

Uppföljning av rating-systemet i Stöd & Matchning

Embryo för resultatstyrning
av modern arbetsförmedling
Var står vi nu?

Innehåll

Inledning	2
Tidigare SN-rapporter om Arbets-förmedlingen efterfrågar strategisk teknisk-operativ prioritering av bedömningsstöd och rating-system.....	4
Samlade intryck utifrån intervjuer med Arbetsförmedlingens tjänstemän.....	6
Ratingen har utökats från tre stjärnor till fyra stjärnor	7
Automatisk inskrivningstid istället för automatisk indelning i spår	8
Ratingens redovisningstid kan kortas något	9
Rating för det samlade tjänsteutbudet och renodla tjänsterna	10
Använda rating och profilering för att styra deltagarvolymerna och skapa nya styrincitament	11
Kan valfrihet och ersättningsmodeller styra deltagarflödet?	12
Vad säger leverantörerna om potentialen i STOM?	14
Ruben Linton, Tetiko	16
Anne Buckard, Arenakoncernen	18
Sammanfattande kommentarer	
- Teknisk-operativa nycklar behöver prioriteras tydligare	19
Referenser	21

Inledning

Arbetsförmedlingen (AF) genomgår en omvandling och den politiska inriktningen under kommande år är tydlig: myndigheten ska vässas, uppdraget ska tydliggöras och fler fristående aktörer ska tillåtas delta i utförandet av arbetsförmedlingstjänster.

Svenskt Näringsliv har under senare år medverkat till att ge konstruktiva förslag och rekommendationer för att resultat- och processtyrning ska förbättras.

Grundbultar för fungerande arbetsförmedlingssystem handlar ytterst om att utveckla träffsäkra instrument som mäter en individs behov av stöd, ersättningssystem som styr mot resultat, samtidigt som uppföljningssystem – *rating-system* – utformas som mäter leverantörers effektivitet.

Arbetsförmedlingens grundproblem bottnar i mångt och mycket i svårigheten att mäta resultat. Det finns dock undantag. I tidigare rapporter har vi lyft fram insatsen *Stöd & Matchning (STOM)* som ett slags embryo för förbättrad resultatstyrning som med rätt förutsättningar kan skalas upp och bana väg för en större AF-reform.

STOM är ett slags ”Australien-modell” i miniatyr, med den resultatstyrning som varit framgångsrik i det landet för att förbättra resultaten. Insatsen omfattar fyra spår där arbetssökande får stöd och hjälp utifrån behov. Leverantörer betygssatt transparent och graderas utifrån ett fyrgradigt stjärnsystem.

Aktörer som levererar dåliga resultat gallras ut. Tanken är att leverantörer som genererar goda resultat ska belönas med fler deltagare. Allt detta är underbyggt av ett valfrihets-system (LOV) för den enskilde arbetssökanden.

Under senare år har även andra expertinstanser börjat utforska potentialen i STOM. Såväl den nyligen presenterade Arbetsmarknadsutredningen som den uppmärksammade FORES-rapporten från ifjol lyfter fram insatsens potential och särskilt vikten av fungerande rating-system.¹

Tillsammans med utredningarna nämnt ovan har detta utmynnat i centrala frågor såsom: Har insatsen potential att växlas upp och omfatta fler insatser? Kan resultat-systemet i STOM till och med ingå i en större genomgripande reform som har potential att omfatta om betydande delar av hela AF-systemet?

I tidigare rapporter har vi pekat på vikten att prioritera en vidareutveckling och förfining av såväl *rating-system* liksom bedömningsstöd.

Vi har bl.a. argumenterat för att ytterligare kvalitetssäkra rating-värden, använda digital teknik för att synliggöra resultaten och att införa en *just-in-time* princip för publicering av aktörers resultatvärden.

Därutöver har vi pekat på vikten av att ett statistiskt objektivet bedömningsstöd används av myndighetens handläggare. Vi har slagit fast att instrumenten har en

¹ Calmfors et al, Fores ”Framtidens arbetsförmedling” (april 2018) & Fahlberg ”SOU: Arbetsmarknadsutredningen” (jan 2019)

tillräckligt tillförlitlig metod för att utrangera aktörer som inte presterar vid en första omgång.

Samtidigt har vi konstaterat att det finns – och funnits – betydande förbättringspotential för att de potentiella vinster som kommer av att instrumenten fungerar faktiskt kan realiseras fullt ut. Nu är tiden inne för en uppföljning; vad har hänt de senaste två åren?

Rapporten grundas på ett flertal intervjuer med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen. Samtidigt har tre intervjuer med leverantörer genomförts. Underlaget är tänkt att utgöra grund för en övergripande bedömning, därav har vi inte citerat exakta uttalanden.

Det samlade intrycket utifrån intervjuer och faktiska förändringar som skett är att myndigheten har tagit till sig av vissa av de rekommendationer som vi har uttalat under senare år.

Samtidigt återfinns ett behov av tydligare strategisk prioritering för att bl.a. främja datainsamling, finkalibrera rating-systemet, införa en ”portvakt” för aktörer som inte levererar samt en mer tydligt definierad implementering av teknisk-operativa system för att resultatstyrningen ska förbättras.

I det ligger även ett behov av att på kort sikt vikta om budgetmedel för att främja insatsen och ge mer långsiktiga spelregler för de aktörer som ingår i system.

Tidigare SN-rapporter om Arbetsförmedlingen efterfrågar strategisk teknisk-operativ prioritering av bedömningsstöd och rating-system

Svenskt Näringsliv har under senare år presenterat tre teknisk-operativa rapporter med bäring på resultat- och processystem.

För det första, i februari 2017 presenterades rapporten *”Made in Australia – Är Arbetsförmedlingens nya rating-system embryot till en kostnadseffektiv arbetsförmedling med fokus på resultat?”*

Fyra rekommendationer betonades:

- a. Informationen om *rating-system* borde göras med lättillgänglig och digital.
- b. För att systemet ska träffa rätt personer behövde ett objektivet bedömningsstöd prioriteras.
- c. En *just-in-time* princip för leverantörers resultatvärden betonades
- d. De förutsättningarna som ett *rating-system* ger för att styra av volymer av deltagare från dåligt fungerande verksamheter, till bättre presterande aktörer skulle tillgodoses.

För det andra, i maj 2017 presenterade *”Made in the United Kingdom – Bedömningsstöd för rätt insats till rätt person”*.

I rapporten konstaterades att:

- a. Nuvarande bedömningsstöd är trubbigt och används i liten grad.
- b. Instrumentet behöver utvecklas mot mer av automation och prioritera statistiskt och objektivet gångbara instrument.
- c. Transparens mot den enskilda arbetssökanden om möjligheter och begränsningar är viktigt så att rätt individ tilldelas rätt insats.

För det tredje, i april 2018 presenterades *Bortom Arbetsförmedlingen – Svenskt Näringslivs förslag för vår tids största förvaltningsreform*

Rapporten slog bl.a. fast förslag på ny instruktion till Arbetsförmedlingen, men följande delar i rapporten hade mer av teknisk-operativ inriktning:

- a. Stöd och Matching ska växlas upp och dess *rating-system* vidareutvecklas.
- b. Ineffektiva åtgärder bör utgå. Renodla myndighetens programinsatser. Extratjänster stryks.
- c. Stärk transparensen. Likalydande resultatsystem som finns för privata aktörer bör finnas för myndighetens egna enheter.

Fakta - Insatsen *Stöd och Matchning*¹

- Tjänsten kom till i slutet av 2014 på initiativ av Arbetsförmedlingens ledning. Insatsen kom till delvis som resultat av en resa till Australien under samma år.
- Tjänsten är baserad på lagen om valfrihet (LOV). Arbetsförmedlingen anvisar en arbetslös till tjänsten, den arbetssökande väljer en leverantör.
- Leverantörers resultat rangordnas utifrån resultat. En individs förutsättning och lokala förutsättningar viktas i resultatuppföljning. Leverantörer får inte "tacka nej" till en deltagare som valt en viss aktör.
- Leverantörer som misskött sig, eller presterat dåligt har i vissa fall kunnat återkvalificera sig in i systemet. Arbetet med en "portvaktsfunktion" för att förhindra det har tidigare varit på tapeten.
- Antal deltagare i januari 2019: 14 484. Det är en nedgång jämfört med de första månaderna 2018 då deltagarvolymen uppgick till över 20 000 personer.
- Under 2018 ändrades volymerna drastiskt på grund av oförutsedda budgetförändringar vad gäller programmedel och aktivitetsstöd. Den snabba utökningen av kostnadsdrivande *Extratjänster* är en av flera orsaker.
- 75 procent kommer från garantiprogrammen, dvs. är registrerade som långtidsarbetslösa.
- Ersättning till leverantörer under 2018: 980 miljoner kronor.
För 2017: 1,3 miljarder kronor.
- Antalet utförare är 196. Antalet utförare med fler än 100 deltagare var cirka 100 (år 2017).
- Resultat till arbete kan variera mellan aktörerna från nära 0 till 60 procent, nittio dagar efter avslutad insats.

¹ Arbetsmarknadsutredningen s. 718, s. 716 och AF:s prognos för utbetalningar (februari 2019)

Samlade intryck utifrån intervjuer med Arbetsförmedlingens tjänstemän

Vidareutveckling, kvalitetssäkring och implementering av rating, profilering och bedömningsstöd

Rating-system och att effektivt kunna mäta en leverantörs förmåga att få arbets-sökande i jobb är avgörande för att förbättra resultaten.

I rapporten "*Made in Australia*" konstaterades att ratingen uppfyller de krav på tillförlitlighet och relevans som kan ställas på en första publicering.

Profileringen för utrikesfödda var visserligen ett utvecklingsområde, men den konstruktion för datainsamling och validering som AF har valt innebär att de variabler som ligger till grund för ratingen kan kvalitetssäkras efter hand.

Förbättringsområden som uppmärksammades var förbättrad transparens om spår-indelningarna, implementering av beslutsstödet och kvalitetssäkring av viktningen av utrikesfödda.

När rapporten "*Made in Australia*" publicerades 2017 hade ratingen precis utvidgats till att även omfatta spår 2, 3 och 4 som har en högre andel utrikesfödda deltagare. Sedan 2017 ingår utrikesfödda även som underlag till beräkningarna av ratingen som sådan.

År 2019 uppger AF:s tjänstemän att profileringen fortfarande är mer träffsäker än handläggarnas bedömningar, men att prediktionskraften sannolikt har minskat till följd av att utrikesfödda numera ingår som underlag i ratingen.

Andelen utrikesfödda som beviljas STOM har dessutom ökat vilket innebär att gruppen har större påverkan på ratingens tillförlitlighet än tidigare. Det ligger dock i ratingens konstruktion att data som kan predicera avstånd till arbetsmarknaden först måste samlas in för att därefter kvalitetssäkras.

AF genomför den typen av analyser löpande. I dagsläget begränsas det arbetet av bristen på tillgängliga data vilket också är anledningen till att utrikesfödda inledningsvis exkluderades ur ratingen.

För svenskfödda arbetssökande kan variabler som kan predicera avstånd till arbetsmarknaden hämtas från register. Variabler som kan predicera utrikesföddas avstånd till arbetsmarknaden måste istället först samlas in manuellt via bedömningsstödet. Eftersom utrikesfödda dessutom kan ha andra förutsättningar på arbetsmarknaden än svenskfödda behöver variablernas prediktionskraft kvalitetssäkras (valideras) statistiskt efter det att de har samlats in manuellt.

AF:s tjänstemän beskriver att de genomför kvalitetssäkrande analyser löpande, men att arbetet fortfarande begränsas av bristen på tillgängliga registerdata och av att bedömningsstödet inte är implementerat.

AF har framhållit att utvecklingsarbetet kan underlättas genom att frågor om lagstöd för registerhållande, uppgiftslämnarplikt och datainsamling över organisationsgränser, inklusive från privata leverantörer, beaktas.

AF uppger att leverantörernas ratingresultat är stabila över tid utan att fluktuera. Förändringar i rating förefaller samvariera med personalomsättning eller andra förändringar i leverantörernas verksamhet.

Ratingen har utökats från tre stjärnor till fyra stjärnor

Tidigare rapporter indikerade att ett betygssystem med tre stjärnor möjligen var för snävt. I andra länder, som i Australien, är betygssystemet baserat på fem stjärnor.

Sedan december 2018 har AF utökat ratingen till fyra stjärnor istället för som tidigare tre. Anledningen till att AF valde just fyra stjärnor, och inte fem, var att de ville åstadkomma en fördelning av ratingresultaten som följer normalfördelningskurvan bättre än vad den gjorde när de använde 3 stjärnor.

AF utgick alltså från analyser av hur leverantörerna fördelade sig mellan de olika ratingresultaten. När AF använde tre stjärnor fick 60 % av leverantörerna en 2:a, medan 20 % fick en 1:a eller 3:a.

Det var dessutom en stor resultatspridning inom mittengruppen vilket gjorde att det i praktiken var stor skillnad mellan de leverantörer som låg på gränsen till att få en 1:a och de som gränsade till att få en 3:a. AF bedömde att det därför fanns en risk att leverantörer som fick två stjärnor kunde tolka detta som att de hade presterat ganska bra, även om de i praktiken var nära att bli uteslutna vid en översyn.

Genom att dela upp mittengruppen i två ville AF dels skapa incitament till resultatförbättring för de leverantörer som låg i mitten av ratingen och dels styra deltagarnas val.

Genom att dela upp 2:an i två grupper bedömde AF att deltagarna sannolikt borde styras bort från att välja de leverantörer som låg nära att få en 1:a i ratingen till att istället välja mellan de leverantörer som numera får tre eller fyra stjärnor.

I praktiken har förändringen inneburit att den grupp av leverantörer som tidigare fick två stjärnor nu har delats upp i två grupper. Övriga har inte berörts mer än att de leverantörer som tidigare hade tre stjärnor numera har fyra.

Automatisk inskrivningstid istället för automatisk indelning i spår

I tidigare rapporter har vikten av objektivet bedömningsstöd och att rätt insats träffar rätt person efterlysts.

Det förekommer en relativt stor del av manuellt arbete och vi vet sedan tidigare att ett objektivet bedömningsstöd ännu inte är på plats.

Det stöd som ändå finns används sparsamt.

AF har inte analyserat om den manuella spårindelning som handläggarna gör avviker från deltagarnas viktning, men planerar att göra detta under våren.

Indelningen av deltagare i spår görs alltså fortfarande manuellt av handläggarna och det finns inga näraliggande planer på att automatisera de besluten.

AF:s tjänstemän framhåller att det pågår ett mer realistiskt arbete om att komplettera bedömningsstödet med fler uppgifter som kan predicera risk för långtidsarbetslöshet.

Tanken är att bedömningsstödet skall kunna ge automatiska förslag på individanpassad inskrivningstid. Detta skulle i så fall kunna innebära att en del arbetssökande kan anvisas direkt till en handläggare och beviljas STOM tidigare än idag, samtidigt som andra arbetssökande som kan hitta jobb på egen hand eller saknar förutsättningar att kunna tillgodogöra sig tjänsten sorteras bort.

En aspekt som återkommer i intervjuerna är definitionen att en arbetslös ”står till arbetsmarknadens förfogande” och därmed kan tillgodogöra de insatser som finns i STOM.

Detta är en diskussion som bör tas på allvar. Per definition står ju samtliga inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen till arbetsmarknadens förfogande. Det samlade intrycket av ovan nämnda diskussion är att arbetet med att utveckla ett objektivet bedömningsstöd är av betydande strategisk vikt.

Ratingens redovisningstid kan kortas något

I tidigare rapporter har det rekommenderats till AF att korta redovisningstiden så att ratingresultaten kan presenteras närmare det faktiska utförandet och därmed vara mer relevanta som underlag både för deltagarnas val och för leverantörernas förbättringsarbete. Denna aspekt har särskilt lyfts fram av leverantörer.

Ratingens redovisningstid ligger alltså mellan 13 och 24 månader bakåt i tiden. Den främsta förklaringen är att den kortaste möjliga redovisningstiden för en deltagare är 6 månader eftersom den första modulen i STOM är 3 månader.

Redovisningstiden påverkas också av att leverantörerna skall ha haft minst 18 deltagare som genomfört hela tjänsten innan de kan få ett ratingresultat.

Ratingens konstruktion innebär också att det blir en fördröjning fram till dess att nya leverantörer kan få en rating och att fördröjningen är längre för leverantörer har lägre omsättning på deltagare.

Under våren kommer AF att analysera om det är möjligt att snabba upp redovisningstiden genom att flytta bak tidpunkten för när resultatet mäts och deltagarna kommer in i resultatuppföljningen.

Begränsningen ligger i att ratingen baseras på uppgifter som har registrerats och godkänts av AF efter det att leverantörerna har skickat in intyg från varje enskild deltagares arbetsgivare eller det att deltagaren har fullföljt en studieterminal. Leverantören har i tidigare rapporter beskrivit att detta ofta är en tids- och arbetskrävande process eftersom arbetsgivarna inte alltid prioriterar att lämna intyg.

En annan möjlighet som diskuteras är att ändra STOM:s konstruktion så att AF inte längre räknar in de deltagare som har gått vidare till studier i ratingen. Utbildningsmålet har stor påverkan på redovisningstiden eftersom de resultaten räknas in först efter en termin.

Endast studiemedelsberättigande utbildningar ingår. Att matcha en deltagare mot en arbetsmarknadsutbildning eller en kortare yrkesutbildning räknas däremot inte in i ratingresultaten i dagsläget.

Rating för det samlade tjänsteutbudet och renodla tjänsterna

För att AF ska få full utväxling av ratingsystemet är det viktigt att vidareutveckla hur de använder rating och profilering som underlag för att renodla sitt samlade tjänsteutbud till sådana insatser som faktiskt leder till arbete.

I intervjuerna har AF:s tjänstemän beskrivit att de i dagsläget saknar kapacitet och kompetens för att göra den typen av analyser.

Arbetsmarknadsutbildningarna är den tjänst som AF har övervägt att införa ett rating-system för eftersom de också syftar till att deltagarna skall gå vidare till arbete efter avslutad utbildning. AF:s tjänstemän uppger att hindret i det fallet handlar om att LOV-lagstiftningen ger deltagarna rätt att kunna välja om leverantör under pågående utbildning.

Deltagarnas möjlighet till omval innebär därför problem för kontinuiteten om de inte själva väljer en utbildning där de kan ta vid där de slutade hos den andra leverantören. Det försvårar också AF:s möjligheter att använda en resultatbaserad ersättning eftersom utbildningarna ofta är kostnadskrävande i den inledande fasen.

Använda rating och profilering för att styra deltagarvolymerna och skapa nya styrincitament

Rating-system innebär en möjlighet för AF att utränga leverantörer som inte levererar och på det sättet höja de genomsnittliga resultaten för STOM. Under senare år har detta gjorts i tre omgångar.

Förutom att uteslutning av leverantörer med låga resultat är ett sätt att höja de nationella resultaten i STOM rent matematiskt kan AF därigenom också skapa en hävstångseffekt som ger övriga leverantörer nya incitament att förbättra sina resultat ytterligare.

Hävstångseffekten uppstår eftersom medianvärdet och det förväntade värde som leverantörerna behöver överträffa för att få högsta rating höjs när volymerna minskar hos leverantörer med låga resultat.

Detta är den rekommendation som AF tydligast har tagit till sig när det gäller att utveckla en process- och resultatstyrning som också innebär ett lärande i system.

AF har dock beskrivit att uteslutning av leverantörer har varit ett trubbigt verktyg i deras försök att styra deltagarna till leverantörer med hög rating och att hävstångseffekten och den förväntade resultatförbättringen har uteblivit.

De nationella resultaten i STOM har istället legat konstanta på att ungefär 30 % av deltagarna går vidare till jobb eller studier efter avslutad insats och har endast ökat med 0,5 % efter det att AF har börjat utesluta leverantörer.

Som skäl till att uteslutningarna kan vara ett trubbigt redskap har AF uppgivit att leverantörer som uteslutits har låtit dotterbolag söka nya tillstånd och att etableringsfriheten i LOV-lagstiftningen dessutom innebär att AF inte kan avslå dessa ansökningar.

AF:s tjänstemän uppger dock att flera av de leverantörer som valde att återetablera sig vid uteslutning numera har gått i konkurs eller lagt ned sin verksamhet, sannolikt till följd av att volymerna har minskat i andra upphandlingar.

Ytterligare en förklaring till att uteslutningarna inte har fått så stor effekt kan vara att AF har gått jämförelsevis försiktigt fram i översynerna eftersom de inledningsvis hade en formulering i avtalen om att ratingen i ett senare skede skulle användas för att utesluta de 10 procent av leverantörerna som har lägst resultat. AF har nu ändrat skrivningen så att de i större utsträckning kan utgå från analyser av den faktiska resultatutvecklingen när de utesluter leverantörer.

Kan valfrihet och ersättningsmodeller styra deltagarflödet?

Sättet att styra deltagare i befintligt system mot de aktörer som genererar goda resultat är i grund och botten två: dels genom att den arbetssökande (förhoppningsvis) söker sig till en aktör som presterar väl, dels genom att myndighetens slår undan mattan på leverantörer som levererar dåliga resultat.

Eftersom uteslutning av leverantörer har varit ett trubbigt redskap – även om det alltså använts – har AF:s tjänstemän i intervjuerna beskrivit att de behöver hitta fler sätt att kunna styra deltagarna till leverantörer med bra resultat.

Detta skulle t.ex. kunna ske genom deltagarnas valfrihet eftersom forskningsstudier har visat på att införande av ratingssystem medför att leverantörer med hög rating får ett ökat inflöde av deltagare.²

Till exempel Gerdes genomgång av att höga rating-värden korresponderar med högre marknadsandelar och bättre samhällsekonomisk effektivitet är viktig i detta sammanhang. Och färsk statistik från AF antyder att en enhets högre rating-värde för en leverantör ger en cirka 20-procentig ökning av antalet förstagångsväljare.

AF:s egna mer färsk analys av hur deltagarna i väljer visar dock även på en något överraskande hög andel deltagare som fortfarande väljer leverantörer med låg rating och få deltagare vidare till jobb.³

Faktum är att 90 procent av de som nyttjar tjänsten gör ett aktivt förstagångsval. 51 procent väljer en aktör med 2 stjärnor. 22 procent väljer en aktör med 3 stjärnor. Men hela 17 procent väljer en aktör med 1 stjärna (!).⁴

Frågan om en arbetssökandes motivation till jobb är en i grunden ideologiskt känslig fråga, men som trots allt måste ställas på sin spets: vill alla arbetssökande ha jobb? Sannolikt är så inte fallet.

Det innebär att i teorin kan en leverantör med lågt rating-värde få *ökande* marknadsandelar, tvärtemot vad policy-arkitekterna för en ”kvasi-marknad” tänkt sig.

AF:s analyser av deltagarnas valbeteende överensstämmer med erfarenheter från Australien och Storbritannien. Båda länderna har som följd dragit slutsatser om att deltagarnas valfrihet är en otillräcklig mekanism för att driva resultatutveckling och kvalitetskonkurrens på detta område.

Storbritannien har valt att lösa detta genom att använda enbart resultatbaserad ersättning som ett sätt göra marknaden oattraktiv för oseriösa leverantörer. I Australien är deltagarnas valfrihet istället mer begränsad än i Sverige och ger ett utrymme för handläggarna att anvisa deltagarna till leverantörer med hög rating.

² Gerdes, c., 2015, Working paper

³ SOU 2019:3,

⁴ Räknat på 2017 års statistik, då betygsskalan var tregradig.

För AF innebär LOV-lagstiftningen att de skall förhålla sig neutrala till deltagarnas val av leverantör. De kan därför inte styra deltagarna till leverantörer med hög rating på samma sätt som i Australien.

AF måste istället hitta andra eller ytterligare lösningar för att styra deltagarna till leverantörer med hög rating. För att minska den påverkan som deltagarnas val har på de nationella resultaten överväger AF att förändra ersättningsmodellen.

AF:s tjänstemän indikerar som alternativ att lägga en så stark betoning på resultatersättning att tjänsten blir oattraktiv för leverantörer som inte ens försöker få deltagare vidare till arbete eller studier.

I dagsläget förekommer att leverantörer har mycket få deltagare som går vidare till arbete eller studier utan att de för den skull har gått i konkurs eller tvingas lägga ned av lönsamhetsskäl. Som kortsiktig lösning har AF gjort ett tillägg i avtalen om att leverantörerna inte får bedriva flera tjänster i samma lokaler.

Sannolikt behövs en analys som säkerställer tre styrningsnycklar kan prioriteras: dels valfrihet genom att *rating-systemet* görs än mer transparent. Dels att dåliga leverantörer utesluts.

Och slutligen bör man studera hur andra länder lyckats styra volymerna mot enheter som generar goda resultat, samtidigt som valfriheten har upprätthållits. Väl fungerande ersättningssystem till leverantörerna är avgörande i detta sammanhang.

Vad säger leverantörerna om potentialen i STOM?

Torild Carlsson, Ibility

Torild Carlsson, grundare till Ibility, säger att STOM-upphandlingen har potential eftersom den är långsiktig, har resultatfokus och det går att göra justeringar efterhand som upphandlaren lär sig. Det är också bra att AF hämtat inspiration från Australien.

Samtidigt menar han att AF har missat att ta tillvara flera lärdomar från Australien och att det bromsat branschens rörelse mot mer kvalitativa matchningstjänster. En professionalisering av branschen kräver fler styrmekanismer än valfrihet och upphandling.

Utvecklingsområden från intervjun:

Australien är hårdare i sin uteslutning av leverantörer vilket gör att leverantörer med bra resultat har rimliga deltagarvolymmer. Därför kan kvalitetshöjningen av matchningen drivas av leverantörernas utvecklingsarbete snarare än av det kundval som står i fokus i Sverige och som är en betydligt svagare kvalitetsmekanism.

Den nuvarande överetableringen gör istället att många leverantörer har STOM som en extraaktivitet med medarbetare som utför tjänsten vid sidan om och utan det stöd som en professionell leveransorganisation kan ge.

Det går att vara anhängare av kundval och ändå tänka att det är andra mekanismer som ska driva branschens kvalitet. Följden när AF:s uteslutning av leverantörer brister är att det blir svaga ”kunder” som straffas snarare än dåliga leverantörer.

Klarar vi inte att bygga en lärande och sållande upphandlingsmodell som i Australien får vi återgå till modellen med en lärande och sållande arbetsförmedlare. Australien har dessutom hittat modeller för att snabbare följa leverantörernas resultat. Den fördröjning på 13 – 24 månader som vi har i Sverige försämrar kvalitetsdynamiken.

AF har dessutom valt att föra in en branschparameter i kundvalet trots att branschläsning är en drivande faktor till arbetslöshet. Även här hade man kunna lära av Australien som redan hade testat och förkastat modellen. Professionellt matchningsstöd leder ofta till en bättre matchning än den individen initialt kan föreställa sig – inte sällan i en annan bransch.

Extra problematisk är att leverantörerna i kundvalet endast får markera att de kan matcha mot högst 5 branscher. Detta borde gå att ta bort direkt.

Några saker i STOM är försämringar i jämförelse med tidigare upphandlingar. Resultat mäts efter 4 snarare än 6 månader och uppdragen har kortats till 3 snarare än 6 månader vilket straffar ratingen hos de leverantörer som satsar på långsiktiga resultat.

Vidare är det problematiskt att ställa krav på högskoleutbildad personal och studie- och yrkesvägledare även när detta inte är relevant. Det är bättre att låta leverantören avgöra vad som krävs för att uppnå resultat.

En större fråga är att det kan vara svårt för en myndighet att både själv leverera tjänster och utforma upphandlingskriterier för externa leverantörer. I Australien upphandlas tjänsterna istället av departementet.

Liksom inom andra samhällssektorer blir det en sundare branschdynamik när ansvaret för att beställa, utföra och utvärdera är delat. Dessutom minskar risken för att upphandlingen formas av de föreställningar om vad som driver resultat som upphandlingar egentligen är tänkta att utmana.

Ruben Linton, Tetiko

Ruben Linton, VD för Tetiko, har beskrivit att en fördel med STOM är att upphandlingen kombinerar valfrihet för deltagarna med att AF kan utesluta de leverantörer som missköter sig.

Det är bra att deltagarna får möjlighet att välja leverantör eftersom de kan ha olika behov, men de ska inte behöva riskera att välja en oseriös eller dålig leverantör. Deltagarnas val bör också ha underlättats av att AF har övergått till att använda fyra stjärnor i ratingen. På så vis får deltagarna ett utbud av leverantörer att välja mellan, men styrs ändå mot den övre halvan som är med och drar upp de nationella resultaten.

Uteslutningen av leverantörer har också varit bra för branschen i stort eftersom det medfört kvalitetskonkurrens och att seriösa leverantörer har fått en större marknadsandel att konkurrera om.

Även om volymerna i STOM har minskat totalt sett under året, har detta till viss del kompensats av att AF har uteslutit leverantörer med låga resultat. Samtidigt har volymförändringarna inneburit att det i praktiken finns kvar en ryckighet även i STOM trots att upphandlingen egentligen är långsiktig till sin konstruktion.

För honom som leverantör har den ökande kvalitetskonkurrensen synliggjort att det egentligen är mer relevant att jämföra sina egna resultat med konkurrenter som presterar bra än med genomsnittet eftersom det kan dras ned av inte alla leverantörer är seriösa.

Ett problem med ratingen är möjligen att det fortfarande förekommer att leverantörer inte förstår hur ratingen är uppbyggd och därför inte litar på att den är tillförlitlig. Även om AF redan har förklarat detta både muntligt och skriftligt finns ändå anledning att förklara ratingens uppbyggnad på fler möten.

Tjänsten innehåller också fortfarande onödiga detaljkrav trots att AF har utvecklat en tillförlitlig rating som innebär att de kan utesluta leverantörer med dåliga resultat.

Ett exempel är att AF ställer krav på att leverantörerna måste ha en studievägledare anställd eller inhyrd och att detta kombineras med att de kan få resultatersättning om de matchar mot studiemedelsberättigande utbildningar men inte mot arbetsmarknadsutbildningar.

Konstruktionen innebär att leverantören får omkostnader för studievägledare men ingen resultatersättning om rådgivningen innebär att deltagarna går vidare till en arbetsmarknadsutbildning. Detsamma gäller om deltagarna går vidare till en utbildning som innebär att de är berättigade till CSN, men istället beviljas studiestartsstöd.

Studiestartsstödet fanns inte när STOM startade, men AF har alltså inte hängt med och gjort följdändringar. Över huvud taget är konstruktionerna om utbildningarna lite ogenomtänkta.

Rent allmänt för att påverka de nationella resultaten vore det bättre att lägga krutet på att utveckla mer relevanta strategier än att försöka sig på detaljer i tjänstens konstruktion.

Ett exempel är att resultaten sannolikt kan förbättras genom att deltagarna anvisas tidigare till STOM, istället för att de först skall hamna i långtidsarbetslöshet. Som arbetsmarknaden ser ut går det oftast att hitta jobb även till deltagare som står mycket långt från arbetsmarknaden.

Den grupp som STOM inte fungerar för är de arbetssökande som inte vill ha ett jobb. För den gruppen är STOM bortkastad och de drar därför ned resultaten i dagsläget.

Anne Buckard, Arenakoncernen

Anne Buckard på Arenakoncernen beskriver att STOM i grunden är en bra upphandling eftersom den ger förutsättningar för kvalitetskonkurrens och ett långsiktigt utvecklingsarbete.

Det är också bra att STOM är flexibel så att den kan fungera i både hög- och lågkonjunktur och att det dessutom går att skruva på faktorer som har visat sig inte fungera i praktiken. Trots att AF har hämtat inspiration från både Australien och Storbritannien är det dock mycket som inte fungerar på samma sätt och som bidrar till att AF inte får samma utväxling som de länderna har kunnat få.

Ett exempel är hur samarbetet mellan AF och leverantörer fungerar. I Australien och UK har myndigheter och leverantörer samarbetat om att lösa gemensamma problem och om att identifiera lösningar som kan bidra till att deltagarna oftare kan gå vidare till arbete. I Sverige försvåras den typen av lärande av att AF tolkar likabehandlingsprincipen i LOV som att de inte kan ha dialoger med enskilda leverantörer.

Bidragande till att samarbetet mellan AF och leverantörer inte fungerar som i andra länder är sannolikt också att de svenska leverantörerna är för små för att kunna ha en egen FoU-kompetens. AF har gått mycket försiktigare fram än Australien i att utesluta leverantörer med låga resultat, vilket har gjort att leverantörerna har haft svårt att få tillräcklig volym för att kunna bygga upp egen analyskompetens eller specialisera sig utifrån att deltagarna kan ha olika behov.

Avsaknaden av egen analyskompetens gör också att leverantörerna inte själva efterfrågar sakliga och välunderbyggda analyser från AF, t.ex. om vad som driver resultatutvecklingen. Det är därför förstäeligt att AF inte tar fram den typen av analyser.

Konsekvensen blir dock att AF svarar utifrån antaganden när leverantörerna väl ställer mer specifika frågor. Om leverantörerna själva hade haft egen analyskompetens hade branschen kunnat vara pådrivande till att AF utvecklar en bättre fungerande resultatstyrning. Nu är vi istället i ett läge där STOM inte har fått samma utväxling som Australien och UK har kunnat få med sina reformer.

Ett bra och nära samarbete mellan AF och leverantörerna har emellertid också betydelse för det praktiska, dagliga matchningsarbetet och leverantörernas förutsättningar att kunna hjälpa deltagarna vidare till arbete.

Ett exempel är att många av deltagarna behöver beviljas olika former av subventionerade anställningar för att bli aktuella för anställningar och att de besluten fattas av handläggarna. Det finns också stora fördelar med att separera myndighetsutövningen från leverantörerna uppdrag om att hjälpa deltagarna vidare till arbete.

Det vore därför bra att även för det praktiska arbetet om STOM oftare diskuterades som att AF och leverantörer skall samarbeta om att lösa gemensamma utmaningar om hur arbetssökande skall kunna komma snabbare in i arbete.

En reformerad AF handlar mer om att förändra rollfördelningen i systemet och föra över utförandet till privata aktörer än att AF skall konkurrensutsättas. AF kommer fortfarande att fylla en viktig funktion även framöver och leverantörer och AF kommer att behöva samarbeta om en reformering av AF skall kunna bli framgångsrik.

Sammanfattande kommentarer - Teknisk-operativa nycklar behöver prioriteras tydligare

Rapporten syftar till att belysa teknisk-operativa aspekter av insatsen Stöd & Matchning som har belysts i tre tidigare rapporter under 2017 och 2018.

Genom intervjuer och publika utredningar har vi försökt teckna en övergripande nulägesbild och hur Arbetsförmedlingen svarat upp mot de rekommendationer som tidigare har uttalats.

Stöd & Matchning (STOM) är alltså en insats med potential. Flera förändringar har skett de senaste två åren som går i delvis rätt riktning.

Rating-systemet har utvidgats från tre till fyra stjärnor, vilket gör kalibrering och signalvärden tydligare gentemot leverantörer och arbetssökanden.

Tillgängligheten av rating-värden har förbättrats något på myndighetens hemsida. Kanske den viktigaste principiella förändringen är att Arbetsförmedlingen har använt möjligheten som kommer av resultatuppföljningen och faktiskt prioriterat bort volymer från aktörer som inte levererar tillräckliga resultat.

Ikke desto mindre finns betydande förbättringspotential. Tillförlitligheten i rating-värdena försvåras av att datainsamlingen inte är tillräckligt ändamålsenlig. Det finns indikationer att leverantörer som utesluts för enkelt kan återkvalificeras in i systemet. Det finns alltså en betydande fördröjning mellan utförande och presentation av rating-uppgifter.

Implementering och prioritering av ett statistisk objektivet bedömningsstöd dröjer. Samtidigt finns det indikationer på att samordningen mellan analys- och upphandlingsavdelningen behöver stärkas samt att resurser behöver prioriteras internt för att förbättra analyskapacitet.

Utifrån leverantörsperspektiv finns det frågetecken kring de formkrav som finns i systemet. Ett tydligt exempel är kravet på "studievägledare", som tycks sätta upp hinder snarare än att lösa problem. Slutligen är det tydligt att myndigheten kan gå ännu tydligare fram med de verktyg som trots allt finns för att styra volymer bort från sämre fungerande enheter, till leverantörer som genererar bättre resultat.

Till yttermera visso framkommer delvis nya infallsvinklar som är viktiga att ha i beaktande. Det förefaller finnas en oklarhet internt inom myndigheten om innebörden av att "stå till arbetsmarknadens förfogande" och att ta del av rätt utformade insatser för arbetssökande.

Per definition står ju inskrivna vid AF till arbetsmarknadens förfogande, men i samtal och analys inför denna rapport råder det oklarheter om detta. Det bottnar sannolikt i en svårighet att göra en adekvat inledande kartläggning av en individs behov av stöd, varför vikten av en objektiv och rättvisande bedömning är av vikt i det fortsatta arbetet.

Utöver det är det viktigt att elaborera om en individs motivation till att faktiskt välja en aktör som presterar bättre än andra aktörer. Forskning pekar på att en hög rating korrelerar med större marknadsandelar. Å andra sidan finns nya rön som tyder på att korrelationen inte är lika stark som man möjligen inledningsvis förutspådde. Detta är en aspekt som kräver fortsatt analys.

Avslutningsvis, insatsen *Stöd och Matchning* har nu nästan fem år på nacken. Vi välkomnar såväl Arbetsförmedlingens intresse av att följa upp insatsen, som det samarbete som har präglat utformningen av den.

Även om åtgärden alltjämt är av en relativt marginell karaktär – sett till hela arbetsmarknadspolitiken – är den av viktig strategisk karaktär för att åstadkomma en mer resultatorienterad arbetsförmedling i takt med tiden.

Att vårda, utveckla och växla upp insatsen med dess teknisk-operativa funktioner är av betydande vikt. Arbetet med detta borde upphöjas till en mer avgörande strategisk prioritering på kort och medellång sikt.

Referenser

Arbetsmarknadsutredningen: SOU 2019:3, Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad, 2019

Arbetsförmedlingen, Beskrivning av hur ratingen tas fram i tjänsten
Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning 2017,

Finn, D., Subcontracting employment services – The design and delivery of ”outcome based” and ”black box” contracts, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011

Fores, Framtidens Arbetsförmedling, Antologi, 2018

Fores, Professor Dan Finns kommentar i samband med FORES-seminarium om framtidens arbetsförmedling (25 april 2018), 2018

Gerdes, C, Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs? Institute for the Study of Labor, Bonn, 2015

Riksrevisionen, 2018: 12, Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget, 2018

Svenskt Näringsliv, *Made in Australia*, 2017

Svenskt Näringsliv, *Made in the UK*, 2017

Svenskt Näringsliv, Bortom Arbetsförmedlingen, 2018

OECD, ”Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries”

OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing 2013

Intervjuer och samtal⁵

Martin Kruse, Arbetsförmedlingen

Martin Edin, Arbetsförmedlingen

Doris Rexhammar, Arbetsförmedlingen

Petter Carolusson, Arbetsförmedlingen

Patric Tirmén, Arbetsförmedlingen

Anne Buckard, Arenakoncernen

Ruben Linton Tetiko

Torild Carlsson, Ibility

⁵ Intervjuer har genomförts av Katrin Östman på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Analys, struktur och slutsatser är författade av Edward Hamilton, arbetsmarknadsexpert Svenskt Näringsliv.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00