med tjänsten och dess innehåll använde sig projektledningen av resultatet från de enkäter som deltagarna besvarade under sitt deltagande.⁷⁶ Även vid intervjuerna med deltagare ställdes frågor gällande kundnöjdhet, både till deltagarna och till medarbetarna.⁷⁷ Kundnöjdhet handlar om deltagarnas inställning och motivation till att delta i tjänsten.

Av enkätsvaren framkom att merparten av deltagarna hade en relativt positiv upplevelse av tjänsten. Det var till exempel cirka 80 procent som angav att hjälpen från leverantören hade ökat deras möjligheter att få ett jobb eller börja studera. Ungefär 80 procent av deltagarna angav också att de var mycket nöjda eller nöjda med bemötandet de hade fått från leverantören.

Även under intervjuerna berättade en majoritet av deltagarna att de var nöjda med stödet de fått, oavsett vilken nivå de tillhör. Vid frågan om vad de uppskattade med tjänsten angav de främst den goda kontakten med handledaren som de upplevt som stöttande och uppmuntrande. Deltagarna hade också uppskattat att de fått hjälp att utforma ansökningshandlingar.

Deltagare som i enkätsvaren uppgav att de var missnöjda menade att tjänsten inte tillfört dem något, alternativt att de hade upplevt problem i kommunikationen med leverantören, eller att de haft problem på grund av frånvaro och avvikelser. Liknande upplevelser beskrevs vid intervjuerna med deltagare och det som främst lyftes var att tjänsten inte ledde till konkreta resultat. Ett antal deltagare i nivå A berättade att stödet i till stor del handlat om sådant de redan visste själva. Ett antal deltagare i nivå C angav att de hade fått ta för mycket eget ansvar och att de hade saknat ett individuellt anpassat stöd. De hade också en förväntan på att få mer stöd eller en ny planering om de inte nådde målet med arbete eller studier.⁷⁸

Enligt medarbetarna är ”Arbetssökande som är missnöjda med tjänsten i själva verket ofta missnöjda med leverantören”. De angav även att det finns arbetssökande som har en negativ inställning redan under samtalet när de får information om och anvisning till tjänsten.⁷⁹

Stöd på distans

Inom tjänsten rusta och matcha finns det möjlighet att ge en del av stödet på distans. Under pandemin användes stöd på distans i mycket större utsträckning än vad det var tänkt från början.⁸⁰ Under intervjuerna med deltagarna angav de flesta arbetssökande att de upplevde att stödet på distans hade fungerade bra, oavsett vilken nivå de tillhörde. Samtidigt fanns det flera deltagare som hade föredragit att ta del av stödet på plats.

⁷⁶ Enkäten skickas ut till samtliga deltagare efter att de deltagit 90 respektive 180 dagar i tjänsten samt efter avslutad tjänst. Svarefrekvensen under 2021 var ungefär 47 % (90/180 dagar) och 30 % (efter avslutad tjänst).

⁷⁷ Se vidare avsnitt 2.4.1 gällande intervjuerna som genomfördes inom projektet.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen. *Intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen. *Intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁸⁰ Beslut om att i så stor utsträckning som möjligt använda distanslösningar under pandemin.

En positiv aspekt av att tjänsten erbjuds på distans är att en deltagare kan välja en leverantör på annan ort för att få ett stöd som inte finns på den egna orten, exempelvis en leverantör som är nischad inom ett specifikt område. Detsamma gäller för deltagare som på grund av sin boställningsort saknar en leverantör i närområdet. En deltagare beskrev att hans datorvana och digitala mognad ökat i och med stödet på distans.

En försvårande faktor var tekniska problem, i synnerhet för deltagare med låg digital kompetens. Under intervjuerna berättade deltagare i nivå C om tekniska utmaningar, vilket bekräftade iakttagelsen. De uppgav också att de haft problem på grund av språksvårigheter och funktionsnedsättning, något som knappt nämndes av deltagarna i övriga nivåer. För några deltagare var det svårt att uppfatta vad som sagts och de menade att det hade underlättat om träffarna varit fysiska.⁸¹

Under intervjuerna med medarbetare framkom en bild av att det finns leverantörer som utnyttjar möjligheten till stöd på distans på felaktiga sätt. Ett exempel som lyftes var en leverantör som befann sig på en annan kontinent och coachade deltagare därifrån. Det väckte bland annat frågan om leverantören hade tillräcklig kunskap om den svenska arbetsmarknaden och lokalkännedom om arbetsmarknaden där deltagarna befann sig.⁸²

Flera deltagare nämnde också att det var svårt att upptäcka diskriminering eller särbehandling när stödet gavs via digitala kanaler. Anledningen var att deltagarna inte hade någon kontakt med de övriga deltagare via gemensamma aktiviteter eller möten utan de hade endast enskilda möten med handledaren.⁸³

3.2.5 Lärdomar ur ett deltagarperspektiv

Deltagaransvar och tillgång till anpassad och relevant information

Leverantörsvalet är viktigt både för deltagarna och för Arbetsförmedlingen. För deltagaren påverkar valet vilket stöd de får på vägen mot arbete eller studier. För Arbetsförmedlingen är deltagarnas val en grund för att kunna förbättra och utveckla tjänster som leverantörer utför åt myndigheten.

En förutsättning för att deltagarna ska göra välgrundade val är att de får tillgång till fördjupad information om de olika leverantörerna och deras utbud för att kunna jämföra olika leverantörer med varandra. Det kopplar an till att rusta och matcha ger leverantörerna en hög grad av frihet att själva utforma tjänstens innehåll. Saknas informationen är risken stor att deltagarna gör slumpmässiga val, alternativt låter närhetsprincipen styra trots att de har specifika behov. Del av valet hör också samman med att deltagaren ska förstå vilken roll och uppgift leverantören har och att det finns en öppning för byte av leverantör under tiden i tjänsten.

Att aktivt välja leverantör kan troligen vara utmanande för en del deltagare. Exempel är de som har svårt att läsa och uttrycka sig på svenska då tillgången till information

⁸¹ Arbetsförmedlingen. *Intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁸² Arbetsförmedlingen. *Intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁸³ Arbetsförmedlingen. *Intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

på andra språk är begränsad. Det kan också påverka kännedomen om att byte av leverantör är möjligt.

Förutom att välja leverantör behöver deltagaren också ansvara för att förmedla information mellan Arbetsförmedlingen och leverantören. Den befintliga sekretesslagstiftningen medför att deltagaren får agera mellanhand. Deltagaren kan få i uppgift att ta reda på vilka möjligheter det skulle kunna finnas till olika former av stöd från Arbetsförmedlingen för att därefter delge informationen till leverantören. Tillvägagångssättet innebär att informationsutbytet fördröjs och att information lätt missförstås eller missstolkas av någon part.

Ett utvecklingsområde som identifierades under projektet gäller förbättrad informationen till deltagarna om vilken roll leverantören har och vilka krav de kan ställa på leverantören. Det handlar samtidigt om att deltagaren själv behöver förstå vad tjänsten innebär och vilket ansvar som vilar på den som deltar i tjänsten. Ytterligare ett område med utvecklingspotential är informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna när det gäller uppgifter om deltagare.

Användning av rustande aktiviteter

Enligt statistiken för vilka aktiviteter som deltagarna får ta del av under sin tid i rusta och matcha erbjuds rustande aktiviteter i relativt liten utsträckning.⁸⁴ Det kan innebära en risk för att deltagare som skulle behöva rustande aktiviteter inte får det i den utsträckning de borde. Statistiken tyder på att deltagargrupper med olika stödbehov får ta del av aktiviteter i ungefär samma utsträckning. Ett exempel var att andelen som fått ta del av en specifik aktivitet endast i mindre grad hade en koppling till vilken nivå av tjänsten deltagarna tillhörde. Även tiden deltagarna la på olika aktiviteter var oberoende av nivåttillhörighet.

Det finns ingen formell uppdelning mellan rustande och matchande aktiviteter. Samma aktivitet hos två olika leverantörer kan också vara väldigt olika utformad. Bedömningen från projektledningen var dock att till exempel praktiskt stöd och kontakter med arbetsgivare är mer av en matchande karaktär än till exempel hälsofrämjande aktiviteter och aktiviteter som syftar till att stärka den digitala kompetensen.

Ett antagande som framkom både vid intervjuerna med medarbetarna och med kommunrepresentanter var att leverantörerna främst fokuserar på deltagare med en nära väg till arbete eller studier. Uppgiften bekräftades till viss del av leverantörerna som menade att ersättningsmodellens utformning med en låg grundersättning och en hög resultatetsättning gjorde det svårt att arbeta långsiktigt. Det medförde att de rustande aktiviteterna blev lidande.⁸⁵

Uppföljning av tjänsten är viktigt för att myndigheten ska kunna följa i vilken utsträckning deltagare erbjuds relevant stöd. Uppföljningen bör även ta hänsyn till

⁸⁴ Se Bilaga 2: Likvärdig tillgång till aktiviteterna.

⁸⁵ För mer detaljerad genomgång av leverantörernas beskrivning, se avsnitt 3.4.6. *Förutsättningar för att arbeta med samtliga deltagare.*

olika nivåer och bakgrundsfaktorer som kön, födelseland, eventuell funktionsnedsättning, ålder med mera.

Tillgång till tjänsten och stöd utifrån ett jämställdhets-, tillgänglighets- och icke-diskrimineringsperspektiv

Arbetet i projektet visade på att det kvarstod utmaningar gällande tillgången till tjänsten. Det gällde både likabedömning vid den statistiska bedömningen och att handläggarna agerar medvetet när de gör en annan bedömning. En utveckling av systemstödet skulle kunna motverka felaktiga och onödiga avsteg från det statistiska bedömningsstödet utfall.

Det statistiska bedömningsstödet analyserades ur ett likabehandlingsperspektiv av Arbetsförmedlingen under våren 2021.⁸⁶ Resultatet var relativt gott. Vid tidpunkten för rapportens publicering hade en justering av målgruppen genomförts, vilket innebär att resultatet sannolikt redan var inaktuellt. Därefter skedde ytterligare justeringar vilket påverkade deltagarsammansättningen. En ny kvalitetsgranskning av det statistiska bedömningsstödet vore önskvärt för att bedöma om tillgången till tjänsten är att betrakta som likvärdig och icke-diskriminerande.

Granskningen av annan bedömning som genomfördes under våren 2021 påvisade att det fanns skillnader kopplat till kön, födelseland och funktionsnedsättning.⁸⁷ Detsamma gäller för arbetssökande som inte erbjöds tjänsten på grund av exempelvis handläggarfel. Skillnaderna innebär inte nödvändigtvis att en bedömning är fel. Däremot behöver resultatet följas upp löpande för att ta ställning till om fler åtgärder behövs utöver dem som redan genomförts.

Ytterligare en aspekt är leverantörernas arbete med deltagarna för att ge dem likvärdig tillgång till stöd oavsett kön, ursprung, ålder och övriga grunder för diskriminering. Ett antagande i tjänsten är att stödbehovet skiljer sig åt mellan nivåerna och aktiviteterna som erbjuds borde rimligtvis variera. Statistiken som projektledningen tog fram angav att deltagarna fick ta del av aktiviteterna hos leverantörerna på ett likvärdigt sätt. Det behöver ställas i relation till om deltagarna också fått likvärdiga resultat. Det gick inte att se någon större skillnad i aktivitetsutbudet kopplat till tjänstens olika nivåer.

Statistiken kan tyda på att individuella planeringar i hög grad saknades. Intervjuerna tycktes bekräfta antagandet, i synnerhet baserat på svaren från deltagare i nivå C, men även baserat på uppgifter från handläggarna. Trots leverantörernas utökade handlingsutrymme tyder underlagen på att standardartade planeringar förekommer i stället för att erbjuda unika individanpassade planeringar i strävan mot att förkorta deltagarens tid i arbetslöshet.

⁸⁶ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha – en kvalitetsgranskning*. Dnr Af-2020/0046 7913.

⁸⁷ Arbetsförmedlingen. *Löpande uppföljning av lämpliga individer utan beslut om rusta och matcha*. Dnr Af-2020/0063 4705.

3.3 Att handlägga tjänsten rusta och matcha

Handlägningsprocessen för rusta och matcha beskriver flödet av arbetsuppgifter i tjänsten och fördelningen av arbetsuppgifter mellan handläggarna. I avsnittet beskrivs hur Arbetsförmedlingens medarbetare och chefer inom ESF-projektet upplevde arbetet med rusta och matcha samt organisationen för att handlägga tjänsten. Det avslutas med en sammanställning av lärdomar kopplat till den förändring som det nya arbetssättet i rusta och matcha inneburit för Arbetsförmedlingens interna arbete.

3.3.1 Organisation, ledning och styrning

När rusta och matcha implementerades i mars 2020 fanns det fastställda volymmål som skulle uppnås under det första året med tjänsten. Att få upp deltagarantalet i tjänsten var viktigt för att underlaget skulle vara tillräckligt omfattande för analyser av tjänstens funktionalitet och för att ge leverantörerna möjlighet att kunna fullfölja sitt uppdrag. Eftersom tjänsten utgår från att deltagaren själv väljer leverantör finns det inte några garantivolymer för leverantörerna.⁸⁸

Enhetlig organisationsstruktur för rusta och matcha i ESF-regionerna

Merparten av de leveransområden som ingick i ESF-projektet upplevde en svårighet att komma upp i de fastställda volymmålen. Myndigheten genomförde en analys för att få svar på varför regionerna nådde sina volymmål i olika hög utsträckning. Enligt analysen fanns det en koppling till skillnader i organisation, ledning och styrning på lokalkontoren. Baserat på utredningens slutsats, samt med målsättningen att uppnå volymmålen och skapa enhetlighet, beslutades att lokalkontoren skulle inrätta dedikerade sektioner som uteslutande arbetade med rusta och matcha. Det skulle också finnas en dedikerad chef, dedikerade medarbetare och styrningen skulle vara resultatinkriktad både på team- och individnivå.

Projektet fick i uppdrag att följa upp beslutet vilket också skedde under december 2020. Intervjuerna med medarbetare, delprojektledare och chefer innehöll ett antal frågor som syftade till att följa upp hur beslutet påverkat arbetet på lokalkontoren i praktiken, samt få en bild av hur en styrd organisationsstruktur med en rollstyrd fördelning av arbetsuppgifter upplevdes. Avdelningen personligt distansmöte påverkades inte av beslutet eftersom deras organisationsstruktur är nationell och arbetet innebär kontakt med nyinskrivna arbetssökande.

Upplevelse av organisationsdirektivet

Enligt intervjuerna uppskattade chefer, delprojektledare och medarbetare den centrerade och enhetliga organisationsstrukturen. På sina håll hade den tydliga strukturen gjort att arbetet i sektionen för rusta och matcha flöt på mer smärtfritt än på andra sektioner.⁸⁹ En arbetsförmedlare angav vid intervjun att "Det är roligt att vara generalist men man blir ju duktigare om man får specialisera sig".⁹⁰

⁸⁸ Lag (2008:962) om valfrihetssystem. Lag (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

⁸⁹ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁹⁰ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Samtidigt kunde direktivet följas i olika hög grad beroende på lokalkontorens förutsättningar och en av delprojektledarna beskrev det som att "organisationen kanske var mer anpassad för större enheter".⁹¹ Erfarenheten från projektet påvisade att större kontor generellt lättare kan avsätta resurser till koncentrerad handläggning av en specifik tjänst än kontor med färre anställda. Ytterligare en faktor som framkom var en risk att centrerat beslutsfattande gör arbetet sårbart eftersom det finns tillfällen när resurserna behöver omfördelas på kontoret för att jämna ut arbetsbelastningen.

Cheferna fick frågan om de skulle vilja göra om organisationsstrukturen och gå ifrån den styrning som kom genom direktivet på hösten 2020. Svaret var unisont nej, eftersom de generellt sett var nöjda både med verksamhetslogiken och rollfördelningen. Detta trots att den senare både behövde förtydligas och vidareutvecklas, vilket beskrivs i nästkommande avsnitt. Samtliga tog upp hur viktigt det är att myndigheten förmedlar en tydlig, prioriterad målbild och att den kommuniceras på ett sätt som gör det enkelt för medarbetarna att förstå varför förändringen är viktig. Om det inte är tydligt för alla involverade medarbetare blir det svårt att förstå vad som ska uppnås och hur det egna arbetet bidrar till att förflytta verksamheten mot målet.⁹²

Uppföljningsarbete och volymstyrning

Både chefer och delprojektledare lyfte fram att den enhetliga strukturen runt dem som arbetar med rusta och matcha gjorde det lättare att följa upp hur det gick för det egna kontoret. Genom regelbundna avstämningar, från dagligdags till veckovis kunde teamen följa vägen mot volymmålen. Medarbetarna fick också återkoppling på den egna insatsen till teamets och kontorets arbete, något som bidrog till att öka motivationen hos medarbetarna.⁹³

Styrningen mot volym upplevdes olika i ESF-projektets leveransområden och för merparten krävdes det krafttag för att nå hela vägen fram. Några av delprojektledarna menade att det både handlade om kontorets förutsättningar för att nå volymmålen under det första året med tjänsten och den påverkan på antal beslut som målgruppsjusteringen i augusti 2021 medförde. Volymmålen upplevdes också som otydliga på grund av att det inte var uttalat var de kom ifrån, om det var mål för projektet eller om volymmålen kom från linjeorganisationen.⁹⁴

3.3.2 Förändrat arbetssätt genom specialisering

När tjänsten rusta och matcha lanserades styrdes handläggningen av en nationellt framtagen arbetsprocess som beskrev det övergripande flödet för att handlägga tjänsten. Varje kontor inom ESF-projektets leveransområden tog fram sitt eget arbetssätt baserat på en tolkning av vad arbetsprocessen beskrev. Resultatet blev att det inom den kundnära verksamheten sammanlagt fanns sju olika sätt att arbeta med tjänsten.

⁹¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁹² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Enhetlig arbetsprocess och ny handläggarroll

I samband med direktivet om en enhetlig organisationsstruktur för rusta och matcha introducerades beslutshandläggare som en ny yrkesroll. Syftet med den nya rollen var att underlätta arbetet för arbetsförmedlare genom att ta över beslutsfattandet för tjänsterna rusta och matcha och stöd och matchning. Från start upplevde de kundnära verksamheterna att beslutshandläggarnas mandat och arbetsuppgifter var otydliga, inte minst på grund av att mandaten skiljde sig åt tjänsterna emellan.⁹⁵

De regionala delprojektledarna uttryckte en frustration över att handläggningen inte var enhetlig och efterfrågade en tydligare arbetsprocess för att likrikta arbetet med tjänsten inom projektet. Projektledningen hörsammade behovet. Med hjälp av delprojektledarna togs det inom ramen för projektet fram en enhetlig arbetsprocess. Den beskrev den minsta gemensamma nivån av handläggning för rusta och matcha baserat på arbetsflödet hos den kundnära verksamheten inom ESF-projektet. Från ledningshåll fick projektet därefter i uppdrag att även beskriva fördelningen av arbetsuppgifter mellan beslutshandläggare och arbetsförmedlare i arbetsprocessen. Verksamhetsrådets (VO) ledning beslutade om den uppdaterade arbetsprocessen i juni 2021. Arbetet med att vidareutveckla processen skedde därefter utanför projektet.

Specialiserad handläggning

Att arbeta som arbetsförmedlare på myndigheten kräver kunskap om samtliga tjänster och insatser som myndigheten har att erbjuda de arbetssökande. Direktivet om enhetlig organisationsstruktur innebar att handläggarna fick koncentrera sig på att handlägga en tjänst och fördjupa sig i ett par specifika arbetsmoment. Det nya arbetssättet sågs som en positiv förändring⁹⁶ och en av delprojektledarna menade att specialiseringen bidragit till en bättre arbetsmiljö.⁹⁷ Ett par arbetsförmedlare lyfte fram fördelarna med att arbeta specialiserat. De fördelar som lyftes fram var att

- motverka felaktiga utbetalningar till leverantörer,
- främja enhetlig handläggning genom centrerat beslutsfattande,
- kunna hantera den ökande ärendemängden, samt
- främja rättssäkerheten.

Förutom ett par beslutshandläggare angav samtliga medarbetare att de föredrog det dedikerade och specialiserade arbetssättet framför att vara ansvarig för en arbetssökandes väg från inskrivning till utskrivning. Den främsta fördelen var att komma bort från den personbundna handläggningen, som av vissa kallades ”handläggarlotteriet”. Över lag såg de inte någon risk för att arbetet skulle bli enahanda. Då tjänsten är komplex upplevde de att arbetet blev omväxlande och handläggarna behövde både ha specialistkunskap om tjänsten rusta och matcha

⁹⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁹⁶ Arbetsförmedlingen *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁹⁷ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

samtidigt som de hade generell kunskap om Arbetsförmedlingens övriga tjänster och insatser.⁹⁸

Behov av ett smidigt arbetsflöde

För att specialiseringen ska fungera fullt ut krävs att arbetsflödet för att handlägga tjänsten är enkelt. Sedan rusta och matcha infördes har de negativa upplevelser som ofta beskrivits handlat om problem med systemstödet, otydlig information och otydliga mandat, faktorer som haft en negativ inverkan på handläggarnas arbetsmiljö. Om en handläggare kan koncentrera sig på tjänsten i stället för att ha fullt fokus på att göra rätt vid varje steg i arbetsprocessen minskar stressen och arbetsmiljön förbättras. Den enhetliga arbetsprocessen underlättar arbetet inom tjänsten, men det behöver även finnas enhetliga processer för steget vidare till andra insatser och tjänster eftersom alla vill göra rätt och vill att det ska vara lätt att göra rätt.⁹⁹ En informant beskrev situationen vid intervjutillfället som att ”Handläggarna upplever att de har bestigit Mount Everest när de har fattat ett beslut”.¹⁰⁰

3.3.3 Fördelning av arbetsuppgifter mellan handläggare

Arbetsförmedlingen befinner sig i en förändringsfas för att börja arbeta ärendeindelad i stället för att varje arbetssökande är knuten till en ansvarig handläggare. Arbetsprocessen för rusta och matcha stödjer övergången till det nya arbetssättet.

Uppdelningen av arbetsuppgifter mellan arbetsförmedlare och beslutshandläggare upplevdes av arbetsförmedlare på lokalkontoren som en stor skillnad gentemot hur de tidigare arbetat med andra tjänster. De flesta var positiva till förändringen. Det nya arbetssättet med uppdelade arbetsuppgifter fanns endast på lokalkontoren, eftersom avdelningen personligt distansmöte endast hade arbetsförmedlare som arbetade med rusta och matcha. När rollen beslutshandläggare infördes gjorde avdelningen personligt distansmöte bedömningen att det skulle ha krävts en för komplex kompetensstyrning och genererat så små volymer att det inte fanns grund för att inkludera beslutshandläggare i handläggningen av tjänsten.

På lokalkontoren arbetar beslutshandläggarna främst med att kontakta sökande som bedöms tillhöra målgruppen för tjänsten. Vid samtalet genomför de en statistisk bedömning och om utfallet blir positivt fattar de beslut om tjänsten. Över lag ansvarar beslutshandläggarna också för att hantera underlag som kommer in från leverantörerna i pågående ärenden. När det finns behov av fördjupad kunskap tar de hjälp av arbetsförmedlarna.¹⁰¹

Vid intervjuerna sökte projektledningen svar på hur den ärendeindelade handläggningen påverkat medarbetarnas arbete och hur det uppdelade arbetssättet upplevdes på kontoren. Enligt samtliga chefer innebar arbetssättet i rusta och matcha en förflyttning från att coacha och motivera de arbetssökande till att i stället arbeta

⁹⁸ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

⁹⁹ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

för att uppnå mätbara resultat. En delprojektledare menade att styrningen mot volymmål gynnade medarbetare som är resultat- och målinriktade.¹⁰²

Kompetenser för handläggning av tjänsten

På frågan om vilka kompetenser som krävs för att arbeta med den utvecklade matchningstjänsten angav svaren från cheferna, delprojektledarna och medarbetarna att det beror på vilka arbetsuppgifter som ska utföras. Samtalskompetens krävs för att ha kontakt med arbetssökande, både för att effektivisera samtalen och för att hantera svåra samtal. Samma förmåga krävs för att arbeta med leverantörer. Andra arbetsuppgifter kräver förmåga att arbeta strukturerat och att ha en administrativ förmåga, till exempel att hantera underlag som kommer in från leverantörer. En delprojektledare menade att vissa medarbetare var analytiskt lagda och drivs av att fördjupa sig i specifika arbetsuppgifter som kräver utredning.¹⁰³

3.3.4 Yrkesroller i handläggningen

Genom den nya matchningstjänsten förändrades rollen som arbetsförmedlare. Arbetsuppgifterna delas med beslutshandläggare och leverantörernas handledare har tagit över arbetsförmedlarnas nära kontakt med de arbetssökande. Den nya arbetsförmedlarrollen innebär enligt intervjuerna en specialistroll som kopplas in så snart det handlar om ”krängelärenden” eller när det krävs fördjupad kunskap.¹⁰⁴

Otydlig ansvarsfördelning

Ärendeindelad handläggning sågs som positivt enligt chefer, delprojektledare och medarbetare. Orsaken till missnöje handlade om beslutshandläggarnas otydliga rollbeskrivning, deras oklara mandat och ofullständiga utbildning.¹⁰⁵ Otydligheten försvårade handläggningen och skapade osäkerhet hos handläggarna.

Ytterligare en försvårande faktor utöver ett diffust mandat, var att systemstödet definierade ärenden annorlunda än vad verksamheten gjorde. På grund av att systemstödet inte stödde tjänstens arbetsprocess och uppdelningen av arbetsuppgifter mellan de två yrkesrollerna togs temporära lösningar fram. Delprojektledarna betonade vid intervjuerna att beslutshandläggarna var engagerade och duktiga, men de saknar den kompetens och det mandat som arbetsförmedlare har.¹⁰⁶

Pågående beslut ger hög arbetsbelastning

När tjänsten infördes fanns det enligt en av enhetscheferna inte någon beredskap för den arbetsbörda som pågående beslut innebar, det vill säga att hantera de handlingar och uppgifter som kommer in från leverantörerna. För att minska stressen och förbättra arbetsmiljön började flera kontor inom ESF-projektet fördela ärenden som

¹⁰² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

ska hanteras under dagen mellan handläggarna.¹⁰⁷ Beslutshandläggarna hade kompetens och uppdrag att hantera enklare rutinärenden medan arbetsförmedlarna tog hand om ärenden som krävde arbetsförmedlarkompetens. Det kunde handla om anställningar med stöd, ersättningsärenden och frågor kopplat till deltagarens underliggande programbeslut.

På grund av den ojämna kunskapsnivån mellan arbetsförmedlare och beslutshandläggare ökade arbetsförmedlarnas arbetsbörda markant när de började arbeta med rusta och matcha. Utöver de egna arbetsuppgifterna fick de frågor och ärenden från beslutshandläggarna på grund av att de antingen saknade kunskapen eller på grund av att det var ett ärende som de inte fick hantera.¹⁰⁸ Stödfunktionen rådgivningens erfarenhet var att beslutshandläggarna saknade grundläggande kunskap för att förstå svaren de fick på frågorna de ställde. Det gjorde att de inte alltid kunde ge korrekta svar på frågor de fick av arbetssökande och leverantörer. En konsekvens som lyftes var att rättssäkerheten och kundnöjdheten äventyrades, en reflektion som även leverantörerna lyfte.¹⁰⁹

Flertalet arbetsförmedlare uttryckte vid intervjuerna att de gärna hade sett att det fanns fler arbetsförmedlare i stället för beslutshandläggare då det skulle effektivisera och underlätta arbetet med tjänsten.¹¹⁰

3.3.5 Förändrat arbetssätt genom statistisk bedömning

Till skillnad från andra tjänster i myndighetens tjänsteportfölj används en statistisk bedömning för att bedöma om tjänsten är lämplig för en arbetssökande. För arbetsförmedlare som är vana vid att tillsammans med den arbetssökande ta fram en planering och göra en bedömning av lämplig insats innebär stödet från den statistiska bedömningen en omställning. En arbetsförmedlare uttryckte det som att de använde "hårda" värden för att bedöma om tjänsten är lämplig för en arbetssökande¹¹¹.

Bedömningar som avviker från utfallet i den statistiska bedömningen

Vid intervjuerna beskrev två chefer den mentala förändring som arbetsförmedlarna behövde genomgå och de menade att den statistiska bedömningen varit lättare att ta till sig för beslutshandläggare eftersom de var nyanställda. Både delprojektledare och stödfunktionen rådgivningen noterade att viljan att gå emot utfallet i den statistiska bedömningen var störst när handläggarna precis började arbeta med rusta och matcha.¹¹² Det gällde oavsett om det statistiska bedömningsstödet angav "ja" eller "nej" till tjänsten.¹¹³

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰⁸ Ibid. Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹¹⁰ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹¹³ Om utfallet är "ja" till tjänsten kan handläggaren göra avsteg från det statistiska bedömningsstödet, se vidare avsnitt 3.2.2. Om utfallet är "nej" till rusta och matcha kan handläggaren kontakta en intern stödgrupp för att få en bedömning om uppgifterna om den arbetssökande ger grund för att den arbetssökande trots utfallet är aktuell för tjänsten. Dem interna stödgruppen noterade att antal inkomna ärenden ökade markant efter

Den kundnära verksamheten inom ESF-projektet arbetade och arbetar aktivt för att öka förståelsen för det statistiska bedömningsstödet hos medarbetarna. I takt med att handläggarnas förståelse ökar och de får förtroende för det statistiska bedömningsstödet ändrar frågorna karaktär till att handla om kompletterande insatser i tjänsten, något som både stödfunktionen rådgivningen och delprojektledarna noterade.¹¹⁴ Samtidigt beskrevs en risk för att förtroendet för det statistiska bedömningsstödet skulle bli för stort. En farhåga var att det så småningom skulle bli en slentrianmässig bedömning i stället för en kvalificerad uppskattning om den arbetssökande är lämplig för tjänsten, eller om det skulle finnas andra insatser som skulle vara bättre utifrån den arbetssökandes förutsättningar och behov.¹¹⁵

Objektiv bedömning

Den främsta fördelen med det statistiska bedömningsstödet är enligt intervjuerna med medarbetarna att bedömningen både blir mer jämförbar och mer jämlik än när bedömningen görs av en handläggare. Ett par arbetsförmedlare menade att bedömningarna blev mer rättssäkra. Vissa av handläggarna menade att bedömningsstödet gav en trygghet i handläggningen. Exempelvis hade de märkt att de arbetssökande lättare tog till sig det statistiska bedömningsstödet resultat än om en handläggare gjort bedömningen. Detsamma gällde för handläggare som ibland misstrodde sina kollegors bedömningar men litade helt på bedömningsstödet.¹¹⁶

Direktivet gällande den statistiska bedömningen är att inte gå emot utfallet, förutom när det kommer fram uppgifter från den arbetssökande som indikerar att personen har andra behov av stöd. Vid de tillfällena kan handläggaren göra en bedömning som avviker från det statistiska bedömningsstödet utfall, så kallad annan bedömning. Enligt medarbetare som intervjuades var det väldigt sällan som de gjorde en annan bedömning.¹¹⁷ Statistiken visade en annan bild. Projektet gjorde vid två tillfällen fördjupade utredningar för att förstå vad som låg till grund för annan bedömning och hur det hanterades.¹¹⁸ Rekommendationerna som projektet tog fram baserat på utredningen lämnades vidare till myndighetens ledning för fortsatta åtgärder.

Förslag till vidareutveckling av den statistiska bedömningen

Det fanns tillfällena när den allmänna upplevelsen var att det statistiska bedömningsstödet utfall inte stämde överens med den arbetssökandes jobbchanser. Eftersom det var återkommande lämnade projektledningen uppgifterna vidare till utvecklarna av det statistiska bedömningsstödet. Det som främst framkom var följande situationer:

växlingen i september 2021. Det gällde både bedömning att den arbetssökande borde få ta del av tjänsten och rena handläggarfrågor som indikerade att handläggarna inte förstod vad som låg till grund för utfallet i det statistiska bedömningsstödet och hur tjänsten skulle handläggas.

¹¹⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹¹⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹¹⁸ För en detaljerad redovisning av utredningens resultat, se avsnitt 3.2.2.

- Arbetssökande som tidigare haft en anställning med lönebidrag fick ofta ”nej” vid den statistiska bedömningen trots att det var känt vad för arbete de sökte och vilken anpassning de behövde på en arbetsplats.¹¹⁹
- Arbetssökande med korta anställningar bedömdes stå för nära arbetsmarknaden för att ta del av tjänsten trots att de inte fick varaktiga anställningar.¹²⁰
- Högutbildade arbetssökande som trots sin utbildning bedömdes stå för långt från arbetsmarknaden för att ta del av tjänsten.¹²¹

Styrning och målgruppsjusteringar

Nackdelar som lyftes fram vid intervjuerna handlade dels om volymstyrningen, dels om möjligheten att låta en arbetssökande genomgå den statistiska bedömningen vid upprepade tillfällen. Enligt medarbetarna och delprojektledarna fanns det en risk att volymmålen gick före de arbetssökandes behov, att handläggaren valde att gå vidare till beslut om tjänsten trots att det fanns uppgifter om den arbetssökandes situation som talade emot det. Tanken var att det alltid gick att byta leverantör eller avbryta om det inte fungerade.¹²²

Sedan tjänsten lanserades har inställningarna i det statistiska bedömningsstödet justerats till följd av förändrade förutsättningar för myndigheten. Ett exempel som i hög grad påverkade arbetet inom projektet var direktivet om att utgå från hur länge en person varit inskriven som arbetssökande i stället för att följa utfallet från den statistiska bedömningen inför beslut om tjänsten. Syftet med förändringen var att fler långtidsarbetslösa skulle kunna ta del av tjänsten. Enligt delprojektledarna gjorde förändringen handläggarna osäkra på vad som gällde och förtroendet för det statistiska bedömningsstödet minskade så pass att det började ifrågasättas.¹²³ Sedan målgruppsjusteringen i augusti 2021 blev det enligt medarbetare rätt arbetssökande som fick ta del av tjänsten vilket kan tyda på en generell upplevelse bland handläggare att tjänsten är lämpligast för långtidsarbetslösa.¹²⁴

Oväntad positiv effekt

Under intervjuerna kom det vid ett par tillfällen fram beskrivningar av en positiv oväntad konsekvens av att bedömningsverktyget infördes. På ett par kontor vittnade man om att registervården förbättrats tack vare att handläggarna blev mer noggranna med att uppdatera uppgifterna om de arbetssökande. Anledningen var att korrekt och uppdaterad information möjliggjorde att rätt deltagare fick ta del av tjänsten och antalet avbrott minskade. Sannolikheten för att få ett ”ja” till tjänsten ökade också och när den arbetssökande fick stöd från leverantören minskade arbetsbördan för handläggaren. Ett par arbetsförmedlare berättade att faktorerna vid ett negativt utfall i det statistiska bedömningsstödet kan vara ett stöd för att avgöra vilka andra insatser

¹¹⁹ Utfallet anger att den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden är för långt för att ta del av tjänsten.

¹²⁰ Det kan exempelvis handla om tillfälliga säsongsanställningar eller kortare uppdrag inom kultur och media.

¹²¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹²² Ibid.

¹²³ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹²⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

som den arbetssökande skulle behöva. Exempel från en arbetsförmedlare var att föra en dialog med arbetssökande som inte tar arbetslösheten på allvar: ”Du bor i en kommun med hög utbildningsnivå. Har du inte funderat på att vidareutbilda dig?”.¹²⁵

Målkonflikter

Beroende på den arbetssökandes förutsättningar och behov kan flera olika insatser vara aktuella för en och samma person. Det finns volymmål för flera tjänster av myndighetens tjänster vilket kan leda till en konkurrens om de arbetssökande. Huvudregeln under projektet var att rusta och matcha gick före andra insatser, men att det i vissa fall fanns orsak att göra avsteg. Inom ramen för projektet utarbetades en matris som skulle underlätta handläggningen av rusta och matcha genom att tydliggöra prioriteringen av rusta och matcha i förhållande till andra tjänster. Matrisen är framtagen för att vara ett stöd för handläggarna i de fall den statistiska bedömningen rekommenderar rusta och matcha men det finns underlag som styrker att en annan insats skulle vara mer lämplig för individen, eller när det finns andra insatser som prioriteras före rusta och matcha. Genom matrisen blir det lättare för handläggarna att hantera målkonflikter. Den underlättar även handläggarnas bedömning om det finns grund för att avvika från det statistiska bedömningsstödet utfall eller inte.

3.3.6 Handläggningstid för tjänsten rusta och matcha

Ett av projektets lärandemål handlade om att följa upp tidsåtgången kopplat till beslutsfattandet. När tjänsten implementerades gjordes en grov uppskattning av tiden som krävdes för att fatta beslut om tjänsten. Syftet med uppskattningen var att kunna göra en produktionsplanering. För att få en mer korrekt uppfattning om hur lång tid det tar att genomföra de olika stegen i arbetsprocessen genomförde den kundnära verksamheten inom ESF-regionerna tidsuppskattningar som grundade sig på handläggarnas arbete med tjänsten.

Genomgående under projekttiden pågick det ett arbete för att effektivisera och tydliggöra handläggningen, vilket hade en positiv inverkan på tiden det tar att fatta ett beslut. En tidstjuv som identifierades och hanterades innan tidsstudierna genomfördes var informationsinsatsen inför den statistiska bedömningen vid samtalet med den arbetssökande. I stället för att muntligen informera om tjänsten och den statistiska bedömningen fick den arbetssökande skriftlig information. Det medförde att handläggaren i stället kunde fokusera på personens lämplighet för tjänsten i kontakten med den arbetssökande.

Tidmätningarna delades upp på arbetsmomenten inför beslut, beslut och efter beslut. Syftet med uppdelningen var att separera beslutsfattandet från hanteringen av pågående ärenden. Eftersom handlägningsprocessen för rusta och matcha är komplex upplevde handläggarna att det var svårt att med säkerhet beräkna tiden för varje steg. Det gör att resultatet inte går att se som definitivt, men det ger en uppfattning om tiden för respektive arbetsmoment.

¹²⁵ Ibid.

Genomgående i den första studien framkom skillnader i handläggningstiden mellan de lokalkontor som arbetat med tjänsten från start och kontor som precis börjat handlägga tjänsten. Med erfarenhet förkortades tiden för handläggningen. Längre handläggningstider gick också att koppla till driftstörningar i systemstöden, vilka var relativt vanligt förekommande, samt utmaningar med att få kontakt med de arbetssökande och leverantörer.

Resultatet mellan de båda mättillfällena uppvisade endast marginella skillnader. En reflektion som gjordes vid det senare tillfället var att effektiviseringar av handläggningen inte får ske på bekostnad av kvaliteten, exempelvis när det gäller planeringssamtalen med de arbetssökande. Det konstaterades också att arbetsmomentet beslut om insats (BOI) i det nya systemstödet var mer effektivt än att handlägga beslut i det gamla systemstödet Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS).

Tabell 5: Tidsstudier rusta och matcha 2021.

Arbetsprocess	Kundstatus	Antal minuter per ärende Q2 2021	Antal minuter per ärende Q4 2021
Innan beslut	Får information om bedömningsstödet, får bokning om planeringssamtal.	10	12
Beslut	Får information om Rusta och matcha, deltar på planeringssamtal, får eventuellt KVR eller ramprogrambeslut, erbjuds Rusta och matcha, väljer leverantör.	55	51
Efter beslut	Deltar i tjänsten Rusta och matcha, uppföljningssamtal, ev påbörjar arbete/fullföljer tjänst.	53	51

3.3.7 Kommunikation och information för enhetlig handläggning

En svårighet som framför allt lyftes av handläggare och delprojektledare¹²⁶, men som också framkom när rusta och matcha skulle införas nationellt¹²⁷, var att säkerställa enhetlig och lättillgänglig information. Under intervjuerna berättade en chef att det varit en markant utmaning att bredda och sprida kompetensen hos medarbetarna, vilket gjorde att enhetligheten på lokal nivå kom över tid.¹²⁸

Inför implementeringen av rusta och matcha tog avdelningen personligt distansmöte fram stegvisa instruktioner för handläggningen av rusta och matcha. Syftet var att skapa rätt förutsättningar för en nationellt enhetlig handläggning på avdelningen personligt distansmöte och instruktionerna fanns lätt tillgängliga på myndighetens intranät. Instruktionerna användes även av lokalkontoren som uppskattade

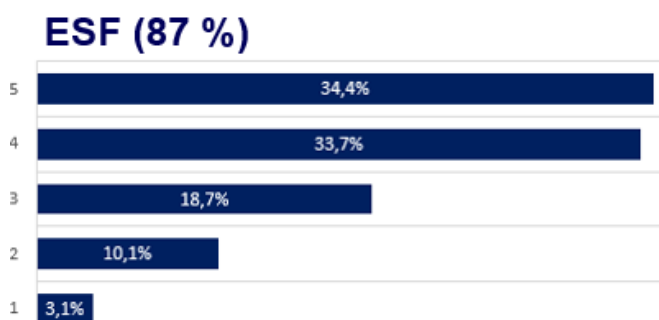
¹²⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹²⁷ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

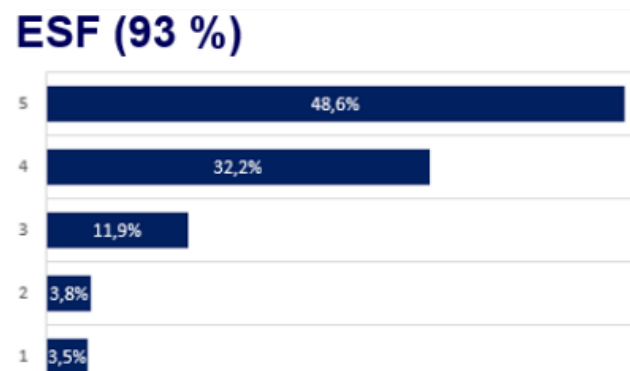
¹²⁸ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

tydligheten i de stegvisa instruktionerna.¹²⁹ Enligt resultatet från införandenkäten var strategin framgångsrik. Medarbetarna hos avdelningen personligt distansmöte angav i högre grad än ESF-handläggarna att de hade den kunskap om tjänsten de behövde för att handlägga rusta och matcha. De hade även en större förståelse för varför en nationell enhetlig arbetsprocess behövdes.¹³⁰

Figur 4: Svar på frågan "Jag har den kunskap om rusta och matcha jag behöver i mitt dagliga arbete". 4=Alltid, 3=Ofta, 2=Sällan, 1=Aldrig. Öppen enkät publicerad på myndighetens intranät, riktad till dem som arbetade i den kundnära verksamheten. Svar inkom från 1135 medarbetare. Medelvärde 87% är andelen i ESF-regionerna som angav 4 eller 3. Medelvärde från samtliga kontor under det nationella införandet var 83 % och för avdelningen personligt distansmöte 97 %.



Figur 5: Svar på frågan "Jag vet varför vi behöver en nationell enhetlig process för rusta och matcha". 4=Alltid, 3=Ofta, 2=Sällan, 1=Aldrig. Öppen enkät publicerad på myndighetens intranät, riktad till dem som arbetade i den kundnära verksamheten. Svar inkom från 1135 medarbetare. Medelvärdet 93% är andelen i ESF-regionerna som angav 4 eller 3. Medelvärde för samtliga kontor under det nationella införandet var 93 % och för avdelningen personligt distansmöte 100 %.



Över tid blev det tydligt hos avdelningen personligt distansmöte att det behöver finnas en balans mellan skriftliga instruktioner och handläggarnas handlingsutrymme. Om instruktionerna är för detaljerade hämmas arbetsförmedlarnas förmåga att ta egna rationella beslut i de situationer instruktioner saknas. De behöver känna sig trygga i att gå tillbaka till sin grundkompetens för att göra en samlad bedömning om vilken av myndighetens insatser som är lämpligast utifrån den arbetssökandes förutsättningar och behov. Vid

¹²⁹ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹³⁰ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

för utpräglat rutintänk finns det risk för att handläggaren inte lyfter blicken utan fastnar i oförmåga att se lösningar.¹³¹

3.3.8 Förändrat arbetssätt till leverantörer som utförare av tjänsten¹³²

Tjänsten rusta och matcha innebär att leverantörerna ansvarar för en del av det arbete som arbetsförmedlare tidigare gjort. Det handlar om att handledarna hos leverantörerna är ansvariga för planeringen och genomförandet av deltagarnas resa mot arbete eller studier. I stället för att arbeta direkt med de arbets sökande innebär arbetsförmedlarnas arbetsuppgifter att de fattar beslut om tjänsten och handlägger de ärenden som kommer in från leverantörerna via systemstödet. Arbetet delar de med beslutshandläggarna. Om behov finns kan arbetsförmedlarna också delta vid möten med handledare, deltagare och tredje part såsom kommuner.

Myndigheten har sedan tidigare erfarenhet av att arbeta tillsammans med leverantörer i upphandlade tjänster. Det som skiljer rusta och matcha från övriga tjänster är leverantörernas utökade ansvar för att matcha de arbets sökande mot lediga tjänster på arbetsmarknaden och att ersättningen är resultatbaserad. För myndigheten innebär det ett förändrat förhållningssätt och en förändrad arbetssituation till leverantörerna för att ge dem rätt förutsättningar att lyckas med uppdraget de har.

Informationsöverföring och gränsdragning myndighetsutövning

Enligt handläggarna var den allmänna upplevelsen att kontakten med leverantörerna fungerade bra.¹³³ Utmaningarna gällde främst informationsöverföringen mellan myndigheten och leverantörerna, något som även poängterades av ett pilotprojekt som genomfördes inom myndigheten gällande operativ individsamverkan.¹³⁴ Till stor del handlade det om vilka uppgifter som kunde lämnas ut med hänsyn till befintlig sekretesslagstiftning¹³⁵.

Ytterligare en svårighet som medarbetarna lyfte vid intervjuerna var otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheten och leverantörerna. Utmaningen bottnade i en osäkerhet om var gränsen för myndighetsutövning går, vad som utifrån ett juridiskt perspektiv kan lämnas till leverantören och vad myndigheten ansvarar för. Det kunde exempelvis handla om ansvarsfördelningen utifrån leverantörernas kontakt med kommuner och arbetsgivare när det gäller arbets sökande som hade låga kunskaper i svenska eller när det fanns behov av en anställning med stöd.¹³⁶ Det tyder på ett behov av att tydliggöra att Arbetsförmedlingen ansvarar för att bedöma och besluta om tjänsten rusta och matcha medan leverantörerna ansvarar för tjänstens utförande.

¹³¹ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹³² Se även avsnitt 3.4.1 gällande leverantörernas upplevelse av att få rätt förutsättningar för uppdraget.

¹³³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹³⁴ Arbetsförmedlingen. *Operativ individsamverkan mellan Arbetsförmedlingen, fristående aktör och kommun*. Dnr Af-2021/0008 7605.

¹³⁵ En lagstiftning som underlättar informationsutbyte träder i kraft den 1 december 2022.

¹³⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Ett annat utvecklingsområde gällande kontakten med leverantörerna handlade om kvaliteten på de handlingar som leverantörerna skickade in. Främst handlade det om underlaget som ska redogöra för deltagarens tid i tjänsten. Handläggarna efterfrågade högre kvalitet på slutredovisningarna från leverantörerna för att få kunskap om vilka aktiviteter deltagaren hade fått ta del av, vad som hade fungerat, vad som inte hade fungerat och anledningen till att det inte hade fungerat.¹³⁷ När den informationen saknas blir det svårt att ta fram en relevant planering för arbetssökande som inte nått resultat.

Behov av enhetliga rutiner och kompetenshöjande insatser

Anställningar med stöd till arbetsgivare var enligt handläggarna den vanligaste orsaken till att en leverantör hörde av sig. Av intervjuerna framkom att det saknades enhetliga rutiner inom myndigheten för hur man på lokal nivå arbetade med anställningar med stöd i kontakt med leverantörerna.¹³⁸ Enligt handläggarna och leverantörerna går praktik- och arbetstillfällen förlorade på grund av att arbetsgivare upplever handlägningsprocessen som otydlig och långdragen.

Enligt handläggarna såg de ett behov av att höja kompetensen hos leverantörerna gällande Arbetsförmedlingens tjänster och insatser, inklusive subventionerade anställningar och stöd till arbetsgivare.¹³⁹ Leverantörerna efterfrågade utökad kunskap för att kunna ge bättre service till arbetsgivarna och göra det tydligt för dem i vilket läge de ska kontakta leverantören eller Arbetsförmedlingen med sina frågor.¹⁴⁰

Handläggarna beskrev också att enhetliga rutiner saknades för hur hanteringen skulle gå till när arbetsgivare hörde av sig för att få hjälp att hitta rätt kandidat till en vakant tjänst, så kallade interna ordrar. Det gjorde att varje kontor tog fram en egen rutin och beroende på området en leverantör var verksam i kunde de ha allt från full insikt i de arbetstillfällen som kommer in till myndigheten till ingen kunskap alls.¹⁴¹ Enhetliga processer för hanteringen av interna ordrar efterfrågades av handläggarna eftersom det skulle öka tydligheten gentemot leverantörerna. I övrigt efterfrågade leverantörerna dialog med myndighetens regionala företagsrådgivare i syfte att öka kunskapen om den lokala arbetsmarknaden.¹⁴²

Chefer och handläggare var överens om att myndigheten behöver ha ett nationellt enhetligt arbetssätt även för leverantörsarbetet. Det inkluderar specialisering för att ge leverantörerna entydiga och korrekta svar på frågorna de ställer.¹⁴³ Behovet av en kontaktväg in för leverantörer framkom också vid det nationella införandet av rusta och matcha.¹⁴⁴ Stödfunktionen rådgivningen tog det ett steg längre och menade att enhetlighet handlar om att ge samma svar till både handläggare och leverantörer. De

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

förespråkade en kanal för frågor, företrädesvis samma kanal för leverantörer och handläggare. Under projektiden såg svaren olika ut beroende på om frågorna ställdes internt, från leverantör till handläggare, från handläggare till rådgivningen eller via leverantör i TendSign.¹⁴⁵

Uppföljning av leverantör och uppföljning av tjänst

Under projektets gång blev det tydligt att kontroll och uppföljning av leverantörer innehåller två delar. Dels handlar det om kontroll och uppföljning utifrån avtalsefterlevnad, dels handlar det om stöd i användning och uppföljning av tjänsten. Inom myndigheten pågår det ett arbete med att ta fram rutiner för hur tjänsteuppföljning ska genomföras. Såväl chefer som delprojektledare och handläggare tog med uppföljningsperspektivet när de under intervjuerna beskrev vad de upplevde som essentiellt i arbetet med leverantörerna. De beskrev också behovet av att utarbeta enhetliga nationella rutiner.¹⁴⁶

3.3.9 Leverantörsuppföljning

Att det finns en kontroll och en uppföljning är en förutsättning för att säkerställa att utformningen av tjänsten ger förväntad effekt och att kraven som återfinns i bland annat förfrågningsunderlagen efterföljs av leverantörerna. Det är också viktigt med kontinuerlig uppföljning för att därigenom höja kvaliteten i och effekten av tjänsten.¹⁴⁷ Via workshops och enskilda dialoger med medarbetare från enheten för leverantörsuppföljning¹⁴⁸, samt genomförda intervjuer med leverantörer, undersökte projektledningen hur myndigheten inom ramen för ESF-områdena arbetade med kontroll och uppföljning av leverantörerna.

Leverantörsuppföljningsmodell

Resultatet från både workshops och enskilda dialoger tydde på att man regionalt följde den nationella leverantörsuppföljningsmodellen som omfattade alla upphandlade tjänster med leverantörer och som genomfördes två gånger per år. Det innebär att myndigheten inte använde en specifik uppföljningsmodell för tjänsten rusta och matcha, något som dock leverantörsuppföljarna såg som både önskvärt och viktigt. Uppföljning och kontroll av leverantörer inom rusta och matcha skedde kontinuerligt och under projektet förekom det även regionala initiativ där uppföljning och kontroll genomfördes med flertalet (i vissa fall samtliga) leverantörer.¹⁴⁹

Förutom avtalsefterlevnad och deltagarspecifika stickprov ställdes även frågor av mer utforskande karaktär. Flera leverantörsuppföljare angav att de ville ha tid och möjlighet att arbeta mer proaktivt, att kunna ställa mer utforskande frågor och stötta leverantörerna i att göra rätt.¹⁵⁰ Även under intervjuerna med leverantörerna

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*; *Minirapport intervjuer med delprojektledare*; *Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴⁷ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0081 0047.

¹⁴⁸ Arbetsförmedlingen. *Dialoger med regionala leverantörsuppföljare [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁴⁹ Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning - Workshop 23 augusti 2021 med leverantörsuppföljare*; Arbetsförmedlingen. *Dialoger med regionala leverantörsuppföljare [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁵⁰ Ibid.

framkom liknande tankegångar då de såg lokala dialoger med myndigheten som en framgångsfaktor. Leverantörsuppföljarna påpekade samtidigt att det fanns utmaningar med kontroll och uppföljning eftersom det på vissa orter fanns ett stort antal leverantörer. Det behövdes mer tid och resurser för att genomföra kvalitativa kontroller och uppföljningar och för att inte behöva bortprioritera viktiga frågor, till exempel jämställdhet.¹⁵¹

Nationell styrning efterfrågas

Leverantörsuppföljarna poängterade att det behövs ett nationellt forum för erfarenhetsutbyte samt dialog i syfte att kunna stötta och lära av varandra. Även tydliga nationella processer och rutiner ansågs vara av stor vikt, dels för att myndigheten ska kunna arbeta enhetligt, dels för att man regionalt/lokalt ska kunna planera och genomföra effektiv kontroll och uppföljning.¹⁵²

Ett viktigt steg mot nationell enhetlighet och effektivitet är myndighetens arbete med en koncentrerad av myndighetens leverantörsuppföljning. Det innebär bland annat att det sedan 2022 finns en nationell enhet som ansvarar för att kontrollera och följa upp leverantörer medan regionerna ansvarar för det verksamhetsnära stödet. Syftet är att få ett systematiskt och enhetligt arbetssätt för att arbeta effektivt och riskbaserat samt att balansera mellan följsamhet (avtalsefterlevnad) och förbättring (verksamhetsutveckling). I processen inryms också ett pågående utvecklingsarbete för att bland annat ta fram en enhetlig modell för leverantörsuppföljning. Projektets insikter bidrog till arbetet.

3.3.10 Lärdomar ur ett internt perspektiv

Styrning mot volymmål

Volymkraven i tjänsten lyftes i olika kontexter under intervjuerna. Sammantaget gav intervjuerna en nyanserad bild av för- och nackdelar med volymstyrning. En förutsättning för att lyckas nå ett uppsatt mål är att omständigheterna är rätt för att nå hela vägen fram, samt att det är tydligt vem som har tagit fram målet och gjort bedömningen att det är realiserbart. Flertalet av ESF-regionerna upplevde att den strama styrningen mot volym och jämförelsen mellan kontorens resultat medförde att volymkraven styrdes bort fokus från det strategiska arbetet på kontoret. Generellt var upplevelsen att kraven inte tog hänsyn till sökandesammansättningen bland de redan inskrivna arbetssökande i leveransområdet.¹⁵³

Styrningen upplevdes i många lägen som otydlig i tjänsten, vilket möjligen grundade sig på att det gällde både verksamhetsstyrning och ekonomistyrning. Volymmålen som sattes när tjänsten var ny var framtagna för att säkerställa att myndigheten skulle uppfylla sitt uppdrag utifrån budget och för att kunna genomföra analyser av tjänstens resultat. Det handlade också om att få upp deltagarvolymerna till en nivå som skulle ge leverantörerna rätt förutsättningar och incitament att nå resultat. Med

¹⁵¹ Arbetsförmedlingen. *Dialoger med regionala leverantörsuppföljare [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

andra ord behövde deltagarantalet vara så pass stort att leverantörerna kunde planera sin verksamhet och lyckas med uppdraget de fått från myndigheten.

På chefsnivå var volymstyrningen förankrad medan flertalet medarbetare hade svårare att förstå grunden för volymkraven. Resultat- och målinriktade handläggare sporrades av uppgiften utan ifrågasättande. Andra handläggare ifrågasatte styrningen med hänvisning till att den arbetssökandes behov var viktigast för att få rätt insats till rätt arbetssökande och vice versa.¹⁵⁴

Volymkraven och fokus på att öka antalet deltagare i tjänsten gjorde att rusta och matcha konkurrerade med andra interna tjänster, som också styrde mot volym kopplat till budgeten. För handläggarna blev det otydligt vilket mål de skulle sikta mot när det kom direktiv om att öka anvisningar till flera tjänster samtidigt. För att legitimera en styrning kan det finnas behov av att tydliggöra för medarbetarna om grunden för beslutet och varför volymmålet är viktigt.

Tydlighet gällande organisation, rollbeskrivningar och mandat

Specialisering är en framgångsfaktor som lyftes fram i olika kontexter. Det handlade om en organisationsstruktur som möjliggjorde att chefer och handläggare enbart arbetade med en tjänst. Det handlade också om att handläggarna fördjupade sina kunskaper inom vissa specifika områden. En grund för att arbeta specialiserat är en tydlig organisationsstruktur som stödjer en tydligt definierad arbetsprocess. En erfarenhet från arbetet inom ESF-projektet är att arbetsprocessen behöver vara på en generell nivå för att varje lokalkontor ska kunna utforma underliggande detaljprocesser baserade på de lokala förutsättningarna.¹⁵⁵ Enligt ESF-områdena upplevdes både styrningen mot den enhetliga organisationsstrukturen och strukturen som sådan som tydlig. Otydligheten infann sig när beslutshandläggarna infördes i arbetsprocessen vid årsskiftet 2020/2021.¹⁵⁶

Intervjuerna indikerade att det finns en vinning i att koncentrera handläggningen utifrån ett ärendeindelad arbetssätt och därmed minska risken för felaktig handläggning och felaktig information till leverantörer och arbetssökande. Samtidigt lyftes det fram en risk att helhetsperspektivet går förlorat om handläggarna inte arbetar med Arbetsförmedlingens sammantagna utbud av tjänster. Upplevelsen var att koncentrerad handläggning ökade rättssäkerheten och att felaktiga utbetalningar minskade. En lärdom från projektet för att ärendeindelad handläggning ska fungera var behovet av tydlighet kring mandat handläggare emellan kopplat till vilka arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning. Konsekvensen av otydlighet framkom i projektet genom frågorna om vilka arbetsuppgifter beslutshandläggarna kunde och fick hantera.

En förutsättning för att trygga korrekt och rättssäker handläggning är rätt kompetensnivå hos medarbetarna.¹⁵⁷ Erfarenheten från projektet visar på att

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁵⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁵⁷ Ibid.

kompetenser, snarare än rollbeskrivningar, behöver utgå från arbetsprocessen och systemstöden behöver utformas för att stödja verksamhetens arbete. Med andra ord behöver utgångspunkten vara ordningsföljden för vad som ska göras för att förstå vilka kompetenser personerna behöver ha som ska utföra respektive arbetsuppgift. En framgångsfaktor i projektet var när verksamhetsområde (VO) IT och den operativa verksamheten samarbetade kring systemstödens utveckling tack vare fördjupad förståelse för hur handläggningen fungerar i den operativa verksamheten och hur systemstöden är utformade.¹⁵⁸

En reflektion från ett par enhets- och sektionschefer inom ESF-projektet var att all fokus låg på kundgruppen ”arbetssökande” under utarbetandet av tjänstedesignen för rusta och matcha. Trots det var upplevelsen att kundfokus saknades när arbetsuppgifterna i arbetsprocessen för tjänsten skulle delas upp mellan arbetsförmedlare och beslutshandläggare, eftersom fördelningen inte utgick från kundens upplevelse. En möjlig anledning var att rollen beslutshandläggare införlivades i en redan befintlig arbetsprocess utan att vara utformad för att överensstämma med den handlägningsprocess som redan fanns.

Inom Arbetsförmedlingen pågår det en förflyttning mot ett mer processororienterat arbetssätt och lärdomen från införandet av beslutshandläggarna knyter an till det arbetet. Inför liknande förändringar kan det vara på sin plats att utgå från en behovsanalys som baserar sig på en redan genomförd processkartläggning och att därifrån identifiera vilka kompetenser som krävs för att utföra arbetet. På grund av beslutshandläggarnas begränsade handlingsutrymme var det inom projektet vanligt att den arbetssökandes ärende flyttas runt mellan arbetsförmedlare och beslutshandläggare.¹⁵⁹ Det saknades en tydligt definierad beskrivning av vad skillnaden var yrkesrollerna emellan och därmed blev det också oklart vilka delar i handläggningen som en arbetsförmedlare måste göra.

Statistisk bedömning i handläggningen

Ett argument för att införa statistiska bedömningar inom myndigheten var att det ger en potential för att frigöra tid för de redan hårt belastade arbetsförmedlarna. Tiden kunde användas till andra komplexa och tidskrävande arbetsuppgifter.¹⁶⁰ Det statistiska bedömningsstödet är ett verktyg inför ett beslut om tjänsten och det kan möjligen korta tiden fram till beslut. Enligt den kundnära verksamheten är det dock pågående ärenden som kräver den största insatsen från arbetsförmedlarna.¹⁶¹

Inför implementeringen av tjänsten fanns det ett antagande inom myndigheten att övergången till att använda statistik vid bedömningen skulle vara utmanande. Erfarenheterna från ESF-projektet bekräftade att arbetsförmedlarna behövde ställa om sig för att anamma det statistiska bedömningsstödet. Cheferna såg den förändring som arbetsförmedlarna genomgick från att vara skeptiska till att börja lita på bedömningsstödet utfall. Vissa arbetsförmedlare var också medvetna om att de

¹⁵⁸ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer; Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁵⁹ Från diskussioner på delprojektledarmöten och i uppföljningsdialoger med ESF-projektets regioner.

¹⁶⁰ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg*. Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7620.

¹⁶¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

ändrat sitt förhållningssätt till den statistiska bedömningen och de kunde beskriva hur de successivt nått insikt, medan andra inte hade reflekterat över förändringen som skett, alternativt upplevde en fortsatt utmaning.¹⁶²

En reflektion från projektledningen var att både arbetsförmedlarna och beslutshandläggarna under intervjuerna beskrev att de generellt sett var mycket positivt inställda till att använda det statistiska bedömningsstödet och uppgav att de sällan eller aldrig gjorde en annan bedömning. Med hänsyn till underlaget från de stickprov som genomfördes inom projektet är svaren förvånande. Enligt cheferna och delprojektledarna fanns det en utbredd vilja bland handläggarna att gå emot det statistiska bedömningsstödet utfall och de menade att den generella förståelsen för den statistiska bedömningen var fortsatt låg, trots upprepade utbildningsinsatser och individuella återkopplingar.¹⁶³ En potentiell förklaring kan vara att underlaget från intervjuerna främst speglade upplevelsen hos de medarbetare som tagit till sig hur det statistiska bedömningsstödet fungerar, medan det statistiska underlaget snarare uppvisade bilden från handläggare som inte nått dit ännu.

Det blev under projektet tydligt att det krävs både upprepade kompetenshöjande insatser och tid för att ta till sig vad den statistiska bedömningen innebär och hur den kan användas på ett konstruktivt sätt i handläggningen. Att använda statistik som grund för att bedöma om tjänsten är rätt för en arbetssökande kan troligen upplevas som abstrakt för en handläggare som är van att själv sammanfoga informationen om den arbetssökande till en tydlig bild av personens behov. En möjlig anledning är en omedveten, eller medveten, misstro mot användningen av artificiell intelligens som bedömningsgrund. I takt med att förståelsen ökar förändras förhållningssättet och när insikten infunnit sig går det att se det statistiska bedömningsstödet som ett stöd i handläggningen.¹⁶⁴

En utmaning som uppmärksammades inom projektet var rutinartad handläggning. Det innebär en risk för att handläggaren bortser från att det finns andra insatser att erbjuda när en arbetssökande bedöms stå för långt ifrån arbetsmarknaden för att ta del av rusta och matcha.¹⁶⁵

Frågorna som är framtagna för att få fram kompletterande information om den arbetssökande när den statistiska bedömningen visar på ett positivt utfall ifrågasattes vid upprepade tillfällen av handläggarna på grund av att vissa av frågorna upplevdes som utmanande att ställa till de arbetssökande. Ett exempel var frågan om vad den arbetssökande hade för arbetsinkomst en vanlig månad det senaste året. En reflektion från delprojektledarna var att handläggarna hade svårt att se frågorna som ett stöd för att få in rätt uppgifter från den arbetssökande för att kunna göra en korrekt bedömning. I stället för att anpassa frågorna för att de ska ge kompletterande uppgifter om den arbetssökande såg de en risk att de ställs utan eftertanke. Det gör

¹⁶² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare; Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁶³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare; Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

det svårare att använda frågorna som ett komplement för att göra en kvalificerad bedömning om tjänstens lämplighet för den arbetssökande.¹⁶⁶

Att ge rätt förutsättningar för leverantörernas arbete

Att ge leverantörerna rätt förutsättningar för att kunna utföra ett kvalitativt arbete med rusta och matcha lyftes vid upprepade tillfällen i olika sammanhang. Innebörden av att Arbetsförmedlingen ger dem rätt förutsättningar var ännu till stor del fortfarande okänt. En trolig anledning till svårigheten att definiera vad leverantörerna behöver från Arbetsförmedlingen är att ansvarsfördelningen mellan myndigheten och leverantörerna upplevs som otydlig. Konsekvensen blir att vare sig Arbetsförmedlingen, leverantörerna eller arbetsgivarna vet vad som förväntas av leverantörerna och de i sin tur vet inte vad de kan förvänta sig från Arbetsförmedlingen. Det kan innebära att arbetsgivare får felaktiga uppgifter om kraven för anställningar med stöd. Det kan också resultera i att helhetsperspektivet saknas i diskussioner om arbetsmarknadens kompetensförsörjning.

Behov av kompetenshöjande insatser till leverantörerna var ett återkommande tema inom projektet. Det gällde både löpande information om arbetsmarknadskunskap och fördjupad kunskap om de anställningar med stöd som finns att tillgå. I flera av ESF-regionerna bjöd företagsrådgivarna in leverantörer till informationstillfällen och workshops på olika arbetsmarknadsrelaterade teman. Några av regionerna använder sig av riktade nyhetsbrev till leverantörerna för att berätta om status på arbetsmarknaden och kommande evenemang eller insatser. Förslag från en enhetschef inom ESF-projektet var att Arbetsförmedlingen skulle erbjuda leverantörerna nyhetssändningar liknande Arbetsförmedlingens interna TV-kanal "På Jobbet-TV". I en av ESF-regionerna bjöds leverantörerna in till regelbundna "walk and talk" med det lokala arbetsgivarnätverket. Syftet med initiativet var att knyta samman leverantörerna och arbetsgivarna.

Myndighetens roll är att vara expert på området arbetsmarknad och tillhandahåller också uppdraget att utföra matchningstjänsten rusta och matcha. ESF-regionerna efterfrågade ett enhetligt arbetssätt för att leverantörerna ska veta vad som förväntas av dem och vad de kan förvänta sig från myndigheten. Det gäller såväl arbetet med rusta och matcha som handläggningen av anställningar med stöd. Det gäller också skapandet av en kanal in till myndigheten för leverantörernas frågor så att svaren på frågorna de ställer är enhetliga.

3.4 Att utföra tjänsten rusta och matcha

Avsnittet beskriver vilka förutsättningar som behövs för att leverantörerna ska lyckas med sitt uppdrag. Avsnittet beskriver också hur leverantörsmarknaden ser ut, hur det ökande handlingsutrymmet används och hur ersättningsmodellen upplevs av leverantörerna. Det avslutas med en sammanställning av lärdomar från leverantörernas arbete med tjänsten.

¹⁶⁶ Enligt en delprojektledare bör frågorna ses som grundläggande arbetsförmedlarkunskap. Frågorna bör vara ett stöd för att kartlägga den arbetssökandes förutsättningar och behov.

3.4.1 Att få rätt förutsättningar för uppdraget

Med utgångspunkt i genomförda intervjuer uttryckte leverantörerna att de behöver få rätt förutsättningar för att kunna utföra ett bra jobb. Enligt intervjuerna behöver de stöd i att skapa fungerande samverkan med kommuner och arbetsgivare samt få kunskap från Arbetsförmedlingen om de arbetssökandes möjlighet till olika former av anställningar med stöd. De uppgav vidare att den resultatstyrda ersättningsmodellen behöver vara utformad på ett sätt som ger dem rätt förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag. Dessutom uttryckte de tydligt vikten av att systemstöden fungerar. Något som också lyftes upp av leverantörer i olika forum var vikten av att nivåindelningen som det statistiska bedömningsstödet fastslår överensstämmer med deltagarens faktiska stödbehov.¹⁶⁷ Det handlar om att leverantören ska få en förutsägbarhet om dels vilket stöd de bör erbjuda deltagarna, dels vilka resurser de behöver avvara.¹⁶⁸ Erfarenheter kring nivåindelningarna kan samtidigt ha påverkats av de målgruppsjusteringar som genomfördes under projektiden.

Utifrån intervjuerna med leverantörer och kommuner framkom ett tydligt behov av forum för att mötas över partsgränserna.¹⁶⁹ Dessa behöver Arbetsförmedlingen ansvara för att både skapa och samordna. Leverantörer beskrev även ett behov av en fungerande dialog mellan dem och Arbetsförmedlingen för att de ska lyckas med att få ut deltagare i anställning eller studier. Det gäller i synnerhet deltagare som har möjlighet till och kan nå arbetsmarknaden snabbare via anställningar med stöd. Enligt leverantörerna ökade Arbetsförmedlingens interna förändringar avståndet mellan dem och myndigheten. Kommunikations- och beslutsvägar behöver bli enklare och vara enhetliga över hela landet¹⁷⁰ för att minska risken att arbetstillfällen går förlorade och att den arbetssökande drabbas negativt.¹⁷¹ Leverantörer pekade även på att den resultatbaserade ersättningsmodellen gav goda incitament och var fungerande. Samtidigt menade de att den låga grundersättningen påverkar de deltagare som står längst ifrån arbetsmarknaden och som är i behov av rustande aktiviteter. Leverantörer påtalade att de i vissa fall behöver fokusera och prioritera de deltagare som har störst chanser att nå resultat.¹⁷²

3.4.2 Leverantörsmarknaden

Tjänsten attraherar många olika typer av leverantörer som återfinns på en eller flera orter runtom i landet. Under projektet fanns det dock fortfarande ett fåtal kommuner där ingen leverantör fanns etablerad, så kallade vita fläckar.¹⁷³ Exempel på leverantörer som fanns etablerade återfanns inom utbildnings-, bemannings- och rehabiliteringssektorn samt som internationella matchningsföretag.¹⁷⁴ Det fanns med

¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Leverantörernas prissättningsstrategi*. Dnr Af-2020/0069 0142.

¹⁶⁸ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁶⁹ Tillskapandet av samverkansforum mellan kommun, leverantör och Arbetsförmedlingen gäller inte enbart tjänsten rusta och matcha. Vid genomförda intervjuer nämndes dock forum i relation till rusta och matcha.

¹⁷⁰ Ibid. Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning referensgrupp 210928 workshop*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁷¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Arjeplog, Dorotea, Eda, Sorsele, Åsele, Överkalix och Övertorneå. Anledningar till att det saknades leverantörer kunde vara att ansökningar inte uppfyllde villkoren, ansökningar inte hade hunnit granskas eller att ingen leverantör ännu ansökt för området. I dessa områden fanns dock alternativa lösningar.

¹⁷⁴ Förutom dessa återfanns till exempel leverantörer såsom folkhögskolor, vuxenutbildning, SFI, ideella föreningar, bildningsförbund.

andra ord leverantörer som enbart tillhandahöll matchningstjänsten och koncerner som förutom matchning till exempel arbetade med bemanning och utbildning. Många av leverantörerna uppgav för den matchande delen stöd och matchning (STOM) som referensuppdrag medan det varierade mer för referensuppdraget gällande den rustande delen. Här återfanns bland annat tjänsterna Introduktion till arbete (INAB), yrkes- och studieförberedande moduler, ESF- och lokala samverkansprojekt samt stöd och matchning.¹⁷⁵

Det fanns totalt 72 unika leverantörer inom ESF-områdena och 144 unika leverantörer nationellt inom tjänsten rusta och matcha.¹⁷⁶ En majoritet av leverantörerna inom ESF-områdena fanns etablerade inom ett leveransområde medan tre leverantörer fanns etablerade på samtliga åtta leveransområden. Fem leverantörer stod för nästan 50 procent av utbetald ersättning där grundersättningen var den dominerande ersättningsformen.¹⁷⁷ Nationellt fanns det ett par leverantörer etablerade på cirka 50 leveransområden medan det varierade på övriga. Av dessa stod åtta leverantörer för strax över 50 procent av den totalt utbetalda ersättningen. Jämfört med den tidigare matchningstjänsten stöd och matchning, där en än större grad av utbetalda medel skedde via den periodiska (grund) ersättningen, är utbetalningen mer differentierad i rusta och matcha. Stockholm är, nationellt, det överlägset största leveransområdet sett till antal deltagare och antalet unika leverantörer med ett stort glapp ner till Malmö och Göteborg.¹⁷⁸ De leveransområden som var störst inom ramen för ESF-områdena var i fallande ordning Västerås, Trollhättan och Blekinge.¹⁷⁹

3.4.3 Ökat handlingsutrymme

Det ökande handlingsutrymmet är den kanske mest innovativa aspekten med tjänsten rusta och matcha. I tjänsten stöd och matchning var aktiviteterna både tids- och innehållsmässigt mer styrda. Utgångspunkten i tjänsten rusta och matcha är att leverantörer och deltagare själva avgör vilka godkända aktiviteter som ska nyttjas, på vilket sätt och hur ofta de ska genomföras. Nästan samtliga leverantörer lyfte det ökade handlingsutrymmet som någonting positivt. Det hade gjort att de kände sig mindre styrda och därmed hade en större flexibilitet och kreativitet i hur de formade aktiviteterna för, och tillsammans med, deltagarna.¹⁸⁰

Enligt leverantörerna blev det med andra ord enklare att anpassa aktiviteterna efter deltagarens behov och förutsättningar. Ett par leverantörer menade dessutom att det ökade handlingsutrymmet hade gjort det enklare för deltagarna att vara delaktiga i planeringen av vilket stöd och vilka aktiviteter som passade dem bäst. Det medförde, enligt ett par leverantörer, en ökad egenmakt för deltagarna.¹⁸¹ Ett exempel på

¹⁷⁵ Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

¹⁷⁶ Till och med den 30 april 2022.

¹⁷⁷ För de 10 största leverantörerna står grundersättningen för ca 50 % av total utbetald ersättning (till och med den 30 april 2022).

¹⁷⁸ Stockholm = 84 leverantörer, Malmö = 68 leverantörer och Göteborg = 62 leverantörer (till och med den 30 april 2022).

¹⁷⁹ Västerås = 47 leverantörer, Trollhättan = 27 leverantörer och Blekinge = 21 leverantörer (till och med den 30 april 2022).

¹⁸⁰ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer; Tjänsteanteckning referensgrupp 210928 workshop*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁸¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

leverantörernas kreativitet var att många deltagare hade svårt att fylla sitt CV och därför använde sig av interaktiva CV där deltagarna fick lära sig digital presentationsteknik genom att spela in kortare videopresentationer.¹⁸² De flesta leverantörer nämnde också ett likartat innehåll i de aktiviteter som erbjöds såsom intervjuträning, studiebesök och motivationshöjande aktiviteter.¹⁸³

En enkätundersökning som gick ut till samtliga leverantörer inom ESF-projektet visade att 79 procent av leverantörerna ansåg att handlingsutrymmet för de egna aktiviteterna gav förutsättningar att arbeta mot varaktig sysselsättning.¹⁸⁴ En återkommande upplevelse som lyftes av leverantörerna var att det förhållandevis lågt ställda kravet om fysiska träffar gjorde att de via distansmöten kunde arbeta mer effektivt med dem som står närmare arbetsmarknaden och inte hade så stort behov av att ses. Likväl innebar det att leverantörerna kunde ha tätare fysiska träffar med de deltagare som hade det behovet.¹⁸⁵ Ett par beslutshandläggare lyfte dock en risk för att handledare som coachar från annan plats, inom eller utom landet, sannolikt har mindre kunskap om arbetsmarknaden i närområdet och har svårare att vara tillgänglig ifall behov av fysiskt möte efterfrågas.¹⁸⁶

Stort handlingsutrymme för leverantörer i arbetet med jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering

För Arbetsförmedlingen är arbetet med jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering högt prioriterat och det finns höga förväntningar på myndigheten inom dessa områden.¹⁸⁷ Den här ambitionsnivån återspeglas dock inte i de krav myndigheten ställer i förfrågningsunderlaget och de förutsättningar som ges leverantörerna inom rusta och matcha. Eftersom kraven är relativt grundläggande och inte innehåller särskilt detaljerade instruktioner har leverantörerna ett stort handlingsutrymme att utforma arbetet med dessa frågor. De kan också välja i vilken utsträckning de vill prioritera arbetet.

Det krav som Arbetsförmedlingen enligt förfrågningsunderlaget ställer angående jämställdhet är huvudsakligen att leverantörerna aktivt ska arbeta för att kvinnor och män ska få likvärdig tillgång till stöd. Det förutsätter att de arbetar med att följa upp, analysera och bedöma hur stöd och aktiviteter fördelas mellan könen. Ifall de erbjuder studie- och yrkesvägledning ska de aktivt motverka begränsningar av val som grundar sig på föreställningar om kön och social eller kulturell bakgrund. När det gäller tillgänglighet kräver myndigheten att leverantörerna ska verka för att verksamhet, information och lokaler är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning¹⁸⁸.

¹⁸² Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning referensgrupp 210928 workshop. Af-2022/0026 7090.*

¹⁸³ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer. Dnr Af-2022/0026 7090.*

¹⁸⁴ Arbetsförmedlingen. *Presentation leverantörsenkäter ESF-projektet november 2021 [Power Point presentation]. Dnr Af-2022/0026 7090.* Enkäten skickades ut till samtliga leverantörer inom tjänsten. Data som presenteras är dock specifik för de leverantörer som levererade tjänsten inom ett ESF-område. 43/64 godkända leverantörer inom ESF-områden besvarade enkäten. Svarefrekvens = 67 %.

Sammantaget var fördelningen att 79 % instämde, 9 % neutrala och 12 % instämde ej

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer. Dnr Af-2022/0026 7090.*

¹⁸⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare. Dnr Af-2022/0026 7090.* Inom myndigheten pågår en analys av hur distansarbete upplevs av både leverantörer och deltagare.

¹⁸⁷ Se till exempel Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁸⁸ Arbetsförmedlingen. *Förfrågningsunderlag Kundval rusta och matcha. Dnr Af-2021/0076 0034.*

Utöver kraven i förfrågningsunderlaget är ersättningsmodellen en viktig del för att uppmuntra leverantörer att arbeta med dessa frågor. Leverantörer har ett ekonomiskt intresse av att arbeta med alla deltagare oavsett behov eftersom ersättningen är differentierad. Det skulle därför kunna vara så att det ekonomiska intresset väger upp de relativt svaga krav som ställs.

I intervjuerna och andra dialoger¹⁸⁹ gav leverantörerna dock en relativt otydlig beskrivning av hur de arbetade med dessa frågor. Konsekvensen med otydliga instruktioner kan vara att arbetet med jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering får låg prioritet hos leverantörer. Ett utvecklingsområde som projektet identifierade är därför att ställa tydligare krav på hur leverantörerna ska arbeta med jämställdhet, icke-diskriminering och tillgänglighet, till exempel liknande det krav som infördes om kunskaphöjande insatser gällande våld i nära relationer.¹⁹⁰

3.4.4 Resultatstyrd ersättningsmodell

Ersättningsmodellen inom tjänsten är konstruerad på ett sådant sätt att den syftar till att styra mot resultat med en låg grundersättning (jämfört med stöd och matchning), en snabbhetspremie, en högre resultatersättning samt en tilläggsersättning. Resultatet av de genomförda intervjuerna med leverantörerna visade på att den generella upplevelsen var att den resultatbaserade delen av ersättningsmodellen var bra och att den skapade incitament för att arbeta mot resultat i form av anställning och studier. Leverantörerna beskrev utmaningar som framför allt var kopplade till resultatersättningen och fördröjningen om fyra månader när det gäller utbetalning av densamma.¹⁹¹

Även den förhållandevis låga grundersättningen (jämfört med ersättning inom stöd och matchning, introduktion till arbete med flera) upplevdes som problematisk.¹⁹² Under intervjuerna med leverantörerna kunde projektledningen se en samstämmighet hos både större och mindre leverantörer när det gäller svårigheterna med att få ekonomin att gå runt. Enligt vissa leverantörer gör nivån på grundersättningen det svårt att arbeta långsiktigt samt att arbeta med rustande aktiviteter.¹⁹³ Det kunde också, enligt några leverantörer, medföra att kortsiktiga lösningar prioriterades för deltagarna och att fokus lades på dem som stod närmast arbetsmarknaden.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer; Tjänsteanteckning referensgrupp 210928 workshop*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁹⁰ Inom ramen för uppdraget gällande ”Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022–2025” deltog projektledningen i en kartläggning av de jämställdhetskrav som ställs i förfrågningsunderlag för olika tjänster inom myndigheten. Arbetet resulterade i ett förslag om tydliga, generiska skrivningar och en minimistandard för samtliga av Arbetsförmedlingens tjänster. Förhoppningen var att tydligare krav ska kunna göra det lättare för leverantörerna att arbeta med jämställdhet och icke-diskriminering. Det skulle också underlätta uppföljning av leverantörernas jämställdhetsarbete.

¹⁹¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁹² Utmaningar kring grundersättning och ej matchningsbara deltagare lyftes även i Arbetsförmedlingen. *Leverantörernas prissättningsstrategi*. Dnr Af-2020/0069 0142.

¹⁹³ Denna utmaning lyftes också vid workshop med leverantörsuppföljare. ”Ett problem är att många leverantörer är oförberedda på eller saknar rutiner för att arbeta med rustande aktiviteter för deltagare. Det kan till exempel handla om arbetet med personer med funktionsnedsättning eller språksvaga”. Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning - Workshop 23 augusti 2021 med leverantörsuppföljare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁹⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

De större leverantörerna¹⁹⁵ lyfte förvisso utmaningen med att få ekonomin att gå ihop men poängterade samtidigt vikten av att få till lösningar som var långsiktiga och hållbara för både deltagare och arbetsgivare. Medelstora eller mindre leverantörer förde ett liknande resonemang men var desto tydligare med de svårigheter som följer av att resultatersättning inkommer med en fördröjning på minst fyra månader.

Resultatersättningen kunde därmed utgöra en försvårande omständighet när det gäller att få täckning för personal- och lokalkostnader. Även det faktum att målgruppsjusteringar genomfördes medförde att planeringshorisonten för till exempel personal var både kort och svår. Det fanns inte heller några garantivolymer för hur många deltagare en leverantör kan räkna med, vilket kunde göra det svårt att rent organisatoriskt arbeta med tjänsten. En leverantör lyfte även tolkersättningen som problematisk och att grundersättningen inte räckte till för att täcka den kostnaden. Det kunde enligt leverantören medföra en risk att vissa deltagare inte fick det språkstöd de behövde.¹⁹⁶

Leverantörerna ansåg med andra ord att det var svårt att hitta en balans mellan den resultatbaserade ersättningen och grundersättningen. Det bekräftas även av den enkät som utgick till leverantörerna och där endast 24 procent instämde med att de olika ersättningarna är välbalanserade mot varandra.¹⁹⁷

3.4.5 Kompetensförsörjning

Nästan samtliga leverantörer såg ett behov av att arbeta med studie- och yrkesvägledning. Trots att det inte är ett krav hade nästan samtliga leverantörer studie- och yrkesvägledare (SYV) anställda och som involveras tidigt i processen. Leverantörerna menade att utbildning är en viktig del för att lösa den långsiktiga kompetensförsörjningen.

Kommunerna har en viktig roll eftersom de allt som oftast är stora (många gånger den största) arbetsgivare samt är de som bland annat ansvarar för den kommunala vuxenutbildningen. Några leverantörer vittnade dock om att kommunerna utifrån ett arbetsgivarperspektiv hade stängt dörren till praktik och anställningar inom kommunens regi. Hänvisningarna de fick var att de inte kunde erbjuda alla leverantörer likvärdiga möjligheter och att det därför kunde snedvrida konkurrensen eller att det kunde konkurrera med kommunens egen arbetsmarknadsverksamhet. Men det fanns även exempel på mindre kommuner som hade öppnat dörrarna för samverkan och samarbete med leverantörerna om nyttjande av både praktik- och arbetsmöjligheter inom deras regi.

Leverantörerna framhöll även att det är av stor vikt att alla inblandade aktörer har en tydlig och gemensam bild av roll, uppdrag och syfte med tjänsten. Därutöver ansåg

¹⁹⁵ De leverantörer som får en större procentuell andel av utbetalda medel inom tjänsten.

¹⁹⁶ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁹⁷ Arbetsförmedlingen. *Presentation leverantörsenkäter ESF-projektet november 2021 [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090. Enkäten skickades ut till samtliga leverantörer inom tjänsten. Data som presenteras är dock specifik för de leverantörer som levererade tjänsten inom ett ESF-område. 43/64 godkända leverantörer inom ESF-områden besvarade enkäten. Svarefrekvens = 67 %. 24 % instämde, 45 % neutrala och 31 % instämde ej.

leverantörerna att man behöver luckra upp sekretesslagstiftningen så att det blir enklare att samverka på individnivå.¹⁹⁸

Under intervjuerna lyfte leverantörerna vikten av att erbjuda kortare utbildnings- och informationsinsatser till deltagarna (i synnerhet utbildningar riktade mot bristyrken) som ett led i arbetet med kompetensförsörjning. Ett gott exempel var en leverantör som tillsammans med en arbetsgivare tog fram en kortare utbildningsinsats som gav deltagarna den kompetens som krävdes för att bli anställningsbara. De beskrev också att leverantörer som finns på flera orter har möjlighet till internsamverkan för att kunna matcha sina deltagare mot arbetsgivare på mer än en ort. Det framkom vidare att vissa leverantörer inom rusta och matcha också var leverantörer av yrkesutbildningar och arbetsmarknadsutbildningar (AUB). Enligt leverantörerna gynnade det både leverantören, deltagaren och den långsiktiga kompetensförsörjningen.¹⁹⁹

Det är en låg andel av aktivitetstimmarna som läggs på kompletterande insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar.²⁰⁰ Arbetsmarknadsutbildningar nyttjas av leverantörerna om de ser att deltagaren skulle ha nytta av insatsen för att snabbare nå målen. Däremot lyfte leverantörerna, stora som små, att de hade arbetat mer mot arbetsmarknadsutbildningar om det hade genererat någon form av ersättning. Det finns även en problematik med att många arbetsmarknadsutbildningar är utformade efter manliga sökanden och därför försvårar matchning av kvinnor mot bristyrken. Dessutom underströk några leverantörer att det fanns en låg motivation hos många deltagare att påbörja studier, framför allt för äldre och utrikes födda kvinnor.²⁰¹ Ytterligare en utmaning som en leverantör lyfte handlade om att det kunde uppstå en konkurrenssituation mellan leverantörerna och arbetsmarknadsutbildningar som överstiger tre månader i och med att deltagaren då avslutas hos leverantörer.

Förutom kunskapshöjande insatser när det gäller anställningar med stöd ansåg även leverantörerna att det var viktigt att ha kunskap om övriga insatser som Arbetsförmedlingen kan bistå med, till exempel stöd till deltagare med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det för att på bästa sätt kunna bistå både deltagaren och arbetsgivaren med rätt kunskap.²⁰² Under intervjuerna framkom ytterligare ett önskemål från leverantörerna om att ha kontinuerliga träffar med Arbetsförmedlingens företagsrådgivare där de kan få en genomgång av läget på arbetsmarknaden, få information om bristyrken och ta del av de förfrågningar som inkommer från arbetsgivare via interna ordrar.²⁰³

¹⁹⁸ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Kompletterande insatser återfinns inom den valbara aktiviteten "Insats hos annan aktör" och får ej överstiga tre månader. Se tabell 2 och 3 under avsnitt 3.2.4 för vidare information.

²⁰¹ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer; Tjänsteanteckning referensgrupp 210928 workshop*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²⁰² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer; Tjänsteanteckning - Workshop 23 augusti 2021 med leverantörsuppföljare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²⁰³ Framkom även vid workshop med leverantörsuppföljare, Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning - Workshop 23 augusti 2021 med leverantörsuppföljare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

3.4.6 Lärdomar ur ett leverantörsperspektiv

Förutsättningar att arbeta med samtliga deltagare

Syftet med konstruktionen av ersättningsmodellen är dels att skapa incitament för leverantörerna att leverera resultat, dels att minimera risken för parkering av deltagare. Ersättningsmodellen är därför differentierad där ersättningen ökar ju högre nivåplacering deltagaren har. Syftet är att ge leverantörerna incitament att arbeta med samtliga deltagare.²⁰⁴ Under tjänstens gång medförde målgruppsjusteringarna att leverantörernas förutsättningar förändrades.

Ett exempel på en konsekvens av målgruppsjustering var att deltagare som återfanns i nivå C befann sig längre från arbetsmarknaden än vad de gjorde vid tjänsten start. Ersättningen var dock oförändrad, något som också uppmärksammades av bland annat Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).²⁰⁵ En korrekt nivåindelning är enligt en del leverantörer avgörande för att de ska kunna få rätt förutsättningar att nå önskat resultat.²⁰⁶ När det kommer till nivåindelningen var det dock endast 15 procent av leverantörerna som ansåg att den överensstämde med deltagarens faktiska stödbehov.²⁰⁷

Som tidigare beskrivits bedöms träffsäkerheten i statistiska bedömningsstöd vara god²⁰⁸, till och med ge högre träffsäkerhet än för arbetsförmedlare, i synnerhet när avståndet till arbetsmarknaden är långt.²⁰⁹ Samtidigt går det inte att bortse från det faktum att det finns en risk att inskrivna som egentligen har för stort stödbehov och således står för långt ifrån arbetsmarknaden blir anvisade till tjänsten. Likväl kan det innebära det motsatta, att arbetssökande som egentligen står för nära arbetsmarknaden blir anvisade till tjänsten.²¹⁰

Kvantitativa kontra kvalitativa resultat

Leverantörer berättade att konstruktionen av ersättningsmodellen ger incitament att arbeta mot resultat. Samtidigt medför den att vissa leverantörer har svårt att klara sig rent ekonomiskt. Det gör att det finns en risk att dessa leverantörer behöver arbeta mot kvantitativa snarare än kvalitativa resultat. Det kan också medföra att leverantörer arbetar på ett likartat sätt med samtliga deltagare oavsett nivåindelning och därmed lägger mer tid på matchande än på rustande aktiviteter. Med andra ord kan det innebära att deltagare som står längre ifrån arbetsmarknaden och som har

²⁰⁴ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0081 0047.

²⁰⁵ Bennismarker. H. m.fl. *Krom - erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2021:7. IFAU.

²⁰⁶ Arbetsförmedlingen. *Prissättningsstrategi*. Dnr Af-2020/0069 0142.

²⁰⁷ Arbetsförmedlingen. *Presentation leverantörsenkäter ESF-projektet november 2021 [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090. Enkäten skickades ut till samtliga leverantörer inom tjänsten. Data som presenteras är dock specifik för de leverantörer som levererade tjänsten inom ett ESF-område. 43/64 godkända leverantörer inom ESF-områden besvarade enkäten. Svarefrekvens = 67 %.

Sammantaget var fördelningen att 15 % instämde, 34 % var neutrala, 49 % instämmer ej och 2 % vet ej.

²⁰⁸ Korrekt beslut är när arbetssökande med ett faktiskt stödbehov (utan jobb efter sex månader) anvisas insatsen, samt när arbetssökande som saknar ett faktiskt stödbehov (de hittade jobb själva) inte anvisas insatsen. Bedömningsstödet rekommendationer är korrekta för 68 % av de inskrivna.

Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha – en kvalitetsgranskning*. Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7913.

²⁰⁹ Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg*. Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7620.

²¹⁰ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090. Vid intervjuerna med deltagare framkom det att flertalet deltagare i nivå A upplevde en upprepning av sådant de redan hade kunskap om, att stödet inte lett till någon åtgärd samt att fokus lagts på hemuppgifter snarare än på arbetssökning.

behov av aktiviteter av både rustande och matchande karaktär inte får det förstnämnda i den utsträckning de behöver. Statistiken som projektledningen tog fram (se tabell 2, tabell 3 samt tidigare rapport²¹¹), visade att deltagare fick ungefär lika mycket stöd sett till både tid och aktivitet oavsett nivåindelning.²¹² Det kan vara en indikation på att deltagare med större stödbehov inte fått ett individuellt anpassat stöd och därför löpte viss risk att parkeras i tjänsten.

Att vissa leverantörer behöver fokusera på kvantitativa matchningar beskrevs även av företagsrådgivarna som menade att en del arbetsgivarna märker av det i form av standardiserade och generiska ansökningshandlingar, samt överdrivna kompetenser och erfarenheter. Det kan tyda på att vissa leverantörer inte har vare sig tid eller resurser att lägga på de deltagare som har behov av insatser av mer rustande karaktär. Även kommunerna beskrev en upplevelse av att sakna progression för deltagare med större stödbehov och som är aktuella inom tjänsten samtidigt som de har kompletterande försörjningsstöd. De kopplade vidare samman bristen på rustande aktiviteter med leverantörernas behov av att snabbt få ut deltagare för att göra vinst.

Förutsättningar att arbeta med samtliga deltagare

Det med andra ord mycket viktigt att leverantörerna ges rätt förutsättningar att arbeta med samtliga deltagare som blir anvisade till tjänsten. Det är därför av stor betydelse att deltagarna som blir anvisade till tjänsten har de behov och förutsättningar som leverantörerna rent organisatorisk kan predicera, omhänderta och planera efter. Likväl innebär det motsatta att leverantörerna behöver ha arbetsätt, processer och rutiner för att kunna arbeta med samtliga deltagare och således att kunna leverera tjänsten i enlighet med avtalet.

Myndigheten har konstaterat att de likartade resultaten oavsett nivåindelning kan indikera att befintlig differentiering av ersättning kan ha motverkat parkering.²¹³ Samtidigt går det inte att bortse från risken att leverantörer, av ekonomiska skäl, fokuserar på aktiviteter av mer matchande karaktär. Framför allt för de deltagare som står närmare arbetsmarknaden och därmed, medvetet eller omedvetet, parkerar de deltagare som har behov av mer rustande aktiviteter och som står längre ifrån arbetsmarknaden.²¹⁴

Myndighetens arbete med leverantörerna

Liksom redan konstaterats i tidigare rapport²¹⁵ behöver Arbetsförmedlingen tillämpa en effektiv kontroll av avtalsefterlevnad. Myndigheten behöver också följa upp leverantörerna för att ständigt kunna förbättra kvaliteten i tjänsten. Det kan således finnas en poäng med att ge leverantörsuppföljarna möjlighet att arbeta

²¹¹ Arbetsförmedlingen. *Utvecklade matchningstjänster - Återrapport regleringsbrev 2022*. Dnr Af-2022/0029 0760.

²¹² Nivå A = 8,2 timmar/månad, nivå B = 8,6 timmar/månad och nivå C = 8,4 timmar/månad.

²¹³ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0081 0047.

²¹⁴ Vid intervjuer med deltagare berättade flera deltagare i nivå C om en avsaknad av individuellt stöd, ”stödet är anpassat efter massproduktion”. Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²¹⁵ Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0081 0047.

proaktivt och utforskande med leverantörerna för att hjälpa dem att göra rätt.²¹⁶ För att möta behovet behöver myndigheten ställa kostnaden för en eventuell resursallokering i relation till nyttan av vad en fördjupad uppföljning av leverantörer skulle medföra.

För att underlätta för leverantörerna att välja passande aktiviteter samt för att öka kvaliteten på de periodiska rapporterna skulle en definition i förfrågningsunderlaget av de huvudsakliga skillnaderna mellan vad som är rustande och vad som är matchande aktiviteter vara behjälpligt. Det kan också finnas en poäng att i förfrågningsunderlaget kravställa att arbetsökande som står längre ifrån arbetsmarknaden får tillgång till kompletterande aktiviteter av både rustande och matchande inslag. Tillägg som dessa kommer dock inte lättvindigt och kan dels medföra att leverantörernas handlingsfrihet minskas, dels att det blir mer administration för både leverantörer och myndigheten.

Det behöver finnas en balans mellan leverantörernas handlingsfrihet, ersättningsmodellens konstruktion samt myndighetens möjlighet att genomföra kontroll och uppföljning. Myndigheten behöver därför även här ställa nyttan av den transparens som dessa tydliggöranden skulle innebära i relation till den administration och den personalkostnad som kontroll och avtalsefterlevnad medför.

3.5 Påverkan på externa samverkanspartners

Avsnittet beskriver hur införandet av tjänsten rusta och matcha påverkat myndighetens externa samverkanspartners. Det avslutas med en sammanställning av lärdomar från myndighetens externa samverkan och koordinering.

3.5.1 Arbetsgivare

Kompetensförsörjning

Enligt företagsrådgivarna kan det för arbetsgivare finnas både utmaningar och framgångsfaktorer med tjänsten rusta och matcha införts. En konsekvens av att tjänstekonstruktionen grundar sig på lagen om valfrihet är att det för många arbetsgivare har blivit fler kontakter eller ”säljsamtal”, framför allt på orter med ett stort antal leverantörer. Det kan upplevas som både störigt och stressigt för arbetsgivarna som blir kontaktade. Fördelen som företagsrådgivarna lyfte fram är att arbetsgivarna själva kan välja vilken eller vilka leverantörer de vill samarbeta med för att hitta rätt kandidat till en vakant tjänst. Företagsrådgivarna berättade att det finns exempel på arbetsgivare i mindre orter som aldrig tidigare blivit kontaktade med ett erbjudande om kompetensförsörjning men som nu blivit det, vilket upplevts som positivt.²¹⁷

Företagsrådgivarna angav vidare att det fanns en osäkerhet hos arbetsgivarna när leverantörer sökte kontakt med dem. Det kunde i vissa fall vara svårt att veta vem det

²¹⁶ Myndigheten deltar även på andra strategiska forum tillsammans med leverantörer där det finns möjlighet att arbeta proaktivt och utforskande med utveckling och ständig förbättring.

²¹⁷ Arbetsförmedlingen. *Minirapport workshop kring påverkan på arbetsgivare av rusta och matcha*. Dnr Af-2022/0026 7090.

var som hörde av sig, om leverantören som tagit kontakt faktiskt var en leverantör samt om de var seriösa. Informationen som Arbetsförmedlingen tillhandahåller om leverantörerna är relativt begränsad. Valet av leverantör får konsekvenser för arbetsgivarens kompetensförsörjning och bristen på eller svårigheten att finna information kan försvåra beslutsfattandet för arbetsgivarna. Det finns också utmaningar för arbetsgivarna med att veta hur uppdrags- och ansvarsfördelningen är uppdelad mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna. Ett exempel var att arbetsgivare hörde av sig till myndigheten för att höra hur det gick med ansökan om lönestöd när de endast hade haft den dialogen med leverantören.²¹⁸

Leverantörer kan enligt företagsrådgivarna erbjuda arbetsgivare snabba och enkla rekryteringsprocesser. Däremot har de mindre kunskap om och fokus på stöd som Arbetsförmedlingen skulle kunna erbjuda men som inte ingår eller som försvåras på grund av att det är leverantören som har kunskapen om deltagarens behov och förutsättningar. Det kan till exempel handla om olika stödsatser, till exempel behov av tekniska hjälpmedel vid funktionsnedsättning.

Enligt företagsrådgivarna hade arbetsgivare märkt av risker kopplade till att leverantörer inte alltid arbetar för att tillgodose deras behov av kompetens eller ser till deltagarens bästa. Det kunde till exempel vara fallet för leverantörer som gick ekonomiskt dåligt och behövde få upp volymer för att klara sig. Det kan innebära ett kortsiktigt tänk där fokus snarare är på att få ut deltagare så snabbt som möjligt. Exempel på det är när leverantörerna överdriver deltagarens kompetens. I längden kan det innebära att arbetsgivare tappar förtroendet för leverantörer och även för Arbetsförmedlingen.

Företagsrådgivarna lyfte även att andra insatser för arbetsgivare riskerar att fungera sämre inom Arbetsförmedlingen när myndigheten tappar kontakten med det lokala näringslivet och kunskapen om den lokala arbetsmarknaden. Exempel som de lyfte fram var möjligheterna att anpassa utbudet av arbetsmarknadsutbildningar efter de behov som finns på arbetsmarknaden. Hanteringen av interna ordrar lyftes också fram av företagsrådgivarna som ett utvecklingsområde där myndigheten behöver hitta nationella strukturer för att omhänderta och involvera leverantörerna.²¹⁹

Nationella överenskommelser med arbetsgivare

Arbetsförmedlingen hade vid tidpunkten för intervjuerna cirka femton nationella överenskommelser med arbetsgivare, som innebär samarbete över hela landet på nationell och regional nivå. De senaste tre åren har antalet nationella överenskommelser kraftigt minskat, från att ha varit ett nittiototal. Det är resultatet av ett medvetet strategiskt arbete. Flera utmaningar har framkommit efter införandet av rusta och matcha, både utifrån ett regionalt och ett nationellt perspektiv. Den främsta utmaningen består av att regionerna har svårt att möta upp de överenskommelser som gjorts med arbetsgivarna. Bland annat saknas det en strategi för hur myndigheten ska samspela eller kommunicera med leverantörerna i och med att det finns svårigheter att delge information om förfrågningarna utan att snedvrída

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

konkurrensen. Det är framför allt en utmaning på större orter där flertalet leverantörer finns etablerade. Det blir en försvårande omständighet när det är leverantörerna, och inte myndigheten, som besitter kunskaper om deltagarnas behov och förutsättningar inom tjänsten rusta och matcha. Det finns även andra utmaningar med att tillgängliggöra förfrågningarna från arbetsgivare, som myndigheten har en nationell överenskommelse med, till alla parter. Det skulle potentiellt kunna försvåra myndighetens arbete och den målsättning som finns för de som står längre ifrån arbetsmarknaden. De nationella överenskommelserna är därför i första hand riktade till de målgrupper som har en längre väg tillbaka in på arbetsmarknaden.²²⁰

Arbetsförmedlingen har beslutade kriterier som grund för att göra överenskommelser. Bland annat är ett kriterium att arbetsgivare som vill anställa med mångfald prioriteras. Översyn av kriterierna och leveransprocessen sker återkommande. Häri beaktas också myndighetens förhållningssätt till leverantörerna inom rusta och matcha.²²¹

3.5.2 Kommuner

Ansvarsfördelning

Med utgångspunkt i de intervjuer som projektet genomförde med kommuner uttrycktes en frustration över att deras roll inom den förändrade arbetsmarknadspolitiken inte var klarlagd, i synnerhet gentemot leverantörerna. Inom tjänsten stöd och matchning hade kommuner och leverantörer till stor del mycket olika deltagare. Målgruppsjusteringarna som genomfördes under projektets tid medförde att kommuner och leverantörer fick fler gemensamma deltagare och därmed påverkades kommunerna i högre utsträckning än tidigare.

Den generella bilden var dock att tjänsten fångar en bred målgrupp med mellanstort behov av stöd. Det gör att Arbetsförmedlingen, kommunerna och leverantörerna kompletterar varandra. Kommunerna såg också en fördel med att det inom rusta och matcha finns ett större handlingsutrymme för leverantörerna vilket gör att de kan erbjuda en bred palett av aktiviteter. Samtidigt ansåg många kommuner att leverantörerna inte tillhandahåller rustande insatser för deltagare som befinner sig längre från arbetsmarknaden. Det kopplade många kommuner till leverantörernas vinstintresse, vilket enligt dem gör att leverantörernas fokus är på deltagare som står närmare arbetsmarknaden.²²²

Samverkan

För att samverkan mellan kommuner och leverantörer ska fungera behöver Arbetsförmedlingen enligt kommunerna samordna och sammankalla till gemensamma träffar.²²³ Syftet med träffarna menade de var framför allt av strategisk

²²⁰ Dialoger med sakkunniga från beredningsgruppen för nationella överenskommelser genomförda den 10 mars 2022 samt den 22 april 2022.

²²¹ Ibid.

²²² Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med kommuner*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²²³ Ibid. Framkom även vid de uppföljningsdialoger som projektledningen hade med de regioner som ingick i ESF-områdena. Arbetsförmedlingen. *Sammanställning uppföljningsdialoger december 2020 - december 2021*. Dnr Af-2022/0026 7090.

karaktär för att utbyta kontaktvägar, föra dialoger om bristyrken och utbildningsinsatser och där parterna gemensamt arbetar för individernas bästa. Vissa kommuner hade vid intervjutillfällena forum där kommunen, leverantörerna och Arbetsförmedlingen kontinuerligt möttes. På ett par håll fungerade dessa tillfredställande och parterna kompletterade, snarare än konkurrerade med, varandra. Det fanns även exempel på samverkan över kommungränserna som fungerade väl.

Däremot lyfte ett par kommuner att det kunde vara utmanande om kommunernas inställning till samverkan med leverantörer skiljer sig åt och det saknas ett gemensamt mål för kompetensförsörjningen.²²⁴ Kommunerna lyfte även fram att det är viktigt att skapa förståelse för varandras (kommun och leverantör) uppdrag och skapa gemensamma planeringar för en deltagare. Främst gäller det de deltagare som har kompletterande försörjningsstöd. Den stora utmaningen för att kunna få till en framgångsrik individsamverkan var enligt kommunerna frågan om sekretesslagstiftningen. Den hade på en del håll resulterat i att kommuner tagit fram egna samverkansavtal med leverantörer.²²⁵

Kommunerna lyfte fram ett flertal utmaningar utöver sekretesslagstiftningen. Främst handlade det om att:

- Den otydliga ansvarsfördelningen mellan kommun, leverantör och Arbetsförmedlingen gör att den arbetssökande inte förstår vem som ska kontaktas, i vilket läge samt vad det är för skillnad mellan aktörerna.
- Kommunen har svårt att veta när de ska kontakta leverantören och när de ska kontakta Arbetsförmedlingen.
- Större kommuner ser det som omöjligt att erbjuda samtliga leverantörer samma förutsättningar att nyttja deras praktikplatser och anställningar. Därför stänger de dörren helt för denna typ av samverkan, till exempel via beslut i kommunstyrelsen.

När det gäller långsiktig kompetensförsörjning menade en del kommuner att det finns en fördel med större leverantörer som har ett bredare kontaktnät och som arbetar mot den nationella arbetsmarknaden. Enligt kommunerna innebär deras dubbla roller inom arbetsmarknadspolitiken (som arbetsgivare och utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser) att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan kommunen och leverantörerna om de privata arbetsgivarna. De menade också att det blir en utmaning att få in potentiella kandidater från leverantörerna till vakanta tjänster inom kommunen utan att konkurrera med kommunens egen arbetsmarknadsverksamhet.²²⁶

²²⁴ Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med kommuner*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

3.5.3 Övriga samverkanspartners

En av målsättningarna i projektet var att få en förståelse för vilka samverkanspartners utöver kommuner som påverkats av att rusta och matcha införts. Vid intervjuerna fick kommunerna, delprojektledarna och cheferna frågan om vilka övriga aktörer runt de arbetssökande som kan påverkas av att leverantörerna ansvarar för deltagarna inom rusta och matcha. De uppgav i princip identiska svar. Genom dialoger med dem som är ansvariga för respektive samverkanspart på myndigheten framkom det en bättre förståelse för eventuell påverkan och behov av utveckling.

Kommunerna lyfte vid intervjuerna fram andra delar av den egna verksamheten såsom arbetsmarknadsenheten (AME), svenska för invandrare (SFI), den kommunala vuxenutbildningen (Komvux), samt ekonomiskt bistånd. Enligt kommunerna är påverkan mest påtaglig för de arbetssökande som har svårt att förstå skillnaden mellan planeringen de har hos kommunen, hos leverantören och Arbetsförmedlingen. Det är också svårt för dem att förstå vilka krav som ställs på dem från respektive håll. Enligt uppgift skickas de runt mellan olika parter.

Andra projekt, främst sådana som finansieras av Svenska ESF-rådet, påverkades av att delar av rusta och matcha var ett ESF-projekt. Eftersom det inte är tillåtet att få dubbel ESF-finansiering om en arbetssökande är föremål för två olika ESF-finansierade projekt kunde det uppstå en konkurrenssituation mellan projekten. Det gällde både internt inom myndigheten och för externa parter såsom kommuner. Projekt som inte har finansiering från ESF kan också konkurrera med tjänsten rusta och matcha om de arbetssökande. För de fallen behöver det finnas tydliga rutiner för hantering internt inom myndigheten.

En samverkanspart som möjligen påverkats av att rusta och matcha införts är *folkhögskolor*. Deltagare i rusta och matcha kan få ta del av Folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte (SMF) som kompletterande insats till tjänsten. Anvisningarna till folkhögskolor har minskat sedan hösten 2021 och ett antagande från Folkbildningsrådet är att rusta och matcha har bidragit till minskningen. På grund av nedgången finns det folkhögskolor som inte längre erbjuder SMF. Folkbildningsrådet menar att det ofta är fel målgrupp som anvisas till SMF (till exempel arbetssökande som har gymnasieutbildning eller för låg språknivå) och det kan vara svårt för de deltagarna att tillgodogöra sig tjänsten. Det har inte någon koppling till rusta och matcha, men Folkbildningsrådet har lyft en risk att sådana anvisningar kan öka om det är leverantörerna som ska identifiera potentiella deltagare för SMF. Samtidigt finns det en förhoppning om att anvisningarna till SMF ökar tack vare att rusta och matcha styr både mot anställning och studier. För en deltagare som saknar gymnasieutbildning kan SMF vara ingången till reguljär utbildning.

Arbetssökande med hälsorelaterad problematik kan ha kontakt med olika aktörer såsom *regionen* (hälso- och sjukvården) och *Försäkringskassan*. Förfrågningsunderlaget är tydligt med att arbetsförberedande eller utredande

aktiviteter inte får förkomma inom tjänsten.²²⁷ Det medför att rusta och matcha inte är aktuellt för arbetssökande med oklar arbetsförmåga eller arbetssökande som har behov av successiv återgång till arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar kring individer som har behov av stöd från båda myndigheterna för att komma ut i anställning eller för att komma tillbaka till arbetsmarknaden efter en sjukskrivning.²²⁸ Rusta och matcha kan vara rätt insats för en arbetssökande som är redo för anställning eller utbildning efter tiden i det förstärkta samarbetet. Matchningstjänsten blir snarare det efterföljande steget när de arbetsförberedande insatserna är slutförda än en påverkan på samverkan mellan myndigheterna.

Arbetssökande som har kontakt med *samordningsförbund* behöver stöd av arbetsförberedande insatser för att kunna närma sig arbetsmarknaden. Även för dem kan rusta och matcha vara nästa steg efter tiden hos samordningsförbundet. Målgruppen för rusta och matcha är med andra ord inte densamma som för samordningsförbunden och det blir inte någon direkt påverkan av att tjänsten införts. Enligt intern uppgift beskriver samordningsförbunden snarare en oro för att Arbetsförmedlingen på sikt inte längre är medlem i samordningsförbunden.

När det gäller *Samhall* kan de erbjuda arbetssökande anställning i de fall den arbetssökandes förutsättningar gör att anställningar på den reguljära arbetsmarknaden inte fungerar. De arbetssökande som får ta del av rusta och matcha bedöms sannolikt kunna få en anställning inom ett halvår utan att ta del av arbetsförberedande insatser. Med andra ord tillhör de troligtvis inte målgruppen för anställning hos Samhall.

Den sammantagna bilden som projektledningen fick fram var att externa samverkanspartners som arbetar med utbildningsinsatser för arbetssökande som saknar grundutbildning påverkats av att tjänsten införts. Påverkan kan vara av positiv karaktär genom att leverantörer kan bistå arbetssökande att hitta rätt utbildningsform. Den kan också vara negativ om leverantörerna inte uppmärksammar Arbetsförmedlingen på att en deltagares första steg på vägen mot en hållbar anställning eller reguljära studier är att ta del av exempelvis SMF. Arbetssökande som behöver förberedande insatser kan få stöd av samordningsförbund, kommunen, Försäkringskassan eller regionerna (vården) innan de är aktuella för rusta och matcha. I de fallen kan tjänsten erbjuda stöd från en leverantör och blir snarare en fortsättning efter insatserna hos en annan aktör än konkurrens om den arbetssökande.

3.5.4 Lärdomar ur ett externt perspektiv

Behov av tydlig roll-, ansvars- och uppdragsbeskrivning

Framför allt kommuner och i vissa fall även leverantörer och arbetsgivare beskrev ett behov av en större förståelse för och tydlighet med tjänsten.²²⁹ En förutsättning för

²²⁷ Arbetsförmedlingen. *Förfrågningsunderlag Kundval rusta och matcha*. Dnr Af-2021/0076 0034.

²²⁸ Förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

²²⁹ Vid intervjuer med medarbetare framkom det även att det var en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheten och leverantörerna som bland annat bottnade i var gränsen för myndighetsutövning går. Det

att ett system där många parter än inblandade ska fungera är att det bland annat finns förutsägbara och tydliga riktlinjer om vilka roller, vilket ansvar och vilket uppdrag de olika parterna har. Av dessa parter var det framför allt kommunerna som såg ett behov av att deras roll förtydligas gentemot den roll som leverantörerna har eftersom de i många fall upplevde att den var otydlig.²³⁰ Något som återkom under intervjuerna med kommunerna var frågan om ”varför” de ska hjälpa leverantörerna med tanke på att det är leverantörerna som får ersättning och inte de. Dessutom har kommunerna egna arbetsmarknadspolitiska insatser som medför att det kan uppstå konkurrenssituationer med leverantörerna om de privata arbetsgivarna. Det fanns också exempel på när kommunen, via beslut i kommunstyrelsen, hade stängt dörren för leverantörerna att använda sig av praktikmöjligheter inom kommunens regi. En konsekvens av otydligheten är att en del kommuner vittnade om att det fanns många deltagare som har svårt att navigera mellan aktörerna med följden att det inte visste vem de skulle kontakta i olika ärenden. På samma sätt hade kommunen svårt att veta när de skulle kontakta leverantören och när de skulle kontakta Arbetsförmedlingen.

Leverantörerna angav också att det är viktigt att båda aktörerna har en samsyn när det gäller förståelsen för själva syfte och mål med tjänsten. Enligt leverantörerna har kommunen en nyckelroll i sammanhanget i och med att de ansvarar för flera av lösningarna för den långsiktiga kompetensförsörjningen. Dels är de allt som oftast stora arbetsgivare med goda praktik- och anställningsmöjligheter, dels ansvarar de för den kommunala vuxenutbildningen.

Företagsrådgivarna lyfte fram att arbetsgivare kan ha svårt att veta vem det är som kontaktar dem angående rekryteringsbehov och att det är svårt att avgöra huruvida leverantören är seriös eller inte. Arbetsgivarna kan även ha svårt att veta vilken aktör som ansvarar för vad, till exempel gällande möjligheter till anställning med stöd. De upplever dessutom att de kan få olika svar beroende av vilken part (leverantör eller myndigheten) dialogen förs med.

Arbetsförmedlingen ansvarar för samverkan med kommuner, så väl på strategisk som på operativ nivå. Myndigheten behöver även underlätta och bistå i samarbetet mellan kommuner och leverantörer.²³¹ Myndigheten har tidigare konstaterat att det krävs en relationell infrastruktur²³² för att skapa förutsättningar för samtliga parter att hitta sin roll i en hållbar samverkansprocess. Den behöver både tydliggöra respektive parts roll och ansvar i förhållande till varandra samt möjliggöra att processer, arbetssätt och forum bidrar till ett effektivt och förutsägbart samspel mellan parterna.²³³

kunde exempelvis handla om ansvarsfördelningen när leverantörer hade kontakt med kommuner och arbetsgivare och det fanns ett behov av en anställning med stöd. Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

²³⁰ Även Sveriges kommuner och regioner (SKR) har påtalat vikten av att kommunernas roll och ansvar förtydligas, Sveriges kommuner och regioner (SKR). *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet* Dnr 21/01127.

²³¹ Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*. Dnr A2021/02394. Punkt 3.5.

²³² Arbetsförmedlingen. *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Åtterrapport*. Dnr Af-2021/0065 2282. s. 10. ”Relationell infrastruktur avser det förhållningssätt och ramverk som omgärdar den strategiska samverkan mellan aktörerna, där varje part agerar utifrån sin styrning och rättsliga handlingsutrymme i relation till de andra parternas förutsättningar”.

²³³ Arbetsförmedlingen. *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Åtterrapport*. Dnr Af-2021/0065 2282.

Myndigheten har tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) tagit fram en enhetlig struktur för lokala överenskommelser mellan kommun och myndigheten. Häri understryks och beaktas bland annat vikten av att tillsammans stipulera enskilda och gemensamma målsättningar, hur och var kommunikationen ska ske, vem som ansvarar för vad samt vilka resurser som behöver tillskrivas.²³⁴ Här behöver myndigheten utveckla och beakta hur leverantörerna ska involveras i själva överenskommelserna och hur myndigheten kan underlätta samarbetet mellan kommuner och leverantörer. Likväl som för en utökad leverantörsuppföljning behöver myndigheten även estimeras vad en sådan resursallokering skulle kosta i relation till nyttan som samverkansprocesser och medföljande plattformar genererar.

Forum för samverkan

I princip samtliga kommuner och leverantörer var tydliga med att det behövs gemensamma forum där frågor om exempelvis kompetensförsörjning och kontaktvägar kan lyftas. Dessa forum kan vara av både fysisk och digital karaktär (till exempel videomöte, kommunikationsverktyg och gemensamma IT-system). De var också överens om att det är Arbetsförmedlingen som behöver tillhandahålla och vara sammankallande till dessa forum. Under projektet framkom att det finns goda exempel på samverkan mellan kommuner, leverantörer och Arbetsförmedlingen med redan etablerade nätverk/forum för att mötas. I vissa fall fungerar de väl och är en fortsättning på redan befintliga DUA-överenskommelser. Exempelvis förs dialoger om både utmaningar och framgångsfaktorer gällande samverkan och kompetensförsörjning. I andra fall har försök till att etablera forum gjorts men där både kommuner och leverantörer upplevde att det snarare handlar om renodlade informationsinsatser med utgångspunkt i monologer snarare än dialoger.

Forum för samverkan är en del av den relationella infrastrukturen som behöver komma till stånd för att samla funktioner över partsgränserna. Leverantörer och kommuner uttryckte ett stort behov av att mötas på ett skyndsamt sätt. Parallellt med att lokala överenskommelser nås bör myndigheten arbeta fram nationella strukturer för hur dessa plattformar skapas och upprätthålls.

Guida till rätt information

Med utgångspunkt i insamlat material blev det tydligt att det fanns ett behov från de olika parterna att på ett enkelt sätt kunna hitta relevant och partsanpassad information. Leverantörerna beskrev exempelvis att de hade behov av kompetenshöjande insatser för bland annat arbetsgivarstöd, såsom anställningar med stöd. Det handlade både om att förstå själva syftet med stödet och kunskapen om när det kan beviljas. De lyfte även att mer kunskap behövs om särskilda insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Ett exempel är insatser för arbetssökande som på grund av en funktionsnedsättning har nedsatt arbetsförmåga.

Kommunerna lyfte fram ett behov av att hitta information om vilken part (leverantör eller myndigheten) de eller gemensamma deltagare ska kontakta i olika ärenden.

²³⁴ Ibid.

Arbetsgivare har ett behov av att snabbt kunna hitta konkret information när de blir kontaktade av leverantörer med syfte att få till kort- eller långsiktiga samarbeten. De vill bland annat veta vem leverantören är, om denne är seriös samt om denne har ett pågående uppdrag via myndigheten.

Mycket av den information som leverantörer, kommuner och arbetsgivare efterfrågat finns att tillgå via Arbetsförmedlingens interna och externa plattformar. Däremot kan myndigheten behöva se över informationen som finns, styra parterna till rätt information och i de fall det behövs partsanpassa densamma. Informationen behöver både vara lätt att hitta och så utförlig som möjligt för att kontakt med myndigheten endast ska ske vid behov. Leverantörer, arbetsgivare och även kommuner behöver snabbt och enkelt kunna hitta information som ger dem svar på frågor och ger förutsättningar för progression inom ramen för tjänsten. Det bör exempelvis bli tydligare i informationen om anställningar med stöd att det inte är en rättighet, utan att beslut grundar sig på en individuell bedömning och utgår från att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

3.6 Resultat på individnivå

Under perioden 1 januari 2021 till och med den 31 maj 2022 hade projektet 13 054 unika deltagare.²³⁵ Målet för projektet var 13 000 deltagare, vilket innebär att projektet uppnått sitt mål på individnivå. Av dessa var 5 833 deltagare kvinnor (45 procent) och 7 221 män (55 procent). Projektet strävade efter en fördelning på 40 procent kvinnor och 60 procent män och resultatet visar att det blev en jämnare könsfördelning bland deltagarna än vad som förutsågs.

Projektets mål på individnivå innehöll även en fördelning av hur stor andel av deltagare från respektive av de tre nivåerna i tjänsten som fått en anställning eller börjat studera. Här fanns det en problematik. Grunden för problemet var att resultat går att definiera på olika sätt och beroende på definition visar olika mått olika saker. När en unik deltagare inom ESF-projekt Kundval rusta och matcha lämnade tjänsten registrerades en kod som angav orsaken till att tjänsten avslutades, en uppgift som projektet lämnade vidare till Statistikmyndigheten (SCB). Uppgiften är ett resultat enligt projektets uppdrag. För myndigheten innebär ett verifierat resultat att leverantören har fått en resultatetsättning i och med att deltagarens anställning eller studier har pågått under minst fyra månader efter det att tjänsten avslutats.

Projektets tidsram var ett hinder för att få fram ett verifierat resultat för projektperioden. På grund av att tjänsteperioden är lång, och att den resultatbaserade ersättningsmodellen kräver att det ska ha inkommit ett verifikat på att anställningen eller studierna har pågått under minst fyra månader för att ersättningen ska betalas ut, blir det en eftersläpning. En deltagare kan ta del av rusta och matcha under två perioder om sex månader vardera. För att få fram ett tillförlitligt resultat behöver hela 12-månadersperioden (2*6 månader) ha passerat plus de fyra månaderna för att

²³⁵ Unika deltagare innebär antal deltagare som via samarbetshistoriken godkände att projektet delade uppgifter om deltagaren med svenska ESF-rådet och Statistikmyndigheten (SCB). Deltagarna kunde godkänna samarbetshistoriken upp till tre månader i efterskott.

garantera en resultatersättning. Ytterligare två månader tillkommer då det går att rapportera in arbete/studier upp till två månader efter det att tjänsten har avslutats. Det medför att det tidigast finns ett tillförlitligt resultat om arbete eller studier 18 månader efter det att tjänsten påbörjats.

Den sista dagen för att anvisa en deltagare till ESF-projektet var den 31 maj 2022. Sett till det datumet går det inte att få fram ett verifierat resultat som gäller för den tid projektet redovisade deltagare till svenska ESF-rådet (1 januari 2021 till och med den 31 maj 2022) förrän tidigast den 1 december 2023.

Uppgifter som tas fram tidigare än så riskerar att underskatta resultaten på grund av att de inte är fullständiga. Däremot går det att estimerat resultatet utifrån resultatet för deltagarna i tjänsten perioden innan projektet började redovisa deltagare, det vill säga från maj till och med december 2020. Det finns inte någon indikation på att resultatet för projekttiden skulle vara mindre än för tiden innan projektet.

Under perioden maj 2020 till och med januari 2021 påbörjade 8002 deltagare tjänsten rusta och matcha. Av dem gick 34 procent (2756 deltagare) vidare till anställning eller studier. Fördelningen mellan de olika nivåerna i tjänsten var följande:

- Nivå A: 38 procent.
- Nivå B: 34 procent.
- Nivå C: 31 procent.

Arbetsförmedlingen arbetar i skrivande stund på en rapport för resultatet från rusta och matcha så långt det finns verifierade resultat. Rapporten beräknas publiceras under andra halvan av 2022. Resultaten i rapporten visar sannolikt en bild som mycket väl kan överensstämma med projektets resultat. För myndigheten är det viktigt att endast använda tillförlitliga resultat för att kunna fatta välgrundade beslut för framtida tjänster. Den redovisning som projektet varje månad skickat in till Statistikmyndigheten (SCB) redovisade endast orsaken till att en deltagare avslutade tjänsten och utgör därför inte ett tillförlitligt underlag för deltagarens resultat. Att redovisa underlag som går att få fram från uppgifterna till Statistikmyndigheten (SCB) skulle innebära att projektet presenterade missvisande siffror för resultatuppfyllnaden på grund av att uppföljningstiden var för kort.

3.7 Övergripande lärdomar kopplat till målen på projektnivå och organisatorisk nivå

Resultatet från och analysen av intervjuunderlaget behöver ses i ett bredare perspektiv för att få fram en bild av vad myndigheten lärt sig från rusta och matcha såsom tjänsten utformats. Det gäller både tjänsten som sådan och områden med beröring till tjänsten. Lärdomarna som presenteras i det här avsnittet sammanfattar det som framkom under projektet sett ur ett helhetsperspektiv. Många av lärdomarna

omhändertogs redan under projekttiden tack vare det löpande arbetet inom projektet med att bidra till ständiga förbättringar av myndighetens arbete.

3.7.1 Statistisk bedömning

Det statistiska bedömningsstödet infördes som ambition att göra de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna mer träffsäkra, enhetliga och kostnadseffektiva.²³⁶ Träffsäkerheten hos bedömningsstöd har analyserats av i flera studier. Enligt resultaten har statistisk bedömning en bra träffsäkerhet och i jämförelse med arbetsförmedlare lyckades det statistiska bedömningsstödet bättre med att förutsäga hur en länge en person kommer att vara arbetslös. Statistiska bedömningsstöd är framför allt bättre på att förutsäga långtidsarbetslöshet.²³⁷

Införandet av det statistiska bedömningsstödet innebar en *förändring i arbetssätt* för arbetsförmedlarna. Men det var inte det nya arbetssättet som var den största förändringen utan den beteendeförändring som arbetsförmedlarna genomgick för att få förtroende för utfallet från den statistiska bedömningen och lämna över ansvaret för den arbetssökandes planering till leverantörerna. Bedömningsstödet utfall ifrågasattes av handläggarna och det blev tydligt att det krävs tid för att skapa acceptans för en bedömning som grundar sig på statistik. Utmaningen låg i att skapa förståelse för hur den statistiska bedömningen fungerade och få handläggarna att se fördelarna med bedömningsverktyget.

En reflektion som samtliga handläggare tog upp var att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna blev mer objektiva när de arbetssökande genomgick en statistisk bedömning. Trots det kvarstod skepticism och många efterfrågade ett större mandat att gå emot det statistiska bedömningsstödet. Samtidigt blev det statistiska bedömningsstödet på vissa håll en ögonöppnare för hur viktigt det är att uppgifterna som finns om den arbetssökande är korrekta och aktuella. Uppdaterad information ökar sannolikheten för att det blir rätt deltagare i tjänsten och den arbetssökande får ett anpassat stöd hos en leverantör. En gemensam strävan mot registervård blev en positiv buseffekt av att utgå från statistik data och fakta om den arbetssökande för att bedöma om rusta och matcha var en lämplig insats.

Korrekta uppgifter om de arbetssökande bidrar också till att *nivåplaceringen* i tjänsten stämmer bättre överens med hur stort behov av stöd deltagaren har. Leverantörer lyfte vikten av att nivåindelningar i tjänsten är korrekta för att rätt stöd ska kunna ges till alla deltagare. I den enkät som skickades ut till leverantörer var det endast 15 procent av leverantörerna som ansåg att nivåindelning överensstämde med deltagarnas faktiska stödbehov.²³⁸ Det är oklart om leverantörernas upplevelse hade ett samband med målgruppsjusteringen mot långtidsarbetslösa som genomfördes i augusti 2021, men projektledningen bedömde att det sannolikt hade påverkat. Ett

²³⁶ Regeringen. Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Dnr A2019/00923.

²³⁷ Arbetsförmedlingen. Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg. Dnr Af-2020/0046 7620.

²³⁸ Över tid leder målgruppsjusteringar till variationer i deltagarsammansättningen, vilket troligen också påverkade leverantörernas upplevelse. Enkätundersökningen angav att 15 % instämmer, 34 % är neutrala, 49 % instämmer ej, 2 % vet ej.

antagande från projektledningen var att det också kunde handla om upplevelsen av att många deltagare behöver språkstöd för att tillgodogöra sig tjänsten. Just möjligheten att ta hänsyn till den arbetssökandes språkförmåga inför bedömning om tjänsten är ett utvecklingsområde som identifierats och som efterfrågas av leverantörerna. En uppföljning av vad som döljer sig bakom att få leverantörer upplever att nivåindelningen överensstämmer med stödbehovet skulle kunna ge viktiga insikter för den fortsatta utvecklingen av det statistiska bedömningsstödet och tjänsten rusta och matcha.

Styrningen för att få upp volymerna i tjänsten gav inte bara upphov till positiva effekter utan det medförde också utmaningar. Trots att handläggarna ibland var osäkra på om en arbetssökande skulle kunna tillgodogöra sig tjänsten fattade de beslut på grund av pressen att öka deltagarantalet. På så sätt kan volymstyrningen också ha bidragit till att leverantörerna upplevde nivåindelningen som missvisande. Ytterligare en aspekt av styrningen på volym är att nivågränserna in till tjänsten vid ett par tillfällen justerades för att öka eller förändra målgruppen. Erfarenheterna från projektet visar att både leverantörer och kommuner kan behöva förändra sina prioriteringar och sin styrning för att möta behoven hos en förändrad målgrupp för rusta och matcha. Inför framtida målgruppsjusteringar behöver myndigheten ta med eventuell påverkan på externa parter i planeringen.

Ett område som tidigt lyftes fram som exkluderande i den statistiska bedömningen var utfallet för arbetssökande som på grund av en *funktionsnedsättning* inte har full arbetsförmåga. Handläggarna upplevde att om det fanns uppgift om en tidigare anställning med lönebidrag hos en arbetssökande ökade risken för ett ”nej” vid den statistiska bedömningen på grund av att de bedömdes stå för långt från arbetsmarknaden. Enligt statistiken för tjänsten utgjorde andelen arbetssökande med registrerad funktionsnedsättning cirka 10 procent av det totala antalet deltagare fram till augusti 2021. Efter målgruppsjusteringen skedde en ökning i och med att fler arbetssökande med längre avstånd till arbetsmarknaden fick ta del av tjänsten. Den låga andelen kan bero på sökandeunderlaget. Det kan också tyda på att det statistiska bedömningsstödet ger mer jämställda bedömningar men det ger inte alla grupper av arbetssökande samma möjlighet att få ta del av tjänsten exempelvis arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning.

En sammantagen lärdom gällande den statistiska bedömning som används inom rusta och matcha är hur viktigt det är med relevant och kontinuerlig kommunikation till dem som berörs av att statistik införs som grund för bedömningar. Detsamma gäller vid förändringar såsom justeringar av målgruppen för en tjänst som använder statistik bedömning för att identifiera rätt deltagare till tjänsten.

3.7.2 Leverantörer som utförare av tjänsten

Leverantörerna som tillhandahåller rusta och matcha har större frihet att anpassa planeringen för deltagarna än i tidigare tjänster. Eftersom tjänsten utgår från

deltagarens möjlighet att själv välja leverantör blir det viktigare för leverantörerna att erbjuda hög kvalitet och att uppvisa goda resultat.²³⁹

I tjänsten har leverantörerna ett stort *handlingsutrymme* att själva välja bästa sätt för att stötta deltagarna. Projektets undersökning visade på hur handlingsutrymmet användes för att anpassa planeringen, hur man la upp aktiviteter, och andra former av mindre justeringar snarare än radikalt förändrade metodiker, nya sätt att arbeta på eller verktyg. Projektet kunde inte heller se några större inslag av att leverantörer nischar sig.

Kontroll och uppföljning är viktiga komponenter för att säkerställa att utformningen av tjänsten har förväntad effekt och att kraven i förfrågningsunderlaget följs av leverantörerna. Det som framkom var att leverantörsuppföljningen främst handlar om att hantera klagomål som kommer in men det finns önskemål om att jobba mer med proaktiva lokala insatser och dialoger. Antalet leverantörer som tillhandahåller rusta och matcha gör samtidigt att det krävs effektivisering av uppföljningsarbetet för att ge likvärdig service till samtliga leverantörer. Det är också viktigt att utgå från ett helhetsperspektiv för att säkerställa att myndighetens resurssättning planeras utifrån samtliga upphandlade tjänster som myndigheten ansvarar för.

Att ge rätt förutsättningar inkluderar att erbjuda stöd för att hjälpa leverantörerna att göra rätt baserat på avtalet de har med myndigheten. Det är också viktigt att följa upp tjänsten för att höja kvaliteten i det som erbjuds. Både tjänsteuppföljning och uppföljning utifrån avtal är två viktiga områden som behöver utvecklas och myndigheten arbetar aktivt för att utveckla enhetliga processer för leverantörsuppföljning och uppföljning av tjänst. Det handlar också om att bedöma nivån för uppföljning med hänsyn till ett ändamålsenligt nyttjande av myndighetens resurser.

Ytterligare ett område där projektledningen identifierade ett behov av utveckling kopplat till uppföljning handlar om *leverantörernas arbete med jämställdhet*. I förfrågningsunderlag ställs det krav på att leverantörerna aktivt ska arbeta med jämställdhet, men informationen om hur det ska genomföras är knapphändig. För att kontroll och uppföljning ska fungera behöver leverantörerna få rätt förutsättningar för att lyckas med uppdraget. Otydligheten ökar risken för att de deltagare som har behov av rustande aktiviteter inte får det i den utsträckning de skulle kunna behöva.

För att bättre kunna kontrollera innehållet i tjänsten skulle *kvaliteten på rapporterna från leverantörerna* behöva öka. Det kräver tydlighet om vad som förväntas och hur uppföljningen ska gå till, både när det gäller de periodiska rapporterna och slutredovisningarna. En låg kvalitet på slutredovisningarna som leverantörerna skickar in när den deltagare lämnar tjänsten gör dem svåra att använda för deltagarens vidare planering efter rusta och matcha. Ett önskemål från dem som arbetar med tjänsten var att det ska finnas tydliga riktlinjer för vad som ska ingå i slutredovisningarna. Det skulle underlätta den fortsatta planeringen för

²³⁹ Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Om tjänstens utformning*. Dnr Af-2019/0038 1388.

deltagare som kommer tillbaka från tjänsten och det skulle också öka mandatet för att avslå en undermålig slutredovisning.²⁴⁰

3.7.3 IT-utveckling

Att utveckla systemstöd parallellt med utvecklingen av en ny tjänst är många gånger en utmaning men kan också vara en fördel. Tack vare ESF-projektet gick IT-utvecklingen väldigt fort och myndigheten tog stora steg framåt för att ta fram ändamålsenliga systemstöd. En bidragande faktor till den snabba utvecklingen var att det inom projektet tidvis fanns ett nära samarbete mellan IT-avdelningen och den kundnära verksamheten. Tack vare utvecklingen av systemstöden och den parallella utvecklingen av effektivare processer i handläggningen ökade enhetligheten.

Förutom att bidra genom att lyfta fram IT-relaterade områden som inte fungerade bidrog verksamheten inom ESF-projektet även till utveckling av BÄR. Efter en granskning av ärenden där individer inte fått tillgång till rusta och matcha togs det fram förslag kring bland annat hur BÄR kunde anpassas för att säkerställa en mer enhetlig bedömning. Det handlade bland annat om att anpassa den del av systemet där handläggare gör en annan bedömning, samt att utöka möjligheterna till lärande.

Under projekttiden utvecklades två digitala lösningar för att underlätta administrationen och få in underlag för att öka finansieringen från svenska ESF-rådet. Projektet var först med att använda den digitala tidsredovisningen som svenska ESF-rådet tog fram för medarbetarnas redovisning av tid och den användes därefter av flera projekt. Den digitala närvarorapporteringen för deltagare utvecklades av myndigheten inom ramen för projektet och svenska ESF-rådet utvecklade en liknande digital version. Det två initiativen bidrog till att andra ESF-projekt kan dra nytta av den utveckling som skedde inom det här projektet.

3.7.4 Utveckling av analysverktyg

Effektutvärderingen utförs av Arbetsförmedlingen i samarbete med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Som nämns i inledningskapitlet genomfördes inte effektutvärderingen under projekttiden. En viktig anledning var att det krävs en stor mängd data för att kunna säkerställa resultaten. Under projekttiden pågick ett utvecklingsarbete för att se till att det finns data av hög kvalitet som kan ligga till grund för effektutvärderingen.

Utöver det bidrog projektet även till andra former av analysverktyg. Här kan bland annat nämnas utveckling av kundenkäter, rutiner för genomförande av stickprov, statistik kring annan bedömning och bidrag till att ett tjänsteuppföljningspaket togs fram.

²⁴⁰ Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090. Förslag från verksamheten var att tydliggöra kraven i förfrågningsunderlaget för andra tjänster, exempelvis tjänsten Karriärvägledning. Projektledningen lämnade förslaget vidare till relevant mottagare inom myndigheten.

3.7.5 Arbetssätt i myndighetsutövningen som är anpassat för rusta och matcha

De första åren med rusta och matcha präglades av att införandet och utvecklingen av tjänsten skedde under relativ stark tidspress och under pandemins utbrott. Arbetet fokuserade på att få i gång tjänsten, införa den i hela landet och skala upp volymerna. Det innebar att myndigheten tvingades fatta beslut för att komma framåt med arbetet, trots att det fanns frågor att hantera som inte gick att lösa på förhand. Under tiden med tjänsten hanterade Arbetsförmedlingen de utmaningar som dök upp längs vägen.

Det här förhållningssättet behöver inte nödvändigtvis vara fel, utan kan vara ett sätt att genomföra stora förändringar på relativt kort tid. Däremot är det viktigt att ha en förberedelse för att problem kommer att uppstå och att det finns strukturer som kan fånga upp och hantera dessa.

Delaktig verksamhet och fungerande nätverk

Ett område som fungerade väl under den inledande lanseringen av tjänsten var verksamhetens delaktighet under tjänstens införande. I de dialoger som projektledningen hade med representanter för de olika regionerna lyftes det fram hur värdefullt det var att den kundnära verksamheten kunde vara med från start för att utveckla tjänsten. Det gällde inte minst genom tät kontakt med dem som på olika sätt ansvarade för tjänsten och systemstödens utveckling. Däremot hade den kundnära verksamheten gärna sett att de fått vara i ännu högre grad under planeringsfasen för att undvika misstag kopplat till okunskap om hur handläggningen fungerar i praktiken. Det gäller även handlägningsprocessen från beslut till utbetalning. Enligt medarbetarna finns fokus ofta fram till dess deltagaren har fått sin placering och leverantören kan redovisa periodiska rapporter medan det avslutande steget med att leverantören får ersättning för sitt utförda arbete i vissa fall blir sekundär.

Ett annat område som fungerade mycket bra var de nätverk som bildades inom ramen för ESF-projektet. Det möjliggjorde utbyte av erfarenheter och gjorde att frågor som dök upp kunde diskuteras och lyftas relativt snabbt. Nätverken som skapades inför det nationella införandet var lika framgångsrika. Framför allt underlättade de informationsöverföringen från införandedarna via chefsleden ner till verksamheten. Frågor som uppkom kunde lyftas i nätverket och besvaras relativt snabbt.

Att införa och utveckla rusta och matcha innebar att myndigheten befann sig i en omfattande utvecklingsprocess. Lärdomar drogs under tiden i arbetet och justeringar skedde löpande baserat på lärdomarna som framkom. Myndigheten befäste vikten av samarbete mellan verksamhetens olika delar där representanter bidrar med sin expertis för att synkronisera planeringen.

Konsekvenser av otydlig gränsdragning gällande myndighetsutövning

Ett återkommande tema i de intervjuer och dialoger som skedde inom projektet var att inblandade parter upplever en otydlighet när det gäller roller, uppdrag och ansvar. Det blev konkret i arbetet med att samverka kring enskilda deltagare, där gränsdragningen för vad myndighetsutövning innebär påverkar arbets- och

ansvarsfördelningen mellan myndigheten och leverantörer. Otydligheten skapade också utmaningar i arbetsfördelningen mellan olika handläggare vilket påverkade externa parter, främst leverantörer men även arbetet med andra samverkanspartners.

Det finns ett behov av att klargöra vad myndighetsutövning innebär konkret för att underlätta arbetet internt inom Arbetsförmedlingen samt för ansvarsfördelningen mellan myndigheten och leverantörerna utifrån deras uppdrag och mandat.

Behov av förutsägbarhet

En utmaning som blev tydlig under de första åren med rusta och matcha var att det relativt snabba införandet av tjänsten ibland krockade med det behov som finns av en förutsägbar styrning. Det ökade beroendet av andra aktörer innebar även att en oförutsägbarhet och brist på enhetlighet från Arbetsförmedlingens sida fick konsekvenser utanför myndigheten.

Ett exempel var de målgruppsjusteringar som genomfördes. De innebar att kraven vid olika tillfällen ändrades för vilka arbetssökande som skulle få tillgång till tjänsten. Det innebar även en förändring av deltagarsammansättningen. Det fick effekter för leverantörerna som dels behövde anpassa sina organisationer för olika typer av deltagare, dels förändrades deras möjligheter att nå resultat och därmed få ersättning. Kommuner påverkades också och en kommunrepresentant berättade att de behövt revidera sin interna styrning och planering på grund av att arbetssökande med längre inskrivningstid blev aktuella för tjänsten.

Förutsägbarheten hänger även samman med behoven av att arbeta med enhetliga processer. Leverantörer upplevde att de kunde få olika besked beroende på var i landet de befann sig. För större leverantörer med etablering på flera orter medförde det att det kunde finnas flera olika processer och rutiner att förhålla sig till. Framför allt lyftes ärendegången för subventionerade anställningar och stöd till arbetsgivare.

En fråga om intern styrning togs upp inom projektet var att det skapades en otydlighet på grund av att det fanns styrning mot olika mål, exempelvis individens behov, budget, volym och det statistiska bedömningsstödet. En lärdom från projektet är att styrning behöver vara tydlig för att skapa förståelse, hela vägen till handläggarnivå, både när det gäller syftet med styrningen och varifrån den kommer.

Påverkan på arbetsgivararbetet

Införandet av rusta och matcha påverkade även Arbetsförmedlingens arbete gentemot arbetsgivare. En utmaning var att ta fram en enhetlig strategi för hur myndigheten skulle ta hand om förfrågningar som kommer från arbetsgivare på ett sätt som involverar leverantörerna utan att snedvrیدا konkurrensen. På grund av att enhetliga direktiv saknades skapades olika rutiner hos kontoren som ingick i projektet.

Kommunikation och informationsspridning

Arbetet med att starta upp rusta och matcha innebar stora förändringar inte bara för Arbetsförmedlingen utan även för leverantörer, arbetsgivare, kommuner, arbetssökande med flera. Något som blev tydligt inom ramen för projektet var att det

finns ett stort behov av att ta fram och sprida information inom många olika områden till flera målgrupper. Här framkom ett behov av att arbeta mer med riktad information till olika målgrupper. Informationen behöver också vara lätt att hitta och kan med fördel presenteras på olika sätt beroende på mottagare och syftet med kommunikationen.

Även arbetet när det gäller jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering påverkades av rusta och matcha. En lärdom som framkom i projektet var att det är viktigt att de höga krav som ställs på Arbetsförmedlingen även återspeglas i arbetet som utförs av leverantörerna. Det är ett område som kan stärkas, exempelvis genom tydligare krav i förfrågningsunderlaget eller genom att arbeta med kunskapsspridning.

Tjänsten på distans

På grund av pandemin utfördes stora delar av stödet till deltagarna på distans. För de allra flesta deltagare fungerade distansstödet bra, men det fanns även de som hade svårt att tillgodogöra sig informationen på grund av till exempel bristande språkkunskaper eller funktionsnedsättningar. Sannolikt är det ett utvecklingsområde som både Arbetsförmedlingen och leverantörerna kommer att behöva arbeta vidare med.

3.7.6 Extern samverkan och koordinering

Införandet av rusta och matcha innebär att samverkan på strategisk nivå inkluderar fler aktörer än tidigare. På en *övergripande nivå* handlar det om att skapa förutsättningar för samverkan mellan olika aktörer för att säkerställa arbetsmarknadens kompetensförsörjning i ett längre perspektiv. På *individnivå* innebär tjänsten att aktörer utanför Arbetsförmedlingen behöver samverka och koordinera sina insatser i högre grad än tidigare. Något som tydligt efterfrågades av såväl leverantörer som kommuner var gemensamma forum där Arbetsförmedlingen tar ansvar för att bjuda in till kontinuerliga dialoger kring bland annat regional kompetensförsörjning och etablering av kontaktvägar.

Rusta och matcha är en ung tjänst och strukturerna för samverkan runt tjänsten är ännu i uppbyggnadsfasen. Baserat på projektets erfarenheter kan samverkan på orter med ett stort antal leverantörer ofta innebära en större utmaning än på orter med färre leverantörer eftersom varje leverantör har sina egna rutiner som de arbetar efter. Även kommunernas organisation varierar liksom deras interna rutiner och för leverantörerna kan det därför vara svårt att hitta rätt kontaktvägar.

Leverantörerna utför en viktig tjänst på uppdrag av Arbetsförmedlingen men de varken kan eller ska ersätta myndigheten. De fungerar snarare som ett komplement. Samtidigt har de en avgörande roll för att den enskilde deltagaren ska få bästa möjliga stöd. För att nå framgång i uppdraget de har inom rusta och matcha efterfrågade leverantörerna tillgång till den information och de forum för samverkan som Arbetsförmedlingen har. Det kan vara information som rör den enskilde deltagaren, men även kommunikationsvägar in till kommunerna eller andra myndigheter som på olika sätt är aktuella för individen.

Arbetet med att samverka kring deltagaren delas av olika parter utöver Arbetsförmedlingen. Leverantörer har ett ansvar i enlighet med förfrågningsunderlaget. När kommuner är involverade har även de ett ansvar som offentlig aktör för olika individrelaterade ärenden. Att skapa forum för samverkan är ett gemensamt intresse. Inom projektet lyftes det fram att det för Arbetsförmedlingen handlar det om att tydliggöra omfattningen av myndighetens ansvar för samverkan. Det handlar också om att hjälpa leverantörer och kommuner förstå hur de kan samarbeta kring individer och värdet av att de bygger relationer med varandra. I det arbetet behöver myndigheten ta sitt ansvar och vara navet. Samtidigt handlar det om att bedöma vilken nivå som är rimlig för att nyttja myndighetens resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Ur ett operativt perspektiv skulle ett forum för samverkan i form av systemstöd för effektivt utbyte av information underlätta överföring mellan en deltagares kontaktpersoner. Det är ett stort och komplicerat utvecklingsområde som till stor del handlar om befintlig sekretesslagstiftning, ett arbete som ligger utanför myndighetens ansvarsområde men som myndigheten aktivt deltar i. Området omfattar också fler tjänster än rusta och matcha. För att utbyta information finns det alltid möjlighet att kalla till flerpartssamtal där relevanta aktörer träffas tillsammans med deltagaren.

3.7.7 Målgruppen för tjänsten

En av förutsättningarna för rusta och matcha som tjänst var att den skulle kunna svara an mot behoven av stöd hos en bredare grupp av arbetssökande kvinnor och män än den tidigare tjänsten stöd och matchning.²⁴¹ Genom att inkludera både matchande och rustande insatser i tjänsten fick Arbetsförmedlingen större möjlighet att dra generella lärdomar som är giltiga för en större grupp arbetssökande än med en snävare målgrupp.²⁴² Samtidigt innebär den breddade målgruppen att många av deltagarna i rusta och matcha behöver stöd för att få förankring på arbetsmarknaden.

Som deltagare i rusta och matcha behöver man ta ett *eget ansvar*. Att ta det ansvaret kan sannolikt vara något svårare för den som står långt från arbetsmarknaden. Den bild som framkom genom intervjuerna med deltagare och medarbetare var att det inte alltid är tydligt för deltagaren att det krävs en egen insats för att lyckas med tjänsten. Ett skäl till missnöje med rusta och matcha var exempelvis att deltagare förväntat sig att leverantören skulle ge dem ett jobb.

En av de starkast framträdande lärdomarna kopplat till deltagarna i tjänsten var behovet av *tydligare information*. För att nå fram till bredare grupper av arbetssökande behöver informationen både vara riktad och anpassad, vilket inkluderar nyttjandet av olika kommunikationsverktyg. Det gäller både information om vad deltagaren kan förvänta sig av tjänsten och vad som förväntas av den som deltar. Det gäller också tydlighet om vilken aktör deltagaren ska vända sig till i vilken situation.

²⁴¹ Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen*. Dnr A2019/02310.

²⁴² Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Om tjänstens utformning*. Dnr Af-2019/0038 1388.

Att som deltagare medverka till *informationsutbyte* kan vara en utmaning. I ett projekt om operativ individsamverkan framkom det att en individ kan behöva ha kontakt med upp till åtta parallella kontakter. En rekommendation från det projektet var att uppmuntra deltagaren att underlätta det egna deltagandet genom att ta med planeringen från en aktör till en annan för att på så sätt åstadkomma synkroniserade planeringar.²⁴³ När sekretesslagstiftningen begränsar möjligheterna för informationsöverföring behöver deltagaren återberätta informationen från andra aktörer. Ett vanligt exempel är att förmedla information om anställningar med stöd till leverantören. Att undersöka alternativa lösningar skulle underlätta både för deltagare, leverantörer och arbetsgivare.

Informationsöverföring handlar också om att underlätta för deltagarna att *välja leverantör*. För många av deltagarna i rusta och matcha kan valet av leverantör sannolikt vara svårt. Det kan även finnas en risk att deltagare som är missnöjda inte har kännedom om möjligheten att byta leverantör. Det finns också ett antal deltagare som nyttjar möjligheten fullt ut för att undvika progression. Information om leverantörerna på andra språk är begränsad och gör det svårare för arbetssökande som har svårt att läsa eller tala svenska. Att språkkunskaperna hos deltagare kan vara utmanande blev tydligt under deltagarintervjuerna. Av 392 slumpmässigt utvalda deltagare kunde 73 intervjuer inte genomföras på grund av språkkomplikationer²⁴⁴.

4 Kommunikation, spridning och påverkansarbete

I samverkan med kommunikationsavdelningen tog projektet fram en kommunikationsplan som beskrev önskade framgångsfaktorer för lyckat spridnings- och påverkansarbete. Häri tydliggjordes både metoder, budskap och mottagare. Denna plan bidrog i genomförandet och för att skapa förståelse och acceptans för projektets resultat i projektets omvärld.

I projektet fanns det två kommunikationsmål:

- Kommuniera ESF-projektet rusta och matcha som en process om lärande för att utveckla det framtida arbetsmarknadsarbetet.
- Skapa kommunikativa plattformar för lärande för samtliga målgrupper och intressenter.

Målgrupperna för kommunikationsmålen var de arbetssökande, leverantörer, chefer och medarbetare inom den kundnära verksamheten, övriga chefer och medarbetare inom myndigheten samt andra målgrupper såsom kommuner. Samtliga kommunikations- och spridningsaktiviteter utgick från målen och målgruppernas

²⁴³ Arbetsförmedlingen. *Operativ individsamverkan mellan Arbetsförmedlingen, fristående aktör och kommun*. Dnr Af-2021/0008 7605.

²⁴⁴ För information om de genomförda intervjuerna med deltagare se avsnitt 2.4.1. Se även fotnot 15 gällande svarsfrekvens och fotnot 55 i avsnitt 3.2.1 "Kunskaper i svenska" gällande bortfallsfrekvens.

behov. I samtliga forum tydliggjorde projektledningen att projektets syfte var att dra lärdomar inför kommande matchningstjänster.

Kommunikativa plattformar användes och anpassades för att skapa en lärandeprocess för samtliga målgrupper. Exempel på plattformar var de möten som hölls varje vecka med delprojektledare och de månadsvisa tjänstedialogerna med leverantörer. Båda dessa plattformar bidrog till ett kontinuerligt lärande.

Gentemot kommunikationsmålen var projektet mån om att målgrupperna skulle *veta* vilken roll de respektive parterna hade, de skulle *känna* att de fått relevant information i rätt tid och de skulle *veta* vad de skulle *göra*.

4.1 Huvudbudskap

I matchningstjänsten rusta och matcha arbetar Arbetsförmedlingen och leverantören gemensamt för att nå resultat med tjänsten. I samarbete med leverantörerna och andra parter i samhället fick myndigheten möjlighet att dra lärdomar och utveckla det arbetsmarknadspolitiska arbetet som ett bidrag till myndighetens reformering.

4.1.1 Budskap till målgrupperna

Projektets budskap till de interna och externa målgrupperna var att skapa förståelse för vad ESF-projektet innebar för deltagarna i tjänsten. Specifika budskap till de interna målgrupperna var att skapa delaktighet och bistå med stöd i kommunikationen med kunden.

Mer generella budskap som projektledningen arbetade med att nå ut med till samtliga målgrupper var att i och med att rusta och matcha var ett ESF-finansierat projekt fick myndigheten möjlighet att utveckla och utvärdera tjänsten. De kunskaper projektet nådde kan även användas och spridas till andra arbetsmarknadstjänster och till andra länder inom EU.

4.2 Kommunikativa moment för spridning och påverkan

Projektledningen identifierade tidigt kritiska kommunikativa aktiviteter:

- Sammanhållen kundupplevelse.
- Synliggörande av leverantörerna internt och externt.
- Jämställdhet, icke-diskriminering och tillgänglighet.
- Samverkan med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Samverkan med den del av myndigheten som arbetar med myndighetens kommande reformering.
- Samverkan med övriga berörda interna verksamheter.

- Samverkan med externa intressenter såsom kommuner.

Ovanstående aktiviteter omhändertogs i den löpande kommunikationen och genom särskilda aktiviteter. Till exempel skapade projektet tidigt en referensgrupp bestående av ett antal leverantörer i syfte att löpande stämma av olika kommunikationsinsatser. Ett exempel på en särskild aktivitet var det webinarium som genomfördes för kommuner med syfte att beskriva tjänsten och samverkan kring tjänstens deltagare.

4.3 Nationell kommunikation syftade till spridning och påverkan

På nationell nivå genomförde projektet flera kommunikationsaktiviteter för att sprida kunskap om och erfarenheter från projektet såväl internt som externt. En utmaning var att skilja projektet från tjänsten rusta och matcha. Kommunikationsmaterialet anpassades därför för att innehålla information om båda delarna.

De interna aktiviteterna handlade om att tillgängliggöra och presentera information om projektet och tjänsten för att på så sätt bidra till kontinuerligt lärande samt för att skapa en förståelse för projektets mål och syfte. Aktiviteterna syftade också till att kvalitetssäkra de lärdomar som projektet nådde. De externa aktiviteterna syftade till att skapa en förståelse för projektet och samtidigt möjliggöra forum för dialoger med målgrupper i syfte att bidra till lärande och kunskapsutveckling.

Nedan följer ett urval av interna och externa aktiviteter gällande kommunikation, spridning och påverkan.

4.3.1 Intern kommunikation, spridning och påverkan

- Spred information om nyheter inom projektet på myndighetens hemsida och intranät.
- Tog fram bildspel riktade till olika interna målgrupper för att tillgängliggöra information om projektet.
- Tog fram en kortfattad beskrivning av projektet, som medarbetare och projektledning kunde använda i olika forum.
- Lyfte i olika forum fram vikten av att kontinuerligt följa upp och analysera arbetet med jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering.
- Kommunicerade projektets lärdomar kontinuerligt inom myndigheten vilket låg till grund för stor del av myndighetens fortsatta arbete och uppdrag, till exempel gällande den vidareutvecklade matchningstjänsten.
- Genomförde en konferens tillsammans med delprojektledarna för att få fram lärdomar ur intervjumaterialet i relation till det löpande arbetet inom den operativa verksamheten.

- Arrangerade ett lärandeseminarium för projektmedarbetare samt nyckelpersoner inom myndigheten i syfte att tillsammans identifiera och definiera övergripande lärdomar inför slutrapporten.
- Genomförde presentationer internt i syfte att föra fram de lärdomar som framkom i projektet.
- Lärde om varandras organisation och arbetssätt under framtagningen av den enhetliga arbetsprocessen genom arbetet i workshops.
- Förde vidare projektresultatet genom styrgruppen.
- Genomförde ett internt remissförfarande för att kommunicera och säkerställa att slutrapporten utgör ett kvalitativt underlag.
- De regionala delprojektledarna bidrog med sina erfarenheter inför och under det nationella införandet.
- Delprojektledarna från den kundnära verksamheten utbytte erfarenheter sinsemellan i syfte att lära tillsammans.

4.3.2 Extern kommunikation, spridning och påverkan

- Skapade en extern referensgrupp bestående av leverantörer för att förmedla diverse kommunikationsinsatser.
- Deltog på tjänstedialogsmöten för leverantörer som myndigheten anordnade och där projektledningen kontinuerligt informerade om projektet och andra nyheter.
- Tog fram bildspel riktade till olika externa målgrupper för att tillgängliggöra information om projektet.
- Informerade arbetssökande, leverantörer och arbetsgivare om projektet via olika webbsidor på arbetsformedlingen.se som uppdaterades vid flera tillfällen.
- Lyfte i olika forum fram vikten av att kontinuerligt följa upp arbetet med jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering.
- Genomförde dialoger med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) för avstämning och planering av intervjuer.
- Deltog kvartalsvis på Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) nätverksmöten bestående av arbetsmarknadschefer i syfte att föra ut information om projektets arbete.
- Deltog i andra nätverk för SKR:s medlemmar i syfte att föra ut information om projektets arbete.

- Genomförde ett webinarium för kommuner i syfte att sprida kunskap om tjänsten och goda exempel på samverkan mellan kommun, leverantör och myndighet som framkommit inom ramen för projektet. Totalt deltog närmare 800 deltagare från kommuner, samordningsförbund, Regeringskansliet, SKR med flera.
- Genomförde ett lärandeseminarium för myndighetsinterna nyckelpersoner, externa samverkanspartners (SKR) och leverantörer i syfte att få feedback på de övergripande lärdomar som projektet drog.

4.4 Lokal och regional kommunikation

Delprojektledare och andra nyckelpersoner inom myndigheten deltog på veckovisa delprojektledarmöten där information om projektet diskuterades och delgavs. Delprojektledarna kunde sedan använda sig av informationen och återberätta den lokalt och regionalt för spridning. Till exempel deltog delprojektledare på olika lokala och regionala samverkansmöten med kommunrepresentanter och leverantörer.

Även chefer i organisationen, med ansvar för tjänsten rusta och matcha, bidrog med att sprida kunskap om projektet och de beslut som fattades och som påverkade den operativa verksamheten kring tjänsten.

4.5 Nationellt påverkansarbete

Projektet syftade till att utveckla arbetssätt, processer och verktyg som möjliggjorde ett lärande inför kommande tjänster och insatser. Under projektiden delade projektledningen och delprojektledarna kontinuerligt med sig av den kunskap och de lärdomar som drogs för att bidra till det kontinuerliga förbättringsarbetet. Internt påverkade projektet genom att i olika forum delge information och föra en dialog kring de lärdomar som identifierades. Externt lyfte projektet kontinuerligt fram framgångsfaktorer, goda exempel och utvecklingsområden inom tjänsten på diverse forum såsom SKR:s nätverksmöten, webinarium för kommuner och tjänstedialoger med leverantörer.

5 Uppföljning och utvärdering

För ESF-projektet Kundval rusta och matcha fanns det inte något krav på att projektet skulle utvärderas. En plan för intern eller extern uppföljning av projektet och dess arbete behövdes därför inte och det kommer inte heller att bli aktuellt i efterhand. Projektets uppdrag var att följa upp funktionaliteten för matchningstjänstens olika delar. Arbetsförmedlingens planer för utvärdering var kopplade till tjänsten snarare än till projektets funktion och arbete. För det egna lärandet valde projektledarna däremot att genomföra en egen utvärdering av hur projektledningen och delprojektledarna upplevde att projektet fungerat.

5.1 Intern uppföljning av projektets arbete

Projektledningen skickade ut en enkät till projektledningsgruppen och delprojektledarna inför genomförandefasens avslut för få uppgift om hur arbetet i projektet upplevts. Med hänsyn till att tidpunkten inföll vid semesterperiodens start kan svarsfrekvensen anses vara god (59 procent).

Svaren visade på att den övergripande upplevelsen var att samarbetet inom eller med projektledningen fungerat bra till mycket bra (84 procent). Den övergripande återkopplingen var att mötesstrukturen och ett pragmatiskt förhållningssätt bidrog till att gemensamt hitta lösningar. Dialogerna genom en öppen kommunikation och samhörigheten som skapades trots att arbetet skedde på distans bidrog till att komma framåt i arbetet. Det som hade kunnat fungera bättre bottenar i tydligare planering både av projektets aktiviteter och områden kopplat till det operativa arbetet. De enskilda ansvarsområdena upplevdes ibland som otydliga i regionerna och i projektledningen.

En framgångsfaktor som rekommenderas för framtida projekt är att säkerställa olika forum där personer från olika avdelningar och regioner kan träffas för direkt kommunikation. Det lärandeperspektiv som fanns inom projektet för tjänsten rusta och matcha borde finnas generellt inom framtida projekt.

Kommunikationen inom projektet upplevdes också fungera bra till mycket bra (83 procent). Öppenheten och viljan att lära av varandras erfarenheter för att hitta lösningar lyftes fram. Kontaktvägarna inom projektet upplevdes som välfungerande och gav förutsättningar att lätt hitta rätt person för sitt ärende. Bättre framförhållning hade kunnat underlätta liksom att ta in personer från den kundnära verksamheten i ett tidigare skede som stöd för kommunikation ut till arbetssökande och för systemutveckling.

5.2 Intern utvärdering av tjänsten och bedömningsstödet

Begränsade möjligheter till utvärdering på grund av att det är en ny tjänst
Att implementera en ny tjänst tar tid och enligt de erfarenheter som finns inom Arbetsförmedlingen kan det ta upp till ett par år innan alla inkörningsproblem är lösta och den nya tjänsten fungerar fullt ut. Med hänsyn till att rusta och matcha endast har funnits i två år är den att betrakta som en relativt ny tjänst. Den har dessutom till största delen varit i drift under en pandemi. Det innebär att de utvärderingar och analyser som genomfördes under projekttiden var begränsade. Det finns därför lärdomar som inte var möjliga att få fram under projekttiden på grund av att de kräver ett längre tidsperspektiv. Det gäller exempelvis långtgående analyser gällande den resultatbaserade ersättningsmodellens inverkan på leverantörernas resultatuppfyllnad och förmåga att lyckas med uppdraget de har fått från Arbetsförmedlingen.

Effektutvärdering

Ansökan till svenska ESF-rådet innehöll en beskrivning av ett mål att genomföra en effektutvärdering av tjänsten rusta och matcha med stöd från Institutet för

arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). En del av utvärderingen syftade framför till allt svara på frågan om högre ersättning till fristående aktör, allt annat lika, ökar jobbchansen för den arbetssökande. Målet var även att få svar på frågan om deltagande i tjänsten innebär en högre jobbchans jämfört med om deltagaren bedömts stå för nära eller för långt ifrån tjänsten och tagit del av det stöd som där tillhandahålls.

Ett flertal orsaker komplicerade dock genomförandet av effektutvärderingen vilket innebär att utvärderingen blev framskjuten. Arbetsförmedlingen var i skrivande stund inne i en viktig förberedande fas för att försöka förstå brister och kvalitet på data. En viktig faktor är att deltagarantalet under det första året var mycket lägre än vad som var planerat. En annan faktor är att det förekom ett flertal dataprogramfel i det statistiska bedömningsstödet vilket innebär att ett stort antal deltagare i tjänsten inte kan användas i utvärderingen. Exempelvis genomfördes en korrigering av dataprogramfel i september 2021. Komplikationer i data innebär också att det är svårt att säkert veta vilka arbetssökande som kan inkluderas i utvärderingen, då det ofta förekommit ett flertal statistiska bedömningar för samma arbetssökande och det inte finns något sätt att säkert veta vilken av dessa som var tänkt att leda till deltagande i tjänsten. Sammantaget gör dessa faktorer och ett flertal mindre omfattande problem att arbetet kompliceras och fördröjs.

Uppföljning av bedömningsverktyget

När det gäller uppföljning av det statistiska bedömningsstödet träffsäkerhet finns det en utmaning kopplat till de målgruppsjusteringar som genomförts sedan tjänsten lanserades.

ESF-projektet följde den uppföljning och utvärdering av det statistiska bedömningsstödet som genomförts inom myndigheten. De uppgifter som hänvisas till i denna rapport hämtades från tre rapporter som Arbetsförmedlingen producerat.²⁴⁵ Sedan rapporterna presenterades har myndigheten inte genomfört någon ny utvärdering av det statistiska bedömningsstödet.

5.3 Lärandeplan för projektets arbete

ESF-projektets lärandeplan grundade sig på de lärandeområden som styrgruppen definierade för att få fram ett kunskapsunderlag som svarar an mot tjänstens lärandemål. Inom varje område fanns det ett antal frågeställningar som projektledningen arbetade för att få svar på. Det handlade bland annat om hur tjänsten påverkade interna arbetssätt och leverantörernas arbete med tjänsten. Lärandeplanen finns som bilaga till rapporten.²⁴⁶

²⁴⁵ Arbetsförmedlingen. *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov?* Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 8022. Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha – en kvalitetsgranskning.* Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7913. Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg.* Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7620.

²⁴⁶ Se bilaga 1: Lärandeplan ESF-projekt Kundval rusta och matcha.

Ett par av frågeställningarna i lärandeplanen bedömdes som svåra att nå, främst på grund av att det handlade om frågor som var utanför projektets arbetsområde eller utanför projektets tidsram. De mest kritiska frågorna lyftes hos styrgruppen medan andra naturligt lades åt sidan. Frågorna var följande:

- Möjligheter och utmaningar kopplade till det tvärfunktionella arbetssättet som används i det inledande arbetet med Kundval rusta och matcha (arbetsgrupp, beredning och beslutsstruktur). Togs bort efter beslut av styrgruppen den 2 juli 2021.
- Identifierade framgångsfaktorer hos leverantörer som lyckas uppnå bra resultat. Togs bort efter beslut hos styrgruppen den 2 juli 2021 utifrån bedömning att frågan var utanför projektets ansvarsområde.
- Förutsättningar för att Arbetsförmedlingen ska få in information om deltagare från leverantörerna. Utanför projektets ansvarsområde och löstes inte under projekttiden.
- Frågor kopplade till etiska överväganden gällande när det är lämpligt och inte lämpligt att använda Artificiell Intelligens (AI) och så kallad machine learning. Bedömning att området låg utanför projektets uppdrag.

6 Användning av resultat

6.1 Kontinuerlig spridning av resultat

Eftersom projektet var delaktigt i det operativa arbetet med rusta och matcha under hela projekttiden fanns det naturliga vägar för att sprida projektets lärdomar och resultat. Genom samarbetet med olika avdelningar internt inom myndigheten fick utvecklingen av tjänsten och lärdomarna från projektet fotfäste. Exempelvis bidrog projektet till myndighetens utveckling av tjänste- och leverantörsuppföljning, i jämställdhetsarbetet och i olika utvecklingsarbeten kopplat till analys och IT. Det fanns också kanaler för att föra fram lärdomar utanför myndigheten exempelvis genom nätverket för rusta och matcha hos SKR och tjänstedialoger för leverantörerna. Under hela projekttiden var intresset för tjänsten, och därmed också för projektet, mycket stort, både inom myndigheten och hos externa parter. Projektledningen bjöds in till olika forum både inom och utanför myndigheten för att berätta om projektets arbete.²⁴⁷

Lärdomar knutna till utvecklingen av tjänsten inarbetades successivt under projektet. Samtidigt fanns det direktiv för projektet att inte sprida lärdomarna innan de presenterats för och godkänts av styrgruppen. Det innebar att projektledningen i vissa lägen endast kunnat delge arbetsmaterial med hänvisning till slutrapporten för den slutgiltiga delgivningen.

²⁴⁷ Mer information om hur spridningen genomfördes återfinns i avsnitt fyra (4).

En reflektion var att arbetet med rusta och matcha inom ESF-projektet gick från osäkerhet och oordning till struktur och enhetlig handläggning av tjänsten. Arbetet var inte slutfört när projektet avslutades då mycket utvecklingsarbete kvarstod, men projektet bidrog på ett positivt sätt till att insikter uppnåddes och omhändertogs. Ett av de viktigaste områdena var projektets bidrag till Arbetsförmedlingens arbete med att ta fram en utvecklad version av matchningstjänsten.

De lärdomar som presenteras i denna slutrapport lyftes hos myndighetens tjänsteansvariga och projektets styrgrupp. Ansvar för att bedöma hanteringen av de lärdomar som inte omhändertogs under projekttiden finns hos ledningen för verksamhetsområde lokal arbetsmarknad.

6.2 Projektets ekonomi

Projektet nyttjade inte hela den tilldelade ursprungsbudgeten. Ett område där det fanns brister var personalkostnaderna. En trolig anledning till den låga förbrukningen var att det inte var helt tydligt vilken tid som kunde räknas till projektet och vilken tid som räknades till ordinarie verksamhet. Medarbetarna valde därför att redovisa tid försiktigt. Antagandet gäller främst de avdelningar på myndighetens huvudkontor som deltog i projektet.

I projektets leveransområden var personalkostnaderna mer i linje med budget. Dock fanns det utmaningar i och med personalomsättning, föräldraledighet och sjukdom som påverkade redovisningen negativt. Även pandemin påverkade den interna budgeten genom att den schablon som ska ersätta overheadkostnader såsom resor, konferenser med mera inte kunde nyttjas till fullo.

Under projektets gång utökades antalet leveransområden och beslutet om att inkludera aktiviteten " eget arbete " möjliggjorde en högre medfinansieringsgrad av deltagarsättningen. Det ledde fram till de budgetrevideringar som genomfördes löpande under projekttiden. Eftersom närvarorapporterna hanterades digitalt resulterade det även i att de administratörer som ursprungligen budgeterades för inte längre behövdes i ESF-regionerna.

Ett annat område som utvecklades och påverkade projektbudgeten var personalens digitala tidrapportering. Det upplevdes som positivt och mer hanterbart av medarbetarna. Vid projektstart redovisade all personal sin arbetade tid via pappersblanketter som tog mycket tid i anspråk avseende administration, i synnerhet under pandemin. Blanketterna krävde originalunderskrifter från både medarbetare och behörig företrädare, de skrevs ut och skickades via post mellan medarbetare och chefer för att slutligen landa hos projektledningen. Hanteringen var både tidskrävande och ökade risken för fel.

7 Kommentarer och tips

Arbetet med ESF-projekt Kundval rusta och matcha visade på nyttan med att nyttja möjligheten till implementering av nya tjänster med stöd från ESF. Merparten av lärdomarna från projektarbetet handlade om vad Arbetsförmedlingen lyckades med i projektet och områden som hade kunnat fungera bättre. Det fanns också erfarenheter som skulle kunna vara värdefulla för kommande ESF-projekt.

7.1 Ett komplext projekt kräver tidig förankring

Att planera för ett komplext projekt som Kundval rusta och matcha kräver en omfattande insats. En projektledare behöver utses redan i samband med att ansökan skrivs för att vara delaktig i planeringen från start. Ett komplext projekt gör det omöjligt för projektledaren att fånga all information som krävs för att skapa en realistisk och genomförbar planering i ett senare skede. Planeringsfasen kan med fördel påbörjas i samma stund ansökan lämnas in.

7.2 Slutför införande och avsätt tid för planeringsfasen innan projektstart

Tjänsten rusta och matcha lanserades i mars 2020 med ofärdiga systemstöd och utan fungerande rutiner för hur tjänsten skulle handläggas. När projektets genomförandefas startade den 1 september 2020 var införandet inte slutfört och projektledningen ägnade därför projektets första tid åt att stötta regionerna med förändringsledning och kompetensutveckling av medarbetare som arbetade med tjänsten. Parallellt präglades projektets första tid av arbete med att förtydliga lärandeplanen samt att tillsammans med den kundnära verksamheten utveckla enhetliga arbetsprocesser för rusta och matcha.

Inför framtida införanden av en ny tjänst rekommenderas ett införande i taget. Vidare är mycket vunnet genom att avsätta tillräckligt med tid för planeringsfasen, i synnerhet för att ta fram och fastställa tydliga projektmål innan projektet startar. En lärdom från ESF-projektet Kundval rusta och matcha var att det annars blir svårt att förankra projektet och få projektmedarbetarna att förstå dess syfte.

7.3 Förankra projektet inom myndigheten

En utmaning när projektet startade var att det inte var förankrat på avdelningarna och i regionerna. Det skapade en otydlighet och svårighet att driva igenom förändringar. Styrningen upplevdes som otydlig både inom projektet och från dem som ansvarade för tjänsten som projektet skulle följa upp och hjälpa till att utveckla. Grunden för att få mandat är att syftet och målet med projektet är förankrat redan innan projektet startar. För att få till en delaktighet från början behöver projektmedarbetarna vara delaktiga redan i planeringen.

7.4 Bygg nätverk med en transparent kommunikation och en pragmatisk inställning

Att skapa en tydlig mötesstruktur och bygga nätverk för utbyte av information lyftes fram som en av projektets främsta framgångsfaktorer. För att det ska fungera behöver kommunikationen vara öppen och ge utrymme för oliktankande. Det är viktigt att redan från början klargöra att nätverk ska vara framåtsyftande.

Nätverken kan även innebära samarbete med kollegor från andra avdelningar. Det är en fördel att kontaktvägarna är etablerade tidigt i projektet. Tack vare det upparbetade nätverket inom myndigheten kunde projektet agera direkt för att lösa problem och lyfta förbättringsförslag.

7.5 Undvik personalomsättning i projektledningen

Projektet behövde förändra projektledningens personalgruppen vid ett par tillfällen. Det skapade otydlighet och försvårade arbetet. Att inkludera externt rekryterad personal kan ge projektarbetet nya infallsvinklar samtidigt som det kan försvåra arbetet på grund av att förståelsen för myndighetens uppdrag, metoder och arbetsätt saknas. Olika kompetenser ger projektgruppen optimala förutsättningar att lyckas och vid rekrytering av personal behöver för- och nackdelar med internt och externt rekryterad personal vägas mot varandra.

När personalen till projektledningen rekryteras behöver arbetsuppgifter och ansvarsområden vara tydliga och förankrade. Om arbetsbeskrivningen är vag kan förväntningarna på det egna bidraget till projektets arbete resultera i ojämn arbetsbelastning inom projektgruppen.

7.6 Nyttja digitala lösningar för tidsredovisning

För att effektivisera redovisningen av medarbetarnas och deltagarnas tid till svenska ESF-rådet medverkade projektet till att ta fram digitala lösningar.

För medarbetarna skapade projektet tillsammans med svenska ESF-rådet en digital version av tidsredovisning. Under projektets inledande fas var redovisningen av timmarna som medarbetarna på huvudkontoret arbetade i projektet en utmaning. Den digitala tidsredovisningen underlättade, men trots den digitala lösningen behövde projektledningen arbeta aktivt för att förmå fler att redovisa tid som de ägnade åt tjänsten rusta och matcha.

I syfte att säkerställa projektets medfinansiering samarbetade projektledningen med verksamhetsområde (VO) IT för att ta fram en digital tidsredovisning för deltagarna, så kallad samarbetshistorik. Verifikation av närvarorapporteringen skedde enligt fyra-ögon-principen som innebar att både leverantör och deltagare skulle verifiera underlaget. På grund av att ett antal deltagare inte samtyckte till att dela sina uppgifter med svenska ESF-rådet och Statistiska centralbyrån fanns det ett bortfall av deltagare.

De digitala närvarorapporterna och den digitala tidsredovisningen till svenska ESF-rådet minskade den administrativa arbetsbördan så pass att det på regionalt håll inte behövdes några administratörer för projektarbetet. En rekommendation för framtida projekt är att nyttja digitala lösningar för att komma ifrån manuell hantering så långt det är möjligt.

8 Källförteckning

Arbetsförmedlingen. *Ansökan ESF-ansökan Kundval rusta och matcha*. Dnr Af-2020/0014 1391-9.

Arbetsförmedlingen. *Beslut ändringsansökan*. Dnr Af-2020/0045 2298-4.

Arbetsförmedlingen. *Vad avgör träffsäkerheten i bedömningar av arbetssökandes stödbehov?* Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 8022.

Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha – en kvalitetsgranskning*. Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7913.

Arbetsförmedlingen. *Träffsäkerhet i bedömningen av arbetssökande - En jämförelse av arbetsförmedlare och ett statistiskt bedömningsverktyg*. Arbetsförmedlingen analys. Dnr Af-2020/0046 7620.

Arbetsförmedlingen. *Förfrågningsunderlag Kundval rusta och matcha*. Dnr Af-2021/0076 0034.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med delprojektledare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med enhets- och sektionschefer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med medarbetare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med deltagare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med kommuner*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport intervjuer med leverantörer*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Minirapport workshop kring påverkan på arbetsgivare av rusta och matcha*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Om tjänstens utformning*. Dnr Af-2019/0038 1388.

Arbetsförmedlingen. *Rusta och matcha. Framgångsfaktorer och lärdomar för förändringsledning [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0067 9678.

Arbetsförmedlingen. *Sammanställning uppföljningsdialoger december 2020 - december 2021*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Sammanställning avslutande uppföljningsdialoger maj-juni 2022*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Löpande uppföljning av lämpliga individer utan beslut om rusta och matcha*. Dnr Af-2020/0063 4705.

Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning - Workshop 23 augusti 2021 med leverantörsuppföljare*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Tjänsteanteckning referensgrupp 210928 workshop. Af-2022/0026 7090*.

Arbetsförmedlingen. *Workshop lärande inför nationellt införande av KROM*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Operativ individsamverkan mellan Arbetsförmedlingen, fristående aktör och kommun*. Dnr Af-2021/0008 7605.

Arbetsförmedlingen. *Leverantörernas prissättningsstrategi*. Dnr Af-2020/0069 0142.

Arbetsförmedlingen. *Presentation leverantörsenkäter ESF-projektet november 2021 [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Dialoger med regionala leverantörsuppföljare [Power Point presentation]*. Dnr Af-2022/0026 7090.

Arbetsförmedlingen. *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Återrapport*. Dnr Af-2021/0065 2282.

Arbetsförmedlingen. *Utvecklade matchningstjänster - Återrapport regleringsbrev 2022*. Dnr Af-2022/0029 0760.

Arbetsförmedlingen. *Vissa förutsättningar för matchningstjänster*. Dnr Af-2021/0081 0047.

Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen*. Dnr A2020/02639.

Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*. Dnr A2021/02394.

Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen*. Dnr A2019/02310.

Bennmarker, H. m.fl. *Krom - erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2021:7. IFAU.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

Lag (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

Regeringen. *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Dnr A2019/00923.

Sveriges kommuner och regioner (SKR). *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet* Dnr 21/01127.

9 Bilagor

9.1 Bilaga 1: Lärandeplan ESF-projekt Kundval rusta och matcha

1) Interna förändringar i arbetssätt och arbetsstrukturer

Projektets förhållningssätt gentemot lärandeområdet: ansvarar

<p>Arbetsgivararbetet i ESF-regionerna</p>	<p>Hur påverkas arbetet med arbetsgivare av att rusta och matcha har införts?</p> <p>Vilka utmaningar framkommer när leverantörer har kunskap om arbetssökande som ska matchas mot vakanta tjänster hos arbetsgivare?</p> <p>Vilka goda exempel på arbetsgivararbete har framkommit sedan matchningstjänsten införts?</p>
<p>Förändrat arbetssätt genom införandet av bedömningsverktyget.</p>	<p>Hur upplever medarbetare förändringen att det statistiska bedömningsstödet anger om tjänsten är lämplig för den arbetssökande?</p> <p>Finns det en skillnad i upplevelse mellan dem som arbetat med tjänsten under längre period och dem som precis börjat arbeta med tjänsten? Vari består skillnaden?</p> <p>Hur är upplevelsen av det statistiska bedömningsstödet ur ett likabehandlingsperspektiv?</p> <p>Hur påverkas förtroendet för bedömningsstödet när dess inställningar justeras</p>
<p>Förhållningssätt till leverantör och vårt arbete att ge dem goda förutsättningar att göra ett bra jobb.</p>	<p>Vad behöver leverantörerna av Arbetsförmedlingen för att göra ett bra jobb?</p> <p>Vilka områden för utmaningar har identifieras?</p> <p>Finns det goda exempel?</p>

<p>Förändrade och nya arbetsuppgifter – tidsåtgång för handläggning av tjänsten</p>	<p>Finns det en efterfrågan från leverantörer på stöd i arbetet med arbetsgivare?</p> <p>Hur lång tid tar det att fatta ett beslut om tjänsten? Hur är förhållandet mellan den faktiska tidsåtgången och den uppskattade tidsåtgången inför tjänstens lansering?</p> <p>Vilka lärdomar finns det i analys av förhållandet mellan tidsspannet från det statistiska bedömningsstödet utfall till beslut om tjänsten?</p> <p>Hur förändras tidsåtgången efter införande av enhetlig arbetsprocess?</p> <p>Hur påverkas tidsåtgången av nya systemstöd? Hur förändras tidsåtgången över tid när medarbetarna lär sig processen och systemen? "</p>
<p>Förändrade och nya arbetsuppgifter</p>	<p>Hur upplever arbetsförmedlare att deras arbetsuppgifter förändrades när de började arbeta med tjänsten?</p> <p>Hur upplever arbetsförmedlare sitt arbete när de har arbetat med tjänsten under en längre period?</p> <p>Vilka likheter och skillnader framkommer i svaren från handläggare som nyligen börjat arbeta med tjänsten och de som är vana handläggare av tjänsten?</p> <p>Vilka oavsiktliga konsekvenser framkommer?</p> <p>Vilka arbetsuppgifter upplevs som utmanande och vilka arbetsuppgifter underlättar medarbetarens arbete?</p> <p>Vad utmärker medarbetare som har en positiv upplevelse av att arbeta med matchningstjänsten?</p>
<p>Kontroll och uppföljning av leverantör</p>	<p>Vad framkommer i kontroll och uppföljning av leverantörerna och upphandlad verksamhet?</p>
<p>Förhållande mellan rusta och matcha och övriga tjänster</p>	<p>Hur uppstår målkonflikter mellan rusta och matcha och övriga insatser och mål</p>

	<p>inom myndigheten? Hur hanteras dessa? Hur är prioriteringen?</p> <p><i>Målkonfliktmatris framtagen inom ramen för projektet.</i></p>
Organisation för att arbeta med tjänsten	<p>Hur ser organisationen ut för att arbeta med tjänsten på ett effektivt sätt?</p> <p>Vilka kompetenser krävs för att arbeta effektivt med tjänsten?</p> <p>Hur ser rollfördelningen ut i arbetsprocessen för att uppnå ett effektivt arbetssätt?</p> <p>Hur ser ledning och styrning ut för att uppnå effektiv handläggning av tjänsten?</p> <p>Vad behöver förändras i nuvarande organisation, ledning och styrning för att uppnå full effektivitet?</p> <p>Vad är förmedlarkompetens i det nya?</p>
Stöd vid det nationella införandet	<p>Vad har vi lärt oss från införandet?</p> <p>Vad har fungerat bra?</p> <p>Vilka utmaningar har framkommit och hur har vi löst dessa?</p>
Valfrihet som kvalitetsdrivande mekanism	<p>Hur fungerar kundens val av leverantör?</p> <p>Hur stor andel av kunderna gör ett aktivt val?</p> <p>Hur upplever kunderna valfriheten?</p> <p>Vad kännetecknar en sökande som gör ett aktivt val?</p> <p>Vilka oväntade effekter framkommer?</p> <p>Hur upplever handläggarna kundens val?</p>
Lärande genom avsteg från det statistiska bedömningsstödet	<p>Hur ofta sker avvikelser från den statistiska bedömningen?</p> <p>Vilka orsaker framkommer till avvikelser?</p>

	Vad kan vi lära av de avvikelser som görs? Vilken övrig påverkan framkommer?
Utvärdering av leverantörsuppföljningsmodellen	Hur ser förutsättningarna ut i regionerna för att jobba med rusta och matcha utifrån leverantörsuppföljningsmodellen? Hur fungerar modellen i arbetet med leverantörerna? Hur följer man upp tjänsten på lokal nivå?
UTGÅTT genom beslut i styrgruppen den 1 juli 2021	Möjligheter och utmaningar kopplade till det tvärfunktionella arbetssättet som används i KROM-arbetet (arbetsgrupp, beredning och beslutsstruktur)
2) Extern samverkan och koordinering Projektets förhållningssätt gentemot lärandeområdet: ansvarar	
Arbetsgivarrelationer	Hur påverkar införandet av en matchningstjänst de nationella överenskommelser som Arbetsförmedlingen har? Hur upplever arbetsgivare förändringen?
Fungerande samverkan mellan kommun och myndighet då leverantörer tillhandahåller stöd och aktiviteter, samt leverantörernas förändrade roll i och kopplingen till kommuner, arbetsgivare, andra aktörer runt deltagarna.	Hur kan myndigheten ta en aktiv roll för att få en fungerande samverkan mellan leverantörer och kommuner? Vilka övriga aktörer finns det som påverkas av förändringen? Vilka utmaningar framkommer i leverantörernas samverkan med övriga aktörer, främst kommuner? Vilka glapp identifieras i samverkan mellan leverantörerna och andra aktörer, främst kommuner?
Långsiktigt kompetensförsörjningsperspektiv	Hur säkerställa ett långsiktigt kompetensförsörjningsperspektiv när leverantörer ansvarar för att tillgodose arbetsgivarnas kompetensbehov?

Vilken kvalitet uppvisar leverantörerna i sin matchning för deltagarna - ett jobb, rätt jobb?

Hur fungerar matchningen mot bristyrken?

Vilket stöd behöver leverantörerna av Arbetsförmedlingen för att arbeta mot långsiktig kompetensförsörjning på arbetsmarknaden?

Påverkan på samverkanspartners, främst kommuner

Hur uppfattar externa samarbetspartners såsom kommunerna förändringarna som görs?

Hur uppfattar leverantörerna förändringen?

Vilka övriga samarbetspartners påverkas av förändringen? Hur är deras upplevelse?

Hur jobbar leverantörerna mot utbildning?

3) Ökat handlingsutrymme för leverantörer

Projektets förhållningssätt gentemot lärandeområdet: samarbetar

Användning av arbetsmarknads-politiska insatser

I vilken utsträckning informerar leverantören myndigheten att deltagaren kan nå målet fortare genom arbetsmarknadspolitiska insatser? Vilka bedöms som motiverade av Af?

Önskade konsekvenser av handlingsfriheten

Likvärdig tillgång till aktiviteter, exempelvis utifrån jämställdhet, funktionsnedsättning?

Uppfattning och nyttjande av handlingsutrymme

Vad fyller leverantörerna de godkända aktiviteterna med?

Hur använder leverantörerna det ökade handlingsutrymmet för att skapa aktiviteter utifrån deltagarnas behov?

Innovation - skillnad i leverantörens stöd jämfört med ex. stöd och matchning

Aktiviteter i tjänsten

Vilka aktiviteter rapporteras in den periodiska rapporten?

Upplevelse av stöd på distans	Utmaningar kopplade till stöd på distans för både deltagare och leverantörer?
	Hur uppfattas stöd på distans av arbetssökande och leverantörer?

4) Resultatbaserad ersättningsmodell

Projektets förhållningssätt gentemot lärandeområdet: följer/samarbetar

Fördelning av stöd mellan deltagarna	Finns det risk för parkering av deltagare? / <i>Effektutvärdering sker efter projektet avslutats.</i>
Leverantörens arbete med utbildningsområdet	Hur arbetar leverantörerna mot utbildning?
Leverantörens arbete mot olika mål i tjänsten	Finns incitament mot "fel" mål, långsiktig anställning, utbildning etc.
Leverantörsmarknaden	Vad finns det att lära från leverantörsmarknaden? Finns det skillnader mellan olika leveransområden? Är det svårt för leverantörer att etablera sig och nå resultat?
Utfall och effektivitet	Effektutvärdering sker efter projektets avslut: Förväntat utfall? Skillnad mellan nivåerna? Leder ökad ersättning till leverantören till bättre utfall för arbetssökande? Ökad chans till jobb för sökande i kategori A jämfört med PDM egen resa? Är ersättningsnivån tillräcklig för att leverantören ska tillhandahålla stöd som leder till resultat?
UTGÅTT genom beslut i styrgruppen den 1 juli 2021	Vilka framgångsfaktorer finns hos leverantörer som lyckas uppnå bra resultat?

5) Statistiskt bedömningsstöd

Projektets förhållningssätt gentemot lärandeområdet: följer/samarbetar

Träffsäkerhet i bedömningsstödet	Skillnad mellan arbetssökande i de olika nivåerna utifrån träffsäkerhet
---	---

Data som inkluderas i bedömningen utifrån empiri från andra länder och specifik inhemska data

Definition av träffsäkerhet

Vilka rättsliga möjligheter finns att hämta in relevanta data idag?

Rättslig konsekvensanalys gällande lagrum och möjliggörande

UTGÅTT bedömning utanför projektet alternativt utanför projektets tidsram

Frågor kopplade till etiska överväganden gällande när det är lämpligt och inte lämpligt att använda AI och machine learning.

Hur påverkas genomförandegraden i tjänsten?

Information om deltagare från leverantör, under tiden och efter avslutad tjänst.

TILLAGT av projektledningen i syfte att få ett övergripande perspektiv

Har problem och utmaningar identifierats gällande det statistiska bedömningsstödet som behöver omhändertas i organisationen? Hur omhändertas det?

9.2 Bilaga 2: Likvärdig tillgång till aktiviteter

Tabellerna nedanför visar andelen deltagare med minst en timme per månad uppdelat på de godkända aktiviteterna inom ESF-områdena²⁴⁸. Tabellerna är uppdelade på nivåer, kön, inrikes född/utrikes född samt om deltagaren har en registrerad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller inte. Läses en procent av deltagare i nivå A har aktiviteten insats hos annan aktör under minst en timme varje månad.

Nivå A	Kvinnor	Män	Inrikes född	Utrikes född	Ej funktionsnedsättning	Funktionsnedsättning
Eget arbete enl. individuell planering	68 %	67 %	73 %	62 %	67 %	63 %
Individuellt möte	98 %	97 %	98 %	98 %	96 %	98 %
Praktiskt stöd	54 %	53 %	50 %	56 %	54 %	55 %
Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer	28 %	31 %	29 %	31 %	30 %	32 %
Studie- och yrkesvägledning	33 %	34 %	36 %	31 %	33 %	36 %
Information	19 %	19 %	20 %	18 %	19 %	17 %
Kartläggning	26 %	25 %	26 %	25 %	26 %	27 %
Stärka språkkunskaper	7 %	5 %	0 %	11 %	6 %	2 %
Insats hos annan aktör	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Motiverande samtal	16 %	13 %	12 %	15 %	14 %	13 %
Stärka digital kompetens	4 %	3 %	3 %	4 %	4 %	1 %
Hälsöfrämjande aktiviteter	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	3 %
Kortare utbildning	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

²⁴⁸ Källa: Arbetsförmedlingens datalager. Data till och med mars 2022.

Nivå B	Kvinnor	Män	Inrikes född	Utrikes född	Ej funktionsnedsättning	Funktionsnedsättning
Eget arbete enl. individuell planering	68 %	67 %	79 %	68 %	72 %	72 %
Individuellt möte	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %	97 %
Praktiskt stöd	53 %	54 %	51 %	56 %	54 %	53 %
Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer	26 %	32 %	28 %	30 %	30 %	29 %
Studie- och yrkesvägledning	33 %	32 %	34 %	31 %	32 %	32 %
Information	17 %	17 %	17 %	17 %	17 %	17 %
Kartläggning	24 %	27 %	26 %	25 %	26 %	22 %
Stärka språkkunskaper	9 %	7 %	0 %	13 %	8 %	1 %
Insats hos annan aktör	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Motiverande samtal	15 %	14 %	13 %	15 %	14 %	15 %
Stärka digital kompetens	5 %	5 %	3 %	6 %	5 %	3 %
Hälsöfrämjande aktiviteter	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
Kortare utbildning	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Nivå C	Kvinnor	Män	Inrikes född	Utrikes född	Ej funktionsnedsättning	Funktionsnedsättning %
Eget arbete enl. individuell planering	82 %	81 %	83 %	81 %	81 %	83 %
Individuellt möte	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %	99 %
Praktiskt stöd	55 %	56 %	49 %	58 %	56 %	49 %
Kontakter med arbetsgivare eller andra relevanta aktörer	24 %	28 %	26 %	26 %	26 %	25 %
Studie- och yrkesvägledning	31 %	30 %	35 %	29 %	30 %	34 %
Information	18 %	17 %	16 %	18 %	18 %	17 %
Kartläggning	25 %	25 %	24 %	25 %	25 %	25 %
Stärka språkkunskaper	12 %	9 %	0 %	14 %	11 %	2 %
Insats hos annan aktör	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Motiverande samtal	16 %	14 %	14 %	15 %	15 %	16 %
Stärka digital kompetens	6 %	5 %	3 %	6 %	5 %	4 %
Hälsöfrämjande aktiviteter	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	3 %
Kortare utbildning	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %