



SVENSKT NÄRINGSLIV

Behåll marknaden – förbättra styrningen

EN RAPPORT OM UPPHANDLADE ARBETSMARKNADSTJÄNSTER
MAJ 2026

Innehåll

Förord	2
1. Inledning	4
1.1 Rapportens disposition	4
1.2 Avgränsningar	5
1.3 Tre logiker styr upphandlade arbetsmarknadstjänster	5
2. Lägesbild: marknadens utveckling	7
2.1 Olika typer av insatser	7
2.2 Få får ta del av insatser som syftar till jobb	8
2.3 Insatser i extern regi är vanligast	11
2.4 Översikt av upphandlat tjänsteutbud	12
2.5 Tjänsteutbudets livscyklar	13
2.6 Leverantörsstruktur	13
2.7 Antal leverantörer	14
2.8 Geografisk etablering	16
2.9 Ersättningssystemen i Matchningstjänster	17
2.10 Aktivitetsnivån i systemet	18
2.11 Resultat	19
3. Marknadens långsiktiga hållbarhet	21
3.1 Sambandet mellan volymer, ersättning, trösklar och kvalitet	21
3.2 Investeringar, kompetens och affärslogik	25
3.3 Potentiella konsekvenser	26
4. Styrning: risk, kontroll och marknadsförvaltning	28
4.1 Riskområden inom ROM2 och systemets sårbarhet	28
4.2 Den institutionella kunskapen om upphandlade marknader	31
4.3 Strategi för upphandlade tjänster	33
4.4 Informationsasymmetri	34
4.5 Resultatöversyner	35
4.6 Avtalsförvaltning och uppföljning	36
4.7 Aktiv styrning eller reaktiv förvaltning?	38
5. Reformagenda framåt	39
5.1 Prioritera upphandlade arbetsmarknadstjänster	40
5.2 Ny strategi för upphandlade arbetsmarknadstjänster	41
5.3 Gå från reaktiv hantering till aktiv marknadsförvaltning	41
5.4 Slutord	42
Figurlista	43
Tabellista	44

Förord

Arbetsmarknadspolitiken hamnar ofta i strålkastarljuset i tider av hög arbetslöshet. Vissa har en hög tilltro till att staten genom arbetsmarknadspolitik och Arbetsförmedlingen ska få ner arbetslösheten.

Men, historien lär oss att den tilltron är rejält överskattad. Trots omfattande statliga satsningar på arbetsmarknadspolitiken har Sverige över lång tid haft nästan högst arbetslöshet i Europa.

Arbetslösheten sjunker framför allt när företagens behov av arbetskraft stiger. Men, för Sveriges del sker det bara marginellt eftersom den *strukturella arbetslösheten* ligger på en hög nivå. Det sammanfaller med att en förhållandevis stor andel av de arbetssökande har betydande svårigheter att komma i jobb, exempelvis på grund av bristande utbildning eller svaga kunskaper i svenska språket.

En viktig förändring inom arbetsmarknadspolitiken under senare år är det ökade inslaget av privata aktörer som på uppdrag av Arbetsförmedlingen utför exempelvis matchningsinsatser. De privat levererade arbetsmarknadstjänsterna, såsom arbetsmarknadsutbildning, karriärvägledning och inte minst *Rusta och matcha* är idag oundgängliga i arbetsmarknadspolitiken och utgör en majoritet av de aktiva insatser som arbetssökande får ta del av.

Rubriken på denna rapport *Behåll marknaden – förbättra styrningen* är mycket tydlig. Privata företag har mycket att bidra med inom arbetsmarknadstjänster. Det är inte rimligt att tro att en myndighet på ett relevant sätt kan tillgodose de mycket varierande behov av kompetens som finns i näringslivet. Eller för den delen kunna bygga och upprätthålla förtroendefulla relationer med företagen, som i slutändan är de som ska anställa arbetssökande.

De marknader som skapats genom att Arbetsförmedlingen anskaffar tjänster från privata leverantörer behöver stärkas och utvecklas. Därigenom kan kvalitet och effektivitet öka. Inom området för arbetsmarknadsutbildning behöver behoven identifieras, innehållet i utbildningarna behöver bestämmas i samverkan med näringslivet och företagen behöver kunna få delta i urval av de som ska gå utbildningarna.

Inom matchningstjänsten *Rusta och matcha* får idag många arbetssökande ett konkret stöd att komma i jobb. Trots att deltagarvolymerna i tjänsten har reducerats är *Rusta och matcha* idag Arbetsförmedlingens främsta stöd till arbetssökande.

Det faktumet stärker skälen till att genomföra kvalitetshöjande förändringar inom *Rusta och matcha*. Exempelvis behöver antalet leverantörer inom systemet begränsas avsevärt. Med många leverantörer och fallande antal deltagare, som nu är fallet, späs

deltagarantalet ut och det blir svårare att få ihop ekonomin hos leverantörerna. Det riskerar framför allt att slå ut ambitiösa leverantörer som investerar i system, medarbetare och kunskap i syfte att erbjuda en högkvalitativ tjänst. Fler arbetssökande behöver anvisas till tjänsten i takt med att de kvalitetshöjande insatserna genomförs.

Den här rapporten är skriven av Werket AB på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

Verket AB beskriver i rapporten utvecklingen av flera upphandlade tjänster och föreslår åtgärder inom tre områden.

- **Prioritera de upphandlade tjänsterna**

De upphandlade tjänsterna utgör den största delen av de insatser som inskrivna arbetssökande får ta del av. Det faktumet motsvaras inte av vilken betydelse tjänsterna tillmäts, varken av regeringen eller Arbetsförmedlingen.

- **Lägg fast en ny strategi för de upphandlade tjänsterna**

Arbetsförmedlingen bör därför ta fram en uppdaterad strategi som gör ansvaret för marknaden tydligare och mer operativt. Strategin ska ha övergripande principer och lägga fast en riktning för hur myndigheten ska forma leverantörsmarknadens struktur över tid samt tydliggöra rollfördelningen gentemot andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

- **Mer av aktiv marknadsförvaltning**

Dagens styrning är i hög grad reaktiv. Resultatöversyner, skärpta kontroller och förstärkt uppföljning är i sig nödvändiga, men hanterar i stor utsträckning konsekvenserna av systemets utformning efter att problemen redan uppstått. De förändrar i mindre grad de underliggande incitament och strukturer som driver problemen. En kvasimarknad är inte självreglerande, den måste löpande formas och justeras. Det gäller bland annat leverantörsstruktur, informationsgivning till deltagare, uppföljningsmodeller, och samspelet mellan ersättningsmodell och målgrupp.

Svenskt Näringsliv delar Werket AB:s bedömning att dessa åtgärder är viktiga i syfte att stärka kvalitén i de tjänster som tillhandahålls av privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

Därutöver efterlyser Svenskt Näringsliv reformer som sammantaget stärker förutsättningarna för tillväxt i Sverige. Kombinationen av tillväxtfrämjande reformer och åtgärder för mer effektiv arbetsmarknadspolitik leder till att det skapas *fler jobb* och att *fler kommer i jobb*.

Patrik Karlsson,
Arbetsmarknadsexpert, Svenskt Näringsliv

1. Inledning

De upphandlade arbetsmarknadstjänsterna har under det senaste decenniet vuxit från en marginalfråga till en central del av svensk arbetsmarknadspolitik. Idag är de det viktigaste verktyget Arbetsförmedlingen har för att nå ut till hundratusentals arbetssökande. Samtidigt är systemet under allt starkare press: volymerna faller, ersättningarna urholkas av Arbetsförmedlingen, leverantörsmarknaden fragmenteras och frågan om styrning hamnar allt mer i bakgrunden. Att analysera upphandlade arbetsmarknadstjänster är komplext, främst på grund av att systemets utfall påverkas av många variabler. Dessa variabler är dessutom fördelade mellan tre olika domäner, alla med egna syften och mål. Den här rapporten tar sin utgångspunkt i denna situation och syftar till att ge ett konstruktivt bidrag till långsiktig förbättring av styrningen och ett bättre tillvaratagande av de investeringar som stat och företag gjort i över tio års tid.

1.1 Rapportens disposition

Denna rapport avhandlar de arbetsmarknadstjänster som upphandlas av Arbetsförmedlingen, med fokus på de upphandlade matchningstjänsterna. Rapporten tar sin utgångspunkt i de tre olika logiker som styr upphandlade arbetsmarknadstjänster; politiken, Arbetsförmedlingen, och den leverantörsmarknad som skapats av myndigheten.

Därefter ger rapporten i kapitel 2 en deskriptiv översiktsbild av vad som har hänt hittills, hur många arbetssökande som får ta del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser, hur stor andel av dessa som utgörs av upphandlade tjänster, hur arbetsmarknadstjänsterna utvecklats avseende volymer, ersättningsnivåer, resultat och andra viktiga faktorer.

Rapporten analyserar därefter i kapitel 3 hur den nuvarande styrningen påverkar marknadens, och därmed tjänsternas, långsiktiga hållbarhet. I detta avsnitt diskuteras marknadstrukturen, inträdeskrav, förhållandet mellan ersättningsnivå och prisökningar med mera.

Kapitel 4 fokuserar på styrningen av de upphandlade arbetsmarknadstjänsterna, inte minst behovet av, och bristen på, en strategi för upphandlade tjänster och deras roll i den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Slutligen ges i kapitel 5 en rad förslag kring hur politiken och Arbetsförmedlingen kan ta tillvara på de värden och strukturer man investerat i, med utgångspunkt i de upphandlade marknadernas funktionssätt.

1.2 Avgränsningar

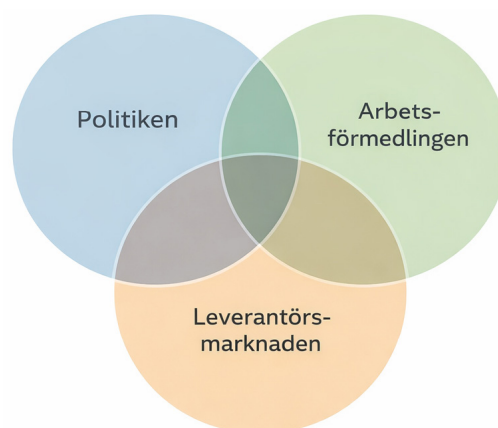
Rapporten avhandlar Arbetsförmedlingens upphandlade arbetsmarknadstjänster. Fokus ligger på upphandlade matchningstjänster, eftersom de utgör den, med stor marginal, största delen av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänsteutbud. Även andra upphandlade tjänster berörs översiktligt.

Rapporten avhandlar inte andra typer av insatser som upphandlas av Arbetsförmedlingen, exempelvis arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning. Inte heller avhandlar rapporten de insatser som utförs av Arbetsförmedlingen själva, bortsett från när de relateras till upphandlade tjänster eller till insatsfloran som helhet.

1.3 Tre logiker styr upphandlade arbetsmarknadstjänster

En central utgångspunkt för analysen av upphandlade arbetsmarknadstjänster är vilken roll den upphandlande myndigheten har i förhållande till leverantörsmarknaden. I ett system där fristående aktörer svarar för en betydande del av genomförandet uppstår marknaden inte av sig själv. Den formas av hur systemet konstrueras, vilka incitament som byggs in och hur relationen mellan myndighet och leverantörer utvecklas över tid.

Samtidigt präglas systemet av tre olika logiker som inte alltid drar åt samma håll. Leverantörerna verkar utifrån en marknadslogik där långsiktiga villkor, rimlig lönsamhet och förutsägbarhet är avgörande för viljan att investera i kvalitet, kompetens och kapacitet. Arbetsförmedlingen verkar inom en byråkratisk logik där rättssäkerhet, likabehandling, kontroll och administrativ ordning står i centrum. Politiken präglas i sin tur av ideologiska målbilder, ett mått av riskaversion och en återkommande legitimitetssträvan, där uppmärksammade fel, missbruk eller bristande resultat snabbt kan undergräva förtroendet för hela systemet med politiska konsekvenser som följd.



Figur 1: De tre logiker som styr upphandlade arbetsmarknadstjänster.

För att upphandlade tjänster ska fungera långsiktigt behöver dessa tre logiker samspela. Om marknadslogiken tillåts dominera finns en risk att kvalitet och likvärdighet trängs undan. Om den byråkratiska logiken blir alltför stark kan systemet i stället bli stelt, svårstyrt och mindre attraktivt för seriösa leverantörer. Om den politiska riskaversionen får styra för mycket finns en risk att styrningen blir kortsiktig och inriktad på att minimera kritik snarare än att skapa goda resultat över tid.

I anglosaxiska länder används begreppet market stewardship för att beskriva myndighetens roll i ett sådant system. Begreppet fångar tanken att myndigheten inte enbart är upphandlare och beställare, utan också har ett ansvar för marknadens funktion och långsiktiga utveckling. Det handlar om att aktivt forma förutsättningarna för leverantörsmarknaden så att den stödjer systemets övergripande mål, snarare än motverkar dem. Det handlar om att säkerställa att marknaden har en struktur som möjliggör kvalitet och effektivitet, att skapa incitament för långsiktighet och professionalisering samt att motverka en utveckling där marknaden fragmenteras eller där oönskade beteenden uppstår.

I praktiken innebär detta att myndigheten behöver ta ställning till frågor om leverantörsbasens storlek och sammansättning, deltagarvolym per leverantör och balansen mellan konkurrens, stabilitet och kontroll. En leverantörsmarknad med många leverantörer och små volymer per leverantör riskerar att försvåra både kvalitetssäkring och effektiv matchning. Samtidigt ökar kraven på uppföljning och kontroll när antalet aktörer blir stort, vilket ytterligare förstärker den administrativa belastningen.

En välfungerande leverantörsmarknad uppstår därför inte spontant. Detta gäller särskilt eftersom upphandlade marknader inte fungerar som vanliga marknader, utan snarare som kvasi-marknader där staten sätter ramarna för tillträde, ersättning, uppföljning och konkurrens. Marknadens funktionssätt och utfall påverkas därmed i hög grad av hur systemet utformas och förvaltas av den upphandlande myndigheten. Utan en aktiv och medveten styrning finns betydande risk att marknaden utvecklas i en riktning som inte är förenlig med systemets syfte. Styrningen tenderar då att bli reaktiv, med fokus på att i efterhand hantera problem och legitimitetskriser, snarare än att arbeta med att löpande skapa förutsättningar för ökad kvalitet, effektivitet och långsiktig stabilitet.

Mot den bakgrunden behöver Arbetsförmedlingen en tydlig strategi för hur upphandlade tjänster ska användas. En sådan strategi måste kunna förena politikens behov av legitimitet och riskkontroll, myndighetens behov av rättssäkerhet och administrativ styrbarhet samt marknadens behov av långsiktiga och förutsägbara villkor. Först när dessa perspektiv hålls samman finns förutsättningar att bygga ett system som fungerar både här och nu och över tid.

2. Lägesbild: marknadens utveckling

Nyckelinsikter

- Få arbetssökande får ta del av insatser som syftar till jobb
- De som får ta del av insatser får dessa främst från leverantörer
- Nedsänkningar i upphandlade insatser, utan att dessa möts upp av internt levererade insatser, riskerar leda till att färre arbetssökande får en insats
- Upphandlade matchningstjänster har gått från en insats i marginalen till myndighetens huvudsakliga verktyg
- ROM2 uppvisar högre andel övergångar till arbete och studier än Arbetsförmedlingen i stort
- Matchningstjänster har etablerats väl runt om i landet
- Ersättningen för upphandlad matchning har minskat kraftigt, både i nominella och reala termer

2.1 Olika typer av insatser

Det finns olika sätt att dela in arbetsmarknadspolitiska insatser. En vanlig distinktion är mellan aktiva insatser (åtgärder som syftar till att stärka den arbetssökandes möjligheter att få arbete) och passiva insatser i form av inkomststöd (ersättningar vid arbetslöshet).

Till aktiva insatser räknas enligt denna indelning exempelvis arbetsmarknadsutbildning, praktik och matchningsinsatser (inklusive upphandlade matchningstjänster och myndighetens egna stödformer såsom Sammanhållet matchningsstöd). Ofta behandlas även subventionerade anställningar (t.ex. nystartsjobb och lönebidrag) som en aktiv åtgärdskategori, eftersom de direkt syftar till att få till stånd eller underlätta en anställning.

Vilka insatser en individ kan ta del av hänger ihop med personens ställning i Arbetsförmedlingens system (t.ex. öppet arbetslös, i program eller i en subventionerad anställning), men kategorierna kan variera beroende på datakälla och definition.

Personer med subventionerade anställningar (t.ex. nystartsjobb och lönebidrag) ingår inte i Arbetsförmedlingens mått inskrivna arbetslösa (öppet arbetslösa och

deltagare i program med aktivitetsstöd), utan redovisas normalt i separata kategorier som exempelvis arbete med stöd. För att analysera i vilken utsträckning inskrivna arbetslösa tar del av insatser på väg mot arbete behöver subventionerade anställningar därför exkluderas ur analysen. I detta kapitel behandlar vi endast insatser för öppet arbetssökande och sökande i program som syftar till att förbättra möjligheterna att få ett arbete.

2.2 Få får ta del av insatser som syftar till jobb

Tillförlitlig statistik om alla de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder öppet arbetssökande är svårtillgänglig. Inte alla insatser Arbetsförmedlingen utför publiceras i öppet tillgängliga data. Distinktionen mellan insatser utförda i intern regi respektive extern regi är dock tydlig, där tillgången på data kring externt levererade insatser är avsevärt bättre (även om också denna kan ha brister) än på internt levererade insatser. Exempelvis kan nämnas att det finns bra tillgång till data kring Rusta och matcha att hämta på Arbetsförmedlingens webbplats, medan inga data alls presenteras kring den interna matchningsinsatsen Sammanhållet matchningsstöd (SMS). Bristen på transparens kring det arbete myndigheten gör med interna resurser försvårar möjligheten att granska och jämföra olika arbetsmarknadspolitiska insatser.

I det nedanstående har vi utgått från den information om insatser och program som myndigheten månatligen publicerar på sin webbplats¹. Till denna information har vi lagt uppgifter om antalet deltagare i Arbetsförmedlingens internt levererade matchningsstöd SMS. Den senaste tillgängliga informationen sträcker sig från och med januari 2023 till och med februari 2025. Data för SMS finns endast tillgängliga till och med januari 2026, varför analysen nedan har sin brytpunkt då.

De insatser som är inkluderade i analysen framgår av tabellen nedan.

Extern leverans	Intern leverans	Intern/extern leverans
Arbetsmarknadsutbildning	Arbetspraktik	Förberedande utbildning
Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU)	Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	Kartläggning/Vägledning/Rehabilitering
Karriär vägledning	Sammanhållet matchningsstöd (SMS)	
KROM/ROM2	Stöd till start av näringsverksamhet	
Steg till arbete		

Tabell 1: Insatser för öppet arbetssökande och sökande i program hos Arbetsförmedlingen, subventionerade anställningar exkluderade, grupperade efter leveransform.

Viktigt att poängtera är att insatserna inte nödvändigtvis är ömsesidigt uteslutande. Exempelvis kan en person som ingår i SMS också ha andra parallella insatser, eller en person som får ta del av IPSU samtidigt vara i en arbetsmarknadsutbildning, medan en anvisning till en upphandlad matchningstjänst i regel inte kan kom-

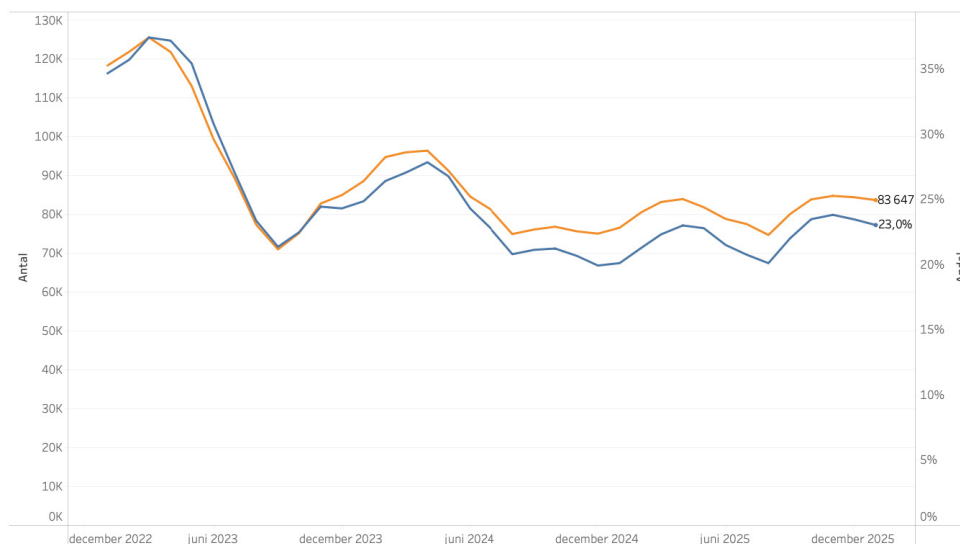
¹ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-insatser-och-program>

pletteras med andra parallella insatser. Inom ramarna för KVR (Kartläggning/Vägledning/Rehabilitering), som närmast tycks vara en form av rambeslut, ryms så väl internt levererade insatser (exempelvis SIUS) som externt levererade (Introduktion till arbete/Steg till arbete). Att räkna KVR som en insats leder i sig till en överskattning av antalet personer med en insats som syftar till arbete, men eftersom insatserna inom KVR inte går att bryta isär, och den innehåller insatser som inte har egna kategorier (exempelvis SIUS) har vi valt att behålla den i analysen.

Av detta följer att uppskattningarna i den följande analysen med stor sannolikhet är överskattade. Det innebär att den faktiska aktivitetsgraden sannolikt är lägre än vad figurerna visar. Om det finns andra insatser som öppet arbetssökande får ta del av har vi inte haft möjlighet att inkludera dessa i analysen eftersom de inte presenteras öppet av Arbetsförmedlingen.

I januari 2026 deltog totalt 83 647 öppet arbetslösa i någon insats som syftar till att öka möjligheten att få ett jobb. Det motsvarar 23,5 procent av alla öppet arbetslösa eller sökande i program. Som en parentes kan nämnas att 41 procent av de långtidsarbetslösa deltagare i JOB, enligt Arbetsförmedlingens senaste prognos², hade “ingen aktivitet”.

Trenden har varit negativ. Toppen, så väl sett till antalet deltagare som till andelen av arbetssökande, inföll i mars 2023, då 125 406 personer (motsvarande 37 procent av de arbetssökande) deltog i en insats som syftar till att öka möjligheten att få ett jobb.



Figur 2: Antal och andel öppet arbetssökande och sökande i program som fått ta del av insatser för att öka möjligheterna att få ett jobb.

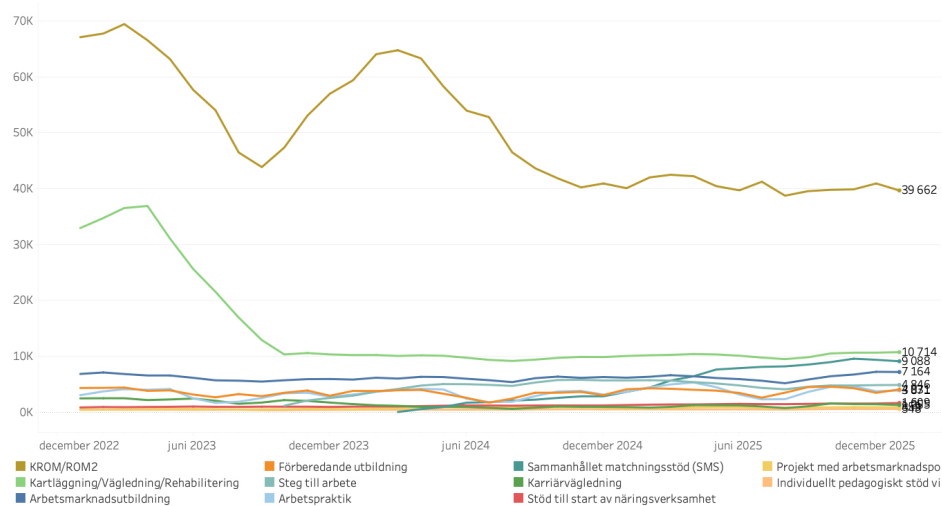
Undersöker vi närmare vilka individuella insatser de arbetssökande fått ta del av framträder orsaken till den negativa trenden tydligt. Under hela perioden har

² <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/styrning-och-resultat/ekonomiska-prognoser-och-utfall>

upphandlade matchningstjänster (KROM eller ROM2) varit den vanligaste insatsen. Antalet deltagare i upphandlade matchningstjänster har fallit från nivåer om runt 70 000 deltagare per månad till knappt 40 000 deltagare. Också deltagande i Kartläggning, Vägledning och Rehabilitering (som innehåller ett stort mått av externt levererade insatser) har minskat kraftigt under perioden.

Arbetsförmedlingen har vid upprepade tillfällen, inte minst i sina återkommande utgiftsprognoser, uppgett att matchningstjänster primärt är avsedda för personer med måttligt stödbehov, och att många inskrivna har behov av mer omfattande insatser som bland annat kan ges inom ramarna för SMS. Tydligt är dock att SMS inte har nått en nivå som kan ersätta de fallande volymerna i matchningstjänster. SMS hade sina första registrerade deltagare i mars 2024, och hade i januari 2026 nått 9 088 deltagare. Om bakgrunden till de fallande volymerna i matchningstjänster är att målgruppen är i behov av mer omfattande stöd, är det tydligt att myndigheten inte ännu lyckats få till stånd detta stöd i tillräcklig omfattning för att möta upp och ersätta den upphandlade matchningen, vilket fått som följd att den sammantagna aktivitetsnivån för arbetsökande har minskat kraftigt.

Den nuvarande kapaciteten i SMS motsvarar därmed en fjärdedel av vad som anvisas in i upphandlade matchningstjänster idag. I förhållande till den maximala volym som upphandlade tjänster har hanterat motsvarar den maximala volymen i SMS 12,5 procent. I myndighetens senaste utgiftsprognos³ höjer myndigheten ett varningens finger för sin interna matchningskapacitet, något som också kan ses i volymutvecklingen för SMS. 83,7 procent av nuvarande volymnivå uppnåddes redan i maj 2025, sedan dess har den månatliga volymen endast ökat med 1 479 personer.

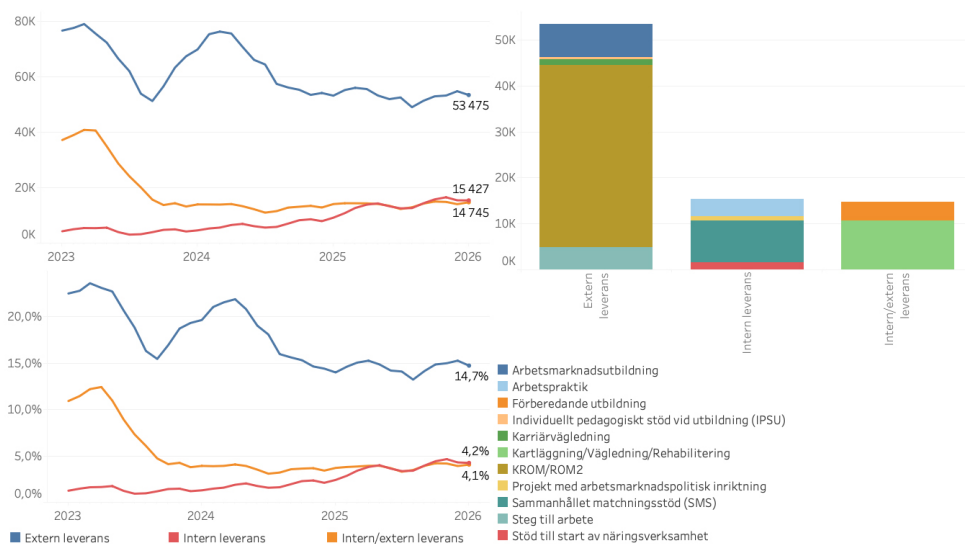


Figur 3: Antal och andel öppet arbetssökande och sökande i program som fått ta del av insatser för att öka möjligheterna att få ett jobb, brutet på individuella insatser.

³ Af-2025/0105 8629, 2026-02-02

2.3 Insatser i extern regi är vanligast

Breddas analysen till fler insatser än enkom matchning framträder tydligt att de tjänster som levereras av externa aktörer utgör en betydande del av Arbetsförmedlingens insatsflora. Grupperar vi insatserna utifrån leveransform framstår tydligt att majoriteten av de personer som får ta del av en insats som syftar till jobb gör det inom ramarna för någon typ av upphandlad tjänst, där matchningstjänster, som tidigare nämnts, utgör den primära tjänsten. I januari 2026 fick drygt 53 000 personer (motsvarande 14,7 procent) av de öppet arbetssökande en insats från en extern utförare, medan endast drygt 15 000 (4,2 procent av de arbetssökande) fick ta del av en insats som levereras av Arbetsförmedlingens egna personal. Ungefär lika många personer fick ta del av förberedande utbildning eller KVR (Kartläggning/Vägledning/Rehabilitering), som är ett slags rambeslut som kan innehålla insatser både i intern och extern regi, varför dessa klassificerats som intern/extern leverans.



Figur 4: Vänster panel: Antal och andel öppet arbetssökande och sökande i program som fått ta del av insatser för att öka möjligheterna att få ett jobb, brutet på leveransform. Höger panel: Deltagare i respektive insats i januari 2026, grupperade efter leveransform.

Detta förhållande mellan internt levererade insatser och externt levererade har varit rådande under hela den tid dataunderlaget sträcker sig, från och med januari 2023. Under senare tid har glappet mellan externt och internt levererade tjänster minskat, främst som en konsekvens av att antalet personer i upphandlade matchningstjänster minskat, och delvis som en konsekvens av införandet av SMS.

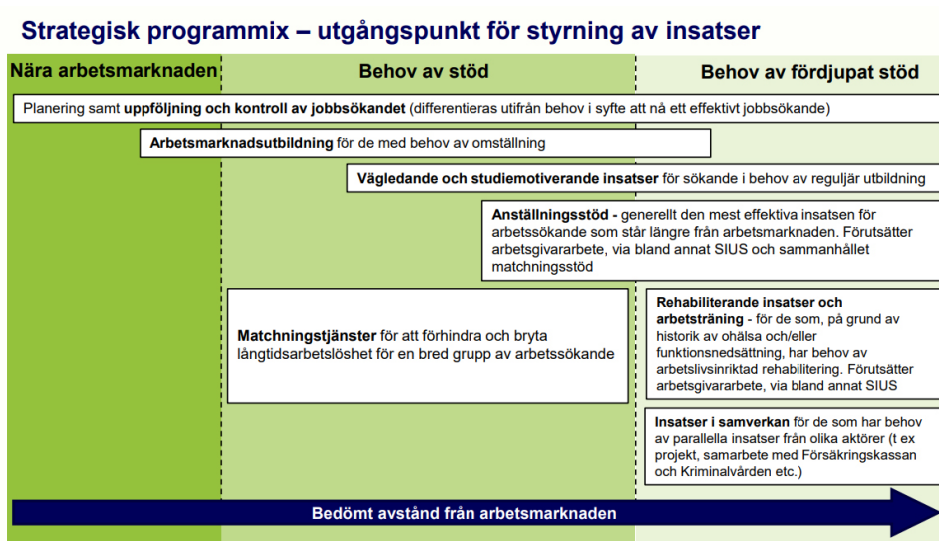
I ett längre perspektiv har upphandlade tjänster gått från att vara en mindre del i en leverans, som i huvudsak utförts i egen regi av Arbetsförmedlingen, till att idag bära en så pass stor del av myndighetens stöd till arbetssökande att den bör anses vara en central komponent i den aktiva arbetsmarknadspolitiken maskineri.

2.4 Översikt av upphandlat tjänsteutbud

De upphandlade arbetsmarknadsjästerna kan förenklat kategoriseras utifrån deras målgrupper och hur nära arbetsmarknaden dess deltagare bedöms vara.

- För arbetssökande relativt nära arbetsmarknaden finns tjänsten Karriärvägledning (KVL) som innefattar stöd från studie- och yrkesvägledare.
- Lite längre ifrån, i den breda mitten, återfinns matchningstjänster som ämnar att förebygga och bryta långtidsarbetslöshet. Här har Arbetsförmedlingen från 2014 upphandlat relativt stora volymer i tjänsterna Stöd och matchning (STOM), Kundval rusta och matcha (KROM) och Rusta och matcha 2 (ROM2).
- Även för grupper med mer omfattande stödbehov har insatser upphandlats. Exempel på dessa är Introduktion till arbete (INAB), Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU) och Steg till arbete (STA), samtliga med fokus på arbetssökande med funktionsnedsättning, psykisk ohälsa eller omfattade rehabiliteringsbehov.

I Arbetsförmedlingens presentation av sin verksamhetsplan för 2026 illustrerades myndighetens strategiska programmix, en bild som väl återspeglar de upphandlade arbetsmarknadstjänsternas roller i myndighetens ”verktygslåda”.



Figur 5: Strategisk programmix – Illustration ur presentationen '§5 Styrning och prioriteringar 2026 – Arbetsförmedlingens verksamhetsplan, budget och regleringsbrev', s. 8.

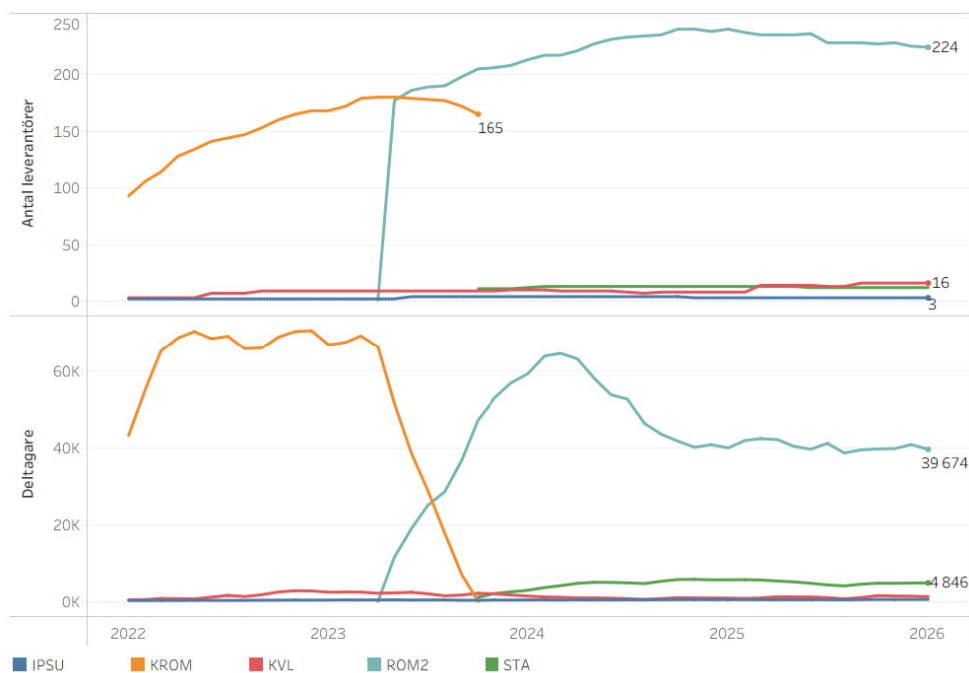
Den överlägset största typen av arbetsmarknadstjänst som upphandlats de senaste åren är matchningstjänsterna. Matchningstjänsterna STOM, KROM och ROM2 bidragit med det största kapacitetstillskottet till Arbetsförmedlingens verksamhet. Sett till deltagandet i de olika tjänsterna så motsvarade matchningstjänsterna omkring 85 procent av deltagandet bland samtliga upphandlade arbetsmarknadstjänster.

För att innovation och effektivitet ska utvecklas behöver marknader byggas på en incitamentsstruktur som också premierar innovation och effektivitet. Därutöver behöver de ekonomiska möjligheterna på marknaden vara tillräckligt stora för att motivera företag att inträda på marknaden och våga investera. Hur myndighetens utformning av tjänsterna ser ut i praktiken har med andra ord mycket stor påverkan på hur många och vilka typer av leverantörer som attraheras till marknaderna. För att uppnå de önskvärda effekterna av marknadsutsättning är det därför viktigt att den marknad man upphandlar attraherar och behåller innovativa och konkurrenskraftiga leverantörer.

Det är rimligt att anta att utvecklingen av antalet och typen av leverantörer i någon mån speglar företagens förtroende för de marknadsstrukturer man väljer att etablera sig i. Vid en genomlysning av marknaderna blir det därför viktigt att titta på vilka typer av leverantörer som går in i marknaderna, vilka som blir kvar och vilka som väljer att lämna.

2.7 Antal leverantörer

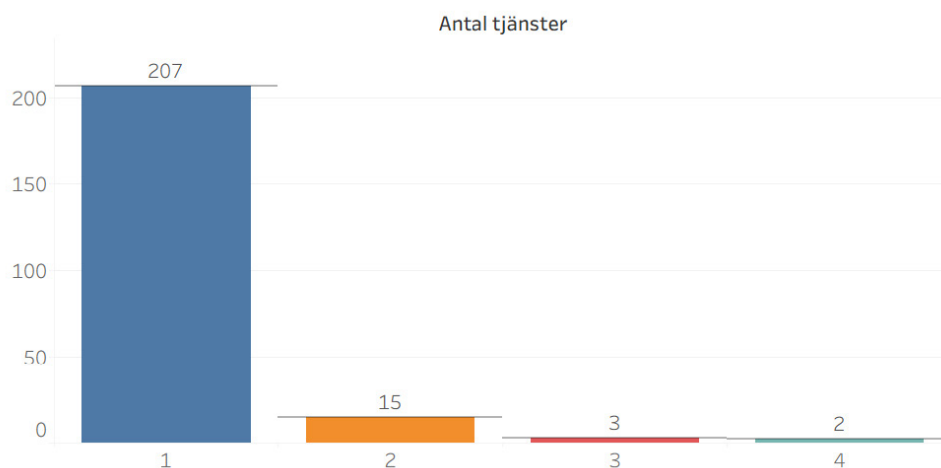
Störst tillströmning av leverantörer har skett i matchningstjänsterna STOM, KROM och ROM2, cirka 85 procent av deltagare i upphandlade tjänster har deltagit i en matchningstjänst. Även leverantörsantalet följer samma mönster. Då övriga tjänster haft relativt små volymer är det också betydligt färre leverantörer i dessa tjänster. Till skillnad från matchningstjänsterna som är inrättade i ett LOV-system, är övriga tjänsters upphandlingsform (LOU) är också en starkt bidragande orsak till att de har färre leverantörer.



Figur 7: Antal leverantörer och deltagare i tjänster, jan 2022 till jan 2026.

En intressant observation är utvecklingen i ROM2 under 2024. Trots att antalet deltagare minskade tydligt från mars till november fortsatte antalet leverantörer i tjänsten att öka året ut, från 213 i januari till 238 i december. Därefter planade både leverantörs och volymutvecklingen ut. Att leverantörer väljer att etablera verksamhet i en marknad med sjunkande volymer indikerar att marknaden, trots utvecklingen, varit attraktiv för vissa typer av leverantörer.

I januari 2024 var det 51 leverantörer som ännu inte hade haft deltagare som fick det senare under 2024. Vid uppföljning av dessa leverantörer i januari 2026 hade dessa 51 leverantörer en samlad volym på 1 782 deltagare, motsvarande 4,5 procent av marknaden. 14 av dem (motsvarande 27 procent) saknade dock helt deltagare, samtidigt hade fyra av leverantörerna mer än 90 deltagare. Detta indikerar att flera leverantörer identifierat marknadsmöjligheter i en krympande marknad och har kunnat kapitalisera på dessa möjligheter över tid, en indikator på att trösklarna in i tjänsten är relativt låga.

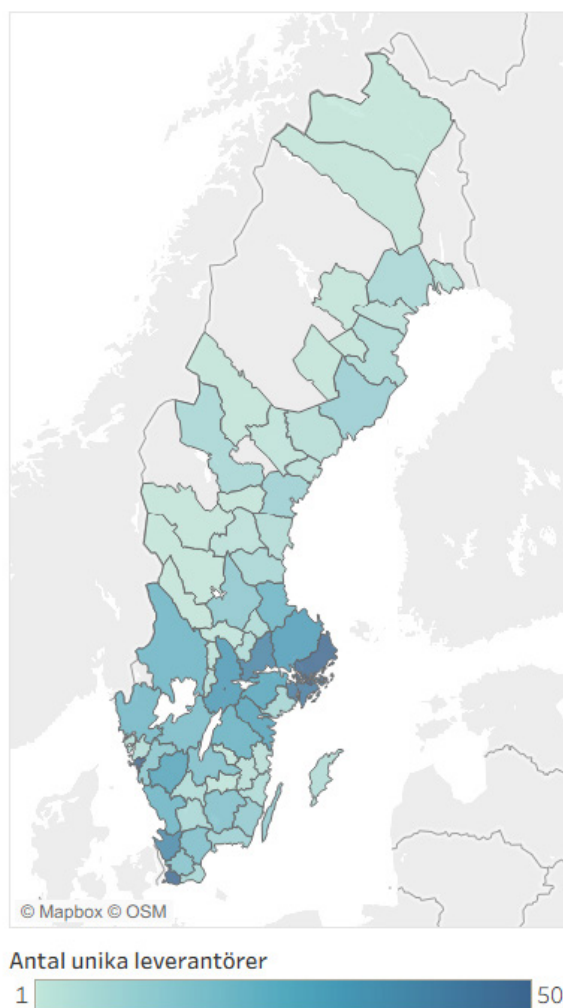


Figur 8: Antalet leverantörer fördelat efter antalet tjänster de levererar, januari 2026.

Leverantörerna till Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster tenderar att fokusera sin leverans till en enskild tjänst. 91,2 procent av leverantörerna i januari 2026 levererade i en enskild tjänst. Den vanligaste tjänsten som levererades enskilt var ROM2 även om enskild leverans av STA och KVL förekom. Bland de som levererade i två tjänster var samtliga leverantörer i ROM2, kombinerat med antingen STA eller KVL. De sex leverantörer som levererade i minst tre tjänster var: AB Ability Coaching, AKG Sverige AB, Arbetslivsresurs Ar AB, Clustera Sverige AB och Iris Hadar AB. Skillnaden i upphandlingsform så väl som målgrupp är rimliga förklaringar till fördelningens sammansättning. Inom KVL, STA och IPSU begränsas exempelvis antalet leverantörer till en per leveransområde.

2.8 Geografisk etablering

ROM2 är näst intill heltäckande i landet. Vissa glest befolkade leveransområden har enstaka leverantörer men 99,5 av alla arbetssökande i februari bodde i en kommun där det fanns minst en etablerad ROM2 leverantör. Leverantörernas etablering bidrar alltså till den lokala närvaron. På många orter har myndigheten stängt ned sina lokalkontor, vilket gör leverantörskontoren till de som garanterar myndighetens lokala närvaro i praktiken. Leverantörer saknades i 16 av 290 kommuner. Totalt innebar det att 1 665 av 360 335 inskrivna arbetssökande saknade tillgång till en ROM2 leverantör. Dock ska det påpekas att det finns deltagare i ROM2 i kommuner där det saknas leverantörer, dessa betjänas istället av en leverantör i en närliggande kommun. Det saknades endast ROM2 deltagare i två kommuner, Övertorneå och Arjeplog. Behovet av en leverantör är alltså mer utspritt än etableringen av leverantörer, även om närapå samtliga inskrivna arbetssökande har en leverantör i sin hemkommun. Här har de låga instegströsklarna antagligen möjliggjort etablering i områden som annars inte varit tillräckligt attraktiva, rent ekonomiskt, för en leverantör att etablera sig i.



Figur 9: Etablering av ROM2-leverantörer per leveransområde.

2.9 Ersättningsystemen i Matchningstjänster

Ersättningsmodellerna i matchningstjänster har utvecklats med varje ny tjänst, även om huvuddragen varit mycket lika. I samtliga tjänster betalades en grund- eller dagersättning ut i förhållande till hur länge en deltagare var anvisad. Samtliga tre versioner av matchningstjänster har därtill haft en resultatersättningsdel, som betalats ut till leverantören i de fall lyckade resultat uppnås för deltagaren. Villkoren för olika resultatersättningar skiljer sig dock åt mellan de olika tjänsterna. Samtliga tjänster har dock betalat ut resultatersättning när en deltagare gått till arbete eller utbildning.

Jämförelser mellan de olika matchningstjänsterna ska tolkas med försiktighet då deltagarsammansättning, konjunkturläge, och resultatmått förändrats över tid. Dock har två jämförelser gjorts i närtid, båda bidrar med insikt i hur ersättningarna i matchningstjänsterna utvecklats över tid.

I rapporten *En omöjlig matchning*⁴ från november 2024 jämförs de olika ersättningsmodellerna i STOM, KROM och ROM2 genom olika typfall, för att visa på hur ersättningsnivåerna förändrats, både i nominella och reala termer, beroende på deltagarens avstånd till arbetsmarknaden och resultatet av tjänsten. Typfallen visar på att de nominella ersättningarna (det vill säga de faktiska summor som betalas ut) i systemet minskat kraftigt.

Enligt rapporten har den nominella ersättningsnivån minskat mest mellan STOM och ROM2 för deltagare som inte nådde resultat (arbete eller studier). För en deltagare som stod *närmare* arbetsmarknaden och *inte nådde resultat* har ersättningen minskat med -46,7 procent. För deltagare som stod *längre ifrån* arbetsmarknaden och *inte nådde resultat* minskade ersättningen med -58,5 procent.

För deltagare som nådde resultat har de nominella ersättningarna minskat men inte lika mycket. För en deltagare som stod *närmare* arbetsmarknaden och *nådde resultat* innebar det en minskning med -27,5 procent. För en deltagare som stod *längre ifrån* arbetsmarknaden och *nådde resultat* minskade ersättningen med -1,9 procent.

Att den totala nominella ersättningen för insatser där deltagaren inte når resultat minskar är främst en konsekvens av övergången till mer resultatbaserad ersättning. Dock har den övergripande utvecklingen av ersättningsystemet även minskat den nominella ersättningen för lyckade resultat.

Rapporten belyser även hur ersättningarna inte har följt den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället. Där framkommer att de kraftiga kostnadsökningar som skett, främst drivet av inflationskrisen, inte kompenseras genom justeringar i ersättningsmodellen. Rapporten visar att den reala ersättningen för matchningsleverantörerna borde ha uppindexerats med 27,9 procent för att följa den allmänna kostnadsutvecklingen från starten av STOM, i december 2014 till augusti 2024.

⁴ <https://www.kompetensforetagen.se/app/uploads/sites/5/2024/11/Rapport-En-omojlig-matchning.pdf>

Den andra rapporten som undersökt ersättningsystemets utveckling kommer från Arbetsförmedlingen, i form av sin senaste återrapport *Ökad kostnadseffektivitet i matchningstjänsterna*⁵. Där presenterar myndigheten en analys av kostnader och intäkter kopplat till sitt regeringsuppdrag om att ”påtagligt minska kostnaderna per genomsnittlig deltagare i tjänsten”.

Arbetsförmedlingens analys kommer fram till att den genomsnittliga kostnaden för en deltagare är ungefär 2 240 kronor lägre i ROM2 än i KROM, nedgången är störst för deltagare i nivå C (de som står längst ifrån arbetsmarknaden) på 3 070 kr.

Även snittkostnaden för uppnått resultat har reducerats betydligt i ROM2 jämfört med KROM. I KROM utbetalades i snitt 47 040 kronor för ett resultat med en varaktighet på fyra månader jämfört med 39 510 kr för ett resultat med sex månaders varaktighet i ROM2, -16 procent.

En intressant men något teknisk aspekt i jämförelsen lyfts också fram gällande olika resultatmått i tjänsterna. En alternativ jämförelse görs mellan resultatet för KROM med resultat 1 i ROM2, en jämförelse som är relevant då tiden för att uppnå resultat infaller efter fyra respektive tre månaders arbete eller reguljär utbildning efter avslut i respektive tjänst. För deltagare i ROM2 som nådde resultat med tre månaders varaktighet, men inte uppnådde resultatet sex månaders varaktighet utbetalades i genomsnitt 22 700 kr. Vid en sådan jämförelse, är minskningen av den genomsnittliga kostnaden för ett lyckat resultat -24 340 kr, motsvarande -51,7 procent.

Rapporten finner även att snittkostnaderna i stort är oförändrade mellan KROM och ROM2 för de deltagare som inte har uppnått ett resultat, vilket är väntat då grundersättningen varit densamma samtidigt som snitttiderna i tjänsten är relativt oförändrade.

Utöver detta uppskattar även myndigheten att den reala ersättningen har minskat. Myndigheten uppskattar minskningen till mellan 15 och 25 procent. Detta beror på att kostnaderna för leverantörerna, främst personal och lokaler har ökat, utan att ersättningarna har följt med.

2.10 Aktivitetsnivån i systemet

Utan att lägga någon värdering i huruvida externt eller internt levererade insatser är att föredra är det tydligt att det finns ett övergripande problem med ett minskat antal personer i insatser överlag. Under den relativt korta perioden, från januari 2023, fram till januari 2026, har andelen öppet arbetssökande som fått ta del av en insats minskat från 37 procent (mars 2023) till 23 procent (januari 2026). Som konstaterats tidigare i detta avsnitt beror detta i stor utsträckning på att antalet personer i upphandlade matchningstjänster har minskat.

Problemet uppstår när det sker nedskärningar i vissa insatser utan att Arbetsförmedlingen möter upp med andra insatser. Nedskärningarna i matchningstjänsterna har enligt myndigheten skett, åtminstone delvis, för att stora delar av de inskrivna

⁵ Af-2025/0025 4337, 2026-02-10

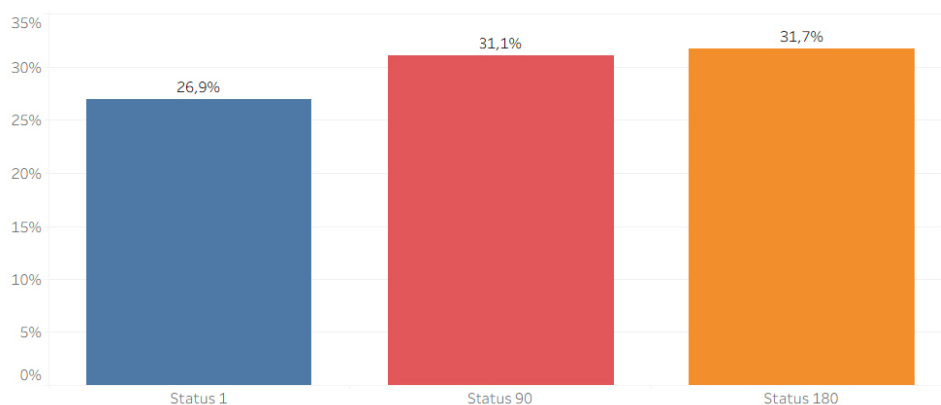
står långt från arbetsmarknaden och behöver mer omfattande insatser än de som ryms inom matchningstjänsterna⁶. Ett svar på detta har varit den internt levererade tjänsten SMS, men trots att myndigheten fick i uppdrag att starta upp denna tjänst för mer än två år sedan har volymerna inte nått upp till nivåer som gör att den kan ersätta andra tjänster.

Enligt Arbetsförmedlingens senaste prognos ska antalet deltagare i upphandlade matchningstjänster minska med ytterligare ca 25 procent under de kommande åren. Den senaste utgiftsprognosen visar ett deltagarantal om ca 30 000 deltagare per månad från början av 2027 och framåt. Givet svårigheterna med att skala upp SMS är den överhängande risken att detta får som följd att allt färre öppet arbetssökande får ta del av någon insats över huvudtaget.

2.11 Resultat

Resultaten i den interna och externa matchningsleveransen är i sammanhanget intressanta att undersöka. De vanligaste resultaten i den internt levererade tjänsten SMS mäts 1, 90, respektive 180 dagar efter avslutad insats. Då karaktäriseras deltagarens status som *i arbete med stöd*, *i arbete utan stöd*, *i reguljär utbildning*, *öppet arbetslös eller inskriven i program*. Det förekommer även en kategori övrigt.

För att beräkna de positiva resultaten beräknas andelen av samtliga avslutade deltagare som haft statusen *arbete* (oavsett stöd eller ej) eller *reguljär utbildning* vid någon av uppföljningsperioderna.⁷ Resultaten visar att nära på var tredje deltagare i SMS börjar arbeta eller utbilda sig. Dessutom visar resultaten att effekten kommer relativt snabbt, med avtagande marginell ökning över tid.



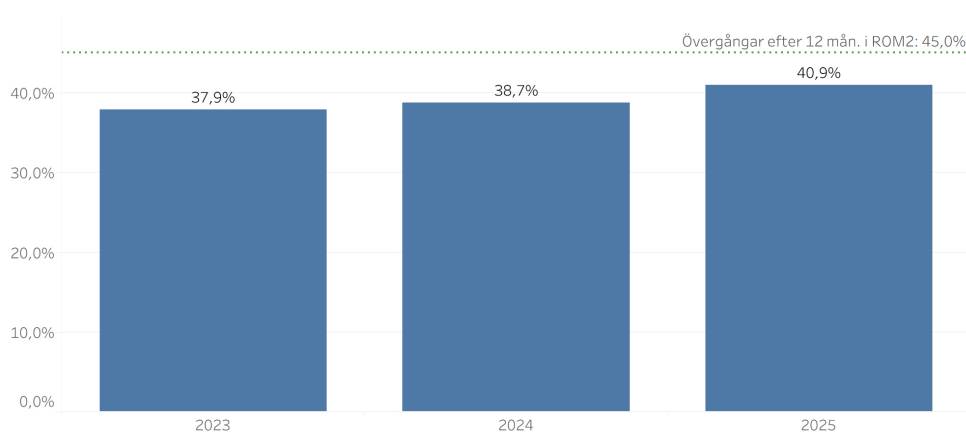
Figur 10: SMS Status 1-, 90- samt 180.

⁶ Se Arbetsförmedlingens senaste utgiftsprognoser.

⁷ Givet måttens konstruktion kommer de vid varje givet tillfälle fånga upp SMS prestation med viss förskjutning, beroende på uppföljningsperiod (1, 90 eller 180 dagar efter avslutad insats). Givet datamaterialets uttagsdatum visas Status 1 för samtliga deltagare som avslutat insatsen under eller innan januari 2026. Status 90 för deltagare fram till och med november 2025 och Status 180 för deltagare fram till och med augusti 2025.

Sammanfattningsvis kan den interna matchningsinsatsen SMS beskrivas som klassiskt, personnära och systematiskt förmedlingsarbete⁸. Mycket likt det som bedrivits inom upphandlade matchningstjänster. Insatsen riktar sig till långtidsarbetslösa, en målgrupp som historiskt även anvisats till de upphandlade matchningstjänsterna, där nära på var tredje deltagare når ett positivt resultat.

Övergångarna till arbete eller studier är ett av de mest centrala måtten för matchning enligt Arbetsförmedlingens årsredovisningar. Nedan jämförs övergångarna i ROM2 (mätt 12 månader efter påbörjad tjänst) med övergångarna för samtliga deltagare som varit inskrivna under ett enskilt år⁹. I Arbetsförmedlingens utvärdering av ROM2 från januari 2026¹⁰ redovisas att 45 procent av samtliga deltagare i ROM2 övergått till arbete eller studier inom 12 månader från att ha påbörjat tjänsten. Efter 18 månader ökar andelen till 54 procent. Inom ett år från att ha påbörjat tjänsten har alltså nära på hälften övergått till arbete eller studier, en andel som ökat med 9 procentenheter 6 månader senare. Övergångarna från AF i stort (där även ROM2s övergångar är inräknade) har de senaste åren legat kring 40 procent.



Figur 11: Övergångar till arbete eller studier 2023 – 2025 bland samtliga inskrivna (staplar) samt övergångar för deltagare efter 12 månader i ROM2¹¹.

Det är tydligt att ROM2 över tid har varit ett mycket starkt nettobidrag i myndighetens övergripande leverans på sitt huvuduppdrag, att få folk i arbete och studier. Upphandlade matchningstjänster har levererat större andel övergångar till arbete och studier än myndigheten i stort, trots att tjänstens målgrupp består av arbetsökande som bedöms stå relativt långt ifrån arbetsmarknaden¹².

⁸ Handläggarsstöd Sammanhållet matchningsstöd, Af-2024/0092 9261

⁹ I Arbetsförmedlingens årsredovisningar lyfts måttet Övergångar till arbete eller studier som "ett av de viktigaste måtten på matchning".

¹⁰ Af-2023/0036 2496, 2026-01-20

¹¹ Uppgifter för övergångar i ROM2 är hämtade ur uppföljningen Framåt genom rustande och matchande leverantörstjänster (Af-2023/0036 2496, 2026-01-20). Uppgifter för övergångar för samtliga inskrivna är hämtade ur Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2025, 2024 och 2023.

¹² Förfrågningsunderlag ROM2, Af-2022/0085 8757

3. Marknadens långsiktiga hållbarhet

Nyckelinsikter

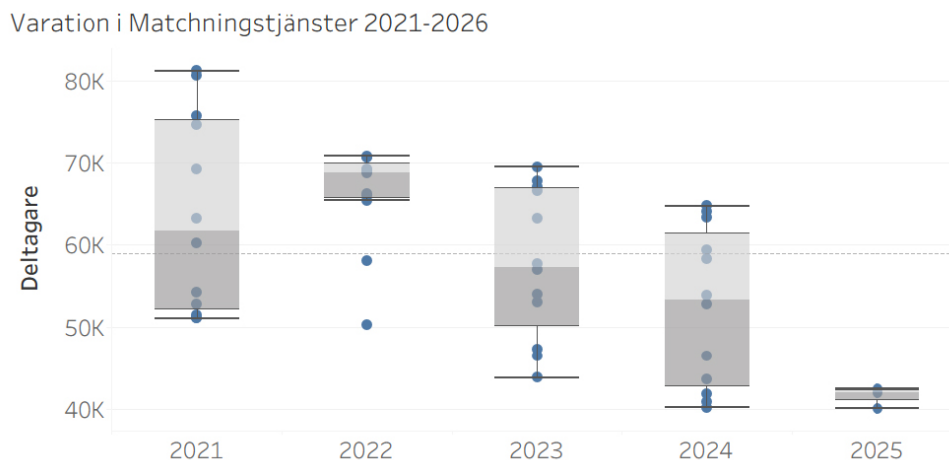
- Volatiliteten i volymer är ett större problem än nivån
- Urholkningen av ersättningen hämmar innovation och utveckling
- Låga trösklar leder till för många leverantörer
- Nuvarande systemlogik riskerar att selektera fram lågkostnadsmodeller

3.1 Sambandet mellan volymer, ersättning, trösklar och kvalitet

De problem som beskrivs i detta kapitel är i hög grad ett uttryck för att marknadslogiken, den politiska logiken och Arbetsförmedlingens byråkratiska logik dragit åt olika håll. Leverantörerna behöver förutsebara volymer, rimliga ersättningsystem och långsiktiga villkor. I realiteten har systemet erbjudit volatilitet, urholkade ersättningar och låga inträdeskrav som skapat en fragmenterad marknad. Politiken behöver tillförlitlig information om systemets prestation och utvecklingspotential. Arbetsförmedlingen behöver i sin tur långsiktighet i sina uppdrag. Utan att dessa tre områden samverkar riskerar hållbarheten i hela systemet att undermineras.

3.1.1 Volatiliteten – en central och kostsam risk

Som framgår av avsnitt två har volymerna i upphandlade arbetsmarknadstjänster, inte minst i matchningstjänsterna, fluktuerat stort över tid. Från toppen i mars 2025, då systemet hade 64 413 deltagare, sjönk antalet inom loppet av bara några månader till 39 434 i november samma år – en minskning på 39 procent. Dels har dessa fluktuationer berott på politiska beslut, och dels på Arbetsförmedlingens prioriteringar. Först det senaste året har volymen i matchningstjänsterna uppnått någon typ av stabilitet, med runt 40 000 deltagare månatligen, men som tidigare omnämnts visar den senaste prognosen från Arbetsförmedlingen att ännu färre kommer att få ta del av tjänsten framöver. Den här typen av snabba volymförändringar tvingar leverantörer att prioritera kortsiktig kostnadsanpassning framför långsiktig kapacitets- och kompetensuppbyggnad.



Figur 12: Månadsvariation av antalet deltagare i matchningstjänster per år, 2021 – 2026.

Just volatiliteten i antalet deltagare är en av de omständigheter som orsakar problem för leverantörerna. Som leverantörsföretag, och för marknaden som helhet, är det fullt möjligt att anpassa sig till en specifik nivå på deltagare. När volymerna är kända kan kostnaderna för leveransen, primärt personal- och lokalkostnader, anpassas till rätt nivå.

Personal- och lokalkostnader tar dock tid att anpassa. Uppsägningstider för personal uppgår inte sällan till tre, eller vissa fall sex månader, och uppsägningstider för lokalkontrakt mäts oftast i år. En minskning i deltagare, inte minst en oannonserad sådan, riskerar därför att skapa en situation där leverantörerna har omfattande kostnader som inte snabbt låter sig justeras, och som inte möts upp av intäkter. Resultatet blir en inbyggd riskpremie: ju större osäkerhet om framtida volymer, desto svårare blir det att motivera investeringar med återbetalningstid.

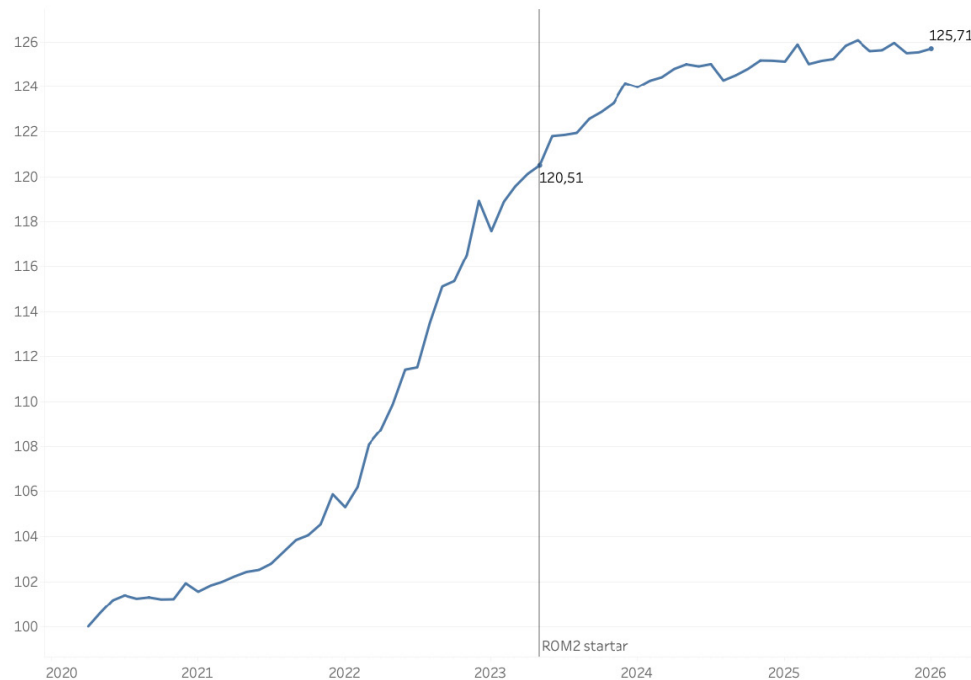
3.1.2 Ersättningen

Av avsnitt två framgår att ersättningen i de upphandlade tjänsterna, åtminstone i den primära matchningstjänsten, har urholkats över tid. Dels har detta skett som en medveten handling från Arbetsförmedlingen i övergången mellan KROM och ROM2, i akt och mening att minska ”styckkostnaden” för en matchningsinsats, och dels har det skett genom att de allmänna prisökningarna i samhället inte har återspeglats i ersättningsnivåerna.

Sedan starten av Kundval Rusta och matcha i april 2020 har den allmänna prisökningen i samhället, enligt KPI, uppgått till 25,7 procent. Under denna period har ingen justering gjorts av ersättningsnivåerna i matchningstjänsterna, bortsett från den redan omnämnda sänkningen av ersättning som gjordes i övergången mellan KROM och ROM2. Sedan starten av ROM2, i mars 2023, fram till januari 2026 har den allmänna prisnivån ökat med 4,3 procent.

Den urholkade ersättningen, när den mäts i reala termer, pressar leverantörsföretagen ytterligare när de ser sina kostnader för löner och lokaler öka, utan att det

möts upp med en justerad ersättningsnivå. I praktiken innebär real urholkning att samma ersättning ska finansiera en leverans med högre lönekostnader, högre lokalkostnader och högre administrationskostnader. Det kräver antingen produktivitetsoökningar eller kostnadsneddragningar för att bibehålla samma leveransnivå.



Figur 13: KPI, april 2020=100. Källa: SCB KPI skuggindex samt egna beräkningar.

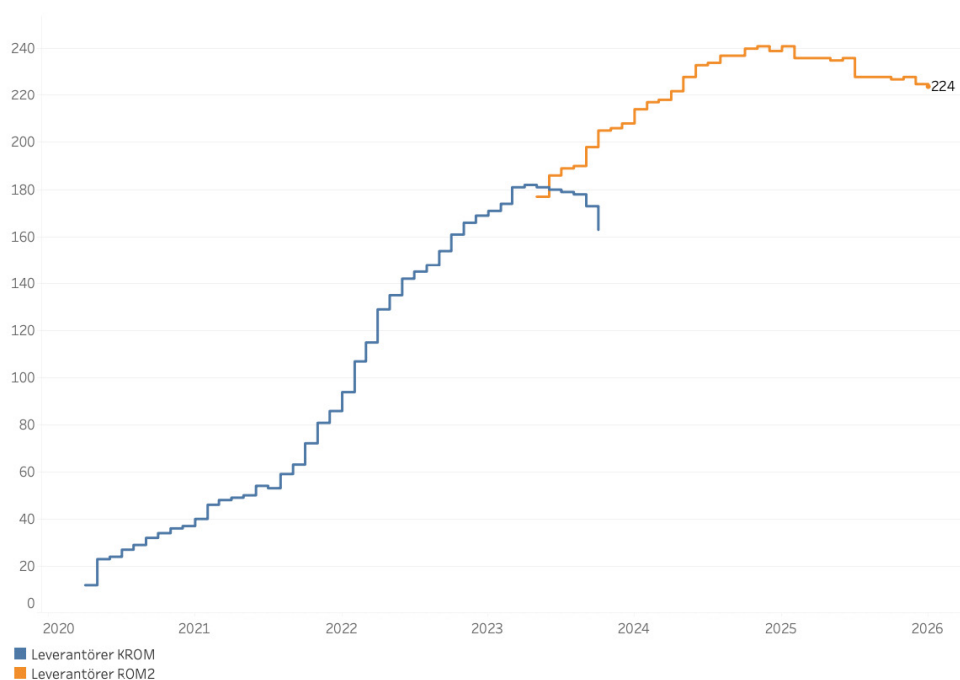
3.1.3 Låga trösklar leder till en överetablering av leverantörer

Intuitivt är det lätt att göra antagandet att antal leverantörer i matchningstjänsterna skulle minska i takt med att volymerna i systemet fallit. Det som i praktiken hänt är dock det motsatta. Eftersom både KROM och ROM2 (liksom föregångaren STOM) är LOV-system, gäller att alla organisationer som uppnår kraven för att leverera tjänsterna släpps in i systemet.

Antalet leverantörer med minst en deltagare i KROM ökade kontinuerligt under tjänstens levnad och uppgick strax innan övergången till ROM2 till 182 stycken. Efter övergången till ROM2 har antalet leverantörer fortsatt att öka. Antalet leverantörer nådde sin topp i början av 2025 (241 stycken). Sedan dess har antalet minskat något, dels som en konsekvens av utträden, men också på grund av konso- lidering, och i januari 2026 uppgick antalet leverantörer i ROM2 till 224 stycken.

Givet utvecklingen av volymerna i systemet, och den stora osäkerhet som råder kring dessa, är det anmärkningsvärt att antalet leverantörer i systemet fortsatte fortsätter att öka. En förklaring är att inträdeskraven är så pass låga att tjänsterna lockar till sig organisationer som egentligen har sin primära verksamhet inom helt andra områden än matchning. Låga inträdeskrav och låg risk gör att matchnings- tjänster kan utgöra ett komplement till annan verksamhet. I en sådan struktur blir

närvaron i tjänsten ofta mer opportunistisk och mindre långsiktig, vilket ytterligare försvagar investeringsincitamenten i marknaden som helhet. Risken med detta, som vi återkommer till, är att systemet lockar till sig leverantörer som egentligen inte har goda förutsättningar att göra ett bra jobb.



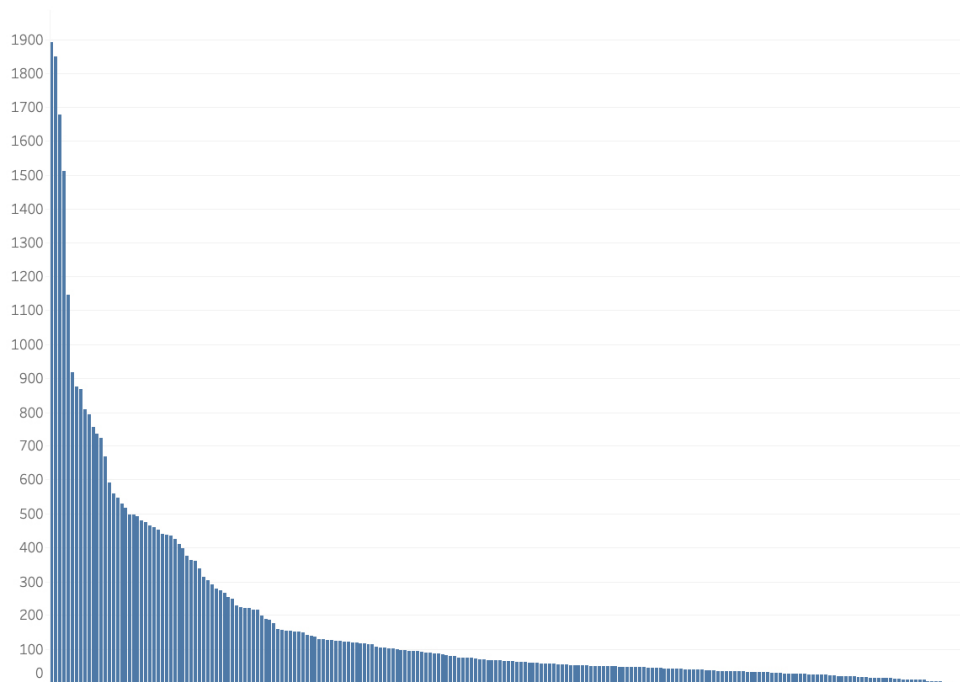
Figur 14: Antal leverantörer med deltagare i KROM respektive ROM2. Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Marknaden har ett mycket stort antal små leverantörer. I januari 2025 hade de 10 största leverantörerna 31,1 procent av deltagarna, de 20 största 46,5 procent och de 30 största tillsammans 58,2 procent. Hela 41,8 procent av deltagarna, motsvarande 16 582 personer fanns hos övriga 194 leverantörer. Av dessa hade 93 leverantörer färre än 50 deltagare och 29 stycken färre än 20 deltagare. Stordrift handlar här inte primärt om ”större kontor”, utan om att kunna bära fasta kostnader för metodstöd, kompetensutveckling, IT-stöd och regelefterlevnad över en tillräckligt stor volym.

Utvecklingen indikerar att marknaden i hög grad består av aktörer med begränsad volym och därmed kortare planeringshorisont. Det är i sig ett stabilitetsproblem, eftersom investeringsviljan typiskt följer förutsägbar volym och långsiktig närvaro.

En konsekvens av det stora antalet leverantörer är också att detta ytterligare späder ut deltagarna och hämmar möjligheterna till stordriftsfördelar. Ett stort antal leverantörer försvårar också Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning, och ökar kostnaderna för desamma.

Till detta hör även att antalet underleverantörer är relativt stort. Antalet varierar men uppskattas till omkring 400. En leverantör är i ROM2 ansvarig för leveransen av sina underleverantörer, dock särredovisas inte leveransen från underleverantörer i dagens system. Något som hämmar transparensen och myndighetens kontrolluppdrag.



Figur 15: Leverantörerna i ROM2 efter antalet deltagare i januari 2026.

3.2 Investeringar, kompetens och affärslogik

De huvudsakliga kostnaderna för en leverantör i Arbetsförmedlingens upphandlade matchningstjänster är kompetens och lokaler. Krav på båda dessa resurser stipuleras i Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag för matchningstjänsterna, både i form av kompetensnivåer och tillgänglighet. Utöver detta tillkommer också kostnader för digital infrastruktur och dokumentation.

I allt väsentligt är kompetensen hos de som arbetar med de arbetsökande avgörande för ett lyckat utfall. Detta finns det gott om forskningsstöd för, och personalens kompetens framförs också ofta av leverantörerna i systemet som den kritiska faktorn för att lyckas. Att anställa personer som uppfyller Arbetsförmedlingens krav, och som har goda förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag, kostar pengar, och har med de senaste årens prisökningar kommit att kosta allt mer. Likaså krävs löpande investeringar i personalens kompetensutveckling för att bibehålla en god leverans. Detsamma kan sägas för investeringar i lokaler och teknisk infrastruktur.

I ett läge där volymerna är osäkra och volatila, både som en konsekvens av politiska beslut, myndighetens prioriteringar och en överetablering av leverantörer, och där ersättningsnivåerna i reala termer har urholkats under många år, minskar förutsättningarna att investera drastiskt. När volymerna är utspridda på många aktörer blir de fasta kostnaderna per deltagare för kompetens, metodstöd och regelefterlevnad svårare att bära per deltagare, vilket pressar investeringsutrymmet. Leverantörer som ser sina kostnader öka, utan att de möts upp av ökade intäkter, har inte de ekonomiska förutsättningarna att investera i sin verksamhet så som de vill och behöver. Istället präglas vardagen av att jaga kostnader med potentiella kvalitetsproblem som

följd. Med kvalitet avses här främst leveransförmåga i praktiken: tillräcklig och stabil handledarkapacitet, rätt kompetens och förutsättningar att upprätthålla avtalade arbetssätt över tid. På sikt riskerar detta att slå direkt mot leveransförmågan, och därmed också mot marknadens kapacitet att nå de resultat som ersättningsmodellen bygger på.

I myndighetens enkätundersökning, som skickades ut till dess leverantörer i september¹³, framkommer att endast 17 procent av leverantörerna genererar ett positivt ekonomiskt resultat genom sin leverans av ROM2, 50 procent går varken med vinst eller förlust och den resterande tredjedelen gör negativa ekonomiska resultat. Flera citat från leverantörer indikerar att ersättningarna inte täcker utgifterna för en kvalitativ leverans.

3.3 Potentiella konsekvenser

I detta avsnitt har beskrivits ett antal problem med marknaden för upphandlade matchningstjänster. Volymerna är volatila, både som en konsekvens av politiska beslut och Arbetsförmedlingens prioriteringar. Det stora antalet leverantörer i systemet bidrar ytterligare till en utspädning av deltagarna. Vidare har ersättningsnivåerna i systemet inte följt med i den allmänna prisökningen.

Problemen som beskrivits har potentiellt långtgående konsekvenser för upphandlade tjänster, i synnerhet matchningstjänsterna, på lång sikt. Osäkerheten kring framtida volymer, i kombination med ett högt kostnadstryck som inte justerats för i ersättningsnivåerna, riskerar i förlängningen en sämre fungerande tjänst.

Det är viktigt att notera att leverantörsmarknaden inte är homogen. Den rymmer alltifrån specialiserade matchningsföretag med djup kompetens och långsiktig närvaro, till aktörer för vilka ROM2 utgör ett sidospår till helt annan primär verksamhet. Dessa olika aktörstyper har fundamentalt olika förutsättningar, incitament och riskprofiler. Seriösa leverantörer, som vill leverera tjänsten enligt avtal, samtidigt som de investerar i att utveckla sin verksamhet och sina medarbetare har högre fasta kostnader, och kommer följaktligen få det allt svårare att få ekonomi i sin affär. På en marknad under prispress, och med en hög volatilitet, finns risken att dessa leverantörer väljer att lämna systemet först. Systemet riskerar att selektera fram lågkostnadsmodeller, och kvar blir då de leverantörer med större benägenhet att avvika från avtalade krav, och som tummar på kvalitet både avseende lokaler och personal. Konsekvensen för deltagarna blir en sämre fungerande tjänst och ett sämre arbetsmarknadsutfall.

Värt att notera i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen för inträde i matchningssystemet ställer relativt höga krav på leverantörernas finansiella stabilitet, samtidigt som myndigheten i allt väsentligt pressat leverantörernas ekonomi genom såväl nominella som realmässiga minskningar i ersättningssystemet.

¹³ Tjänsteinformation, 2025-10-07

Att inrätta matchningstjänsterna i ett LOV-system kan potentiellt ha många positiva effekter, men kombinationen av hög volatilitet avseende antalet deltagare, prispress i reala termer och låga inträdeskrav riskerar att leda till, och har i praktiken redan lett till, en mycket fragmenterad marknad. I sin tur får detta konsekvenser i form av svaga incitament för investeringar, en framselektering av lågkostnadsmodeller och stora kvalitetsvariationer. Sammantaget är kombinationen av volymrisk, real prispress och fragmenterad struktur en hållbarhetsutmaning som i första hand behöver mötas med stabilare förutsättningar och en mer selektiv marknadsstyrning.

4. Styrning: risk, kontroll och marknadsförvaltning

Nyckelinsikter

- Riskerna i ROM2 är i hög grad strukturella. Tjänstens sårbarhet följer inte bara av enskilda leverantörers agerande, utan av hur kvasi-marknaden är utformad, med relativt låga inträdeströsklar, många aktörer, osäkra volymer och möjlighet till underleverantörsled.
- Kombinationen av fragmenterad marknadsstruktur, pressade ersättningar och svaga investeringsincitament ökar risken för kortsiktiga affärslogiker, kvalitetsvariationer, felaktiga utbetalningar och andra former av oönskat beteende.
- Arbetsförmedlingen hade redan 2017 en strategi som låg nära ett market stewardship-perspektiv, med betoning på stabila leverantörer, partnerskap, kontinuitet och aktiv marknadsutveckling. Problemet är att den tycks ha fått begränsat genomslag i den praktiska styrningen.
- Resultatöversynerna är ett viktigt steg mot mer aktiv avtalsförvaltning. De hanterar svaga resultat i enskilda avtal och leveransområden, men förändrar ännu i begränsad utsträckning den övergripande leverantörsstrukturen.
- Arbetsförmedlingens avtalsförvaltning framstår som oförutsebar och i vissa delar inkonsekvent.
- Uppföljningen har stärkts tydligt på kontrollsidan, med fler granskningar, kontrollbesök och sanktioner. Däremot framstår den lärande och utvecklingsinriktade uppföljningen som svagare, trots att den lyfts fram i myndighetens egen strategi.
- Styrningen präglas mer av reaktiv förvaltning än av aktiv marknadsstyrning. Arbetsförmedlingen hanterar i hög grad konsekvenserna av systemets utformning i efterhand, snarare än att i förväg forma de marknadsvillkor som krävs för kvalitet, stabilitet och långsiktig legitimitet.

4.1 Riskområden inom ROM2 och systemets sårbarhet

En central fråga som genomsyrar detta kapitel är varför styrningen inte fungerat bättre trots att Arbetsförmedlingen redan 2017 formulerade en strategi som låg nära ett market stewardship-perspektiv? Svaret är inte enkelt, men tre delar framträder: strukturella brister i hur marknaden är utformad, informationsbrister som försämrar både deltagarnas val och myndighetens överblick, och förvaltningsbrister i form av reaktivitet och inkonsekvens. Gemensamt illustrerar de hur den byråkratiska logiken (med dess betoning på rättsäkerhet och kontroll) och marknadslogiken

(med dess behov av förutsägbarhet och incitament att investera) inte har fått samspela på ett sätt som tjänar systemets syfte.

Riskerna i ROM2 är inte bara en fråga om enskilda leverantörers agerande eller om brister i den löpande kontrollen. De hänger i hög grad samman med hur systemet är konstruerat. Som tidigare nämnts i denna rapport fungerar upphandlade matchningstjänster inte som vanliga marknader, utan som kvasi-marknader där staten finansierar verksamheten, sätter ramarna för tillträde, definierar ersättningen och ytterst bär ansvaret för utfallet. Marknadens funktionssätt formas därför direkt av Arbetsförmedlingens val av inträdeskrav, ersättningsmodell, uppföljning och avtalsförvaltning. När dessa delar inte samspelar på ett ändamålsenligt sätt uppstår strukturella sårbarheter i systemet.

Som framgått tidigare i denna rapport präglas just ROM2 av relativt låga inträdeskrav, stor osäkerhet kring framtida volymer och en marknadsstruktur med ett mycket stort antal aktörer. Trots sjunkande volymer har antalet leverantörer fortsatt att öka, vilket talar för att systemet lockar till sig aktörer även när de långsiktiga affärsförutsättningarna försämras. Låga trösklar gör att tjänsten riskerar att attrahera organisationer som egentligen har sin huvudsakliga verksamhet inom andra områden än matchning. I en sådan struktur blir närvaron i tjänsten oftare opportunistisk och mindre långsiktig, samtidigt som incitamenten att investera i personal, kompetens och kvalitet försvagas. Den *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*¹⁴ som Arbetsförmedlingens myndighetsledning beslutade år 2017 utgår samtidigt från motsatsen, nämligen att myndigheten bör verka för stabila leverantörer, kontinuitet i den upphandlade verksamheten och långsiktiga investeringsincitament.

Detta är en fråga om risk. När en kvasi-marknad fragmenteras, när många små aktörer verkar under prispress och när volymerna är osäkra ökar utrymmet för svagare affärslogiker. Det betyder inte att små eller nya aktörer i sig är oseriösa. Men det betyder att systemet som helhet blir mer sårbart för oönskade beteenden, kvalitetsvariationer och upplägg som ligger långt från tjänstens syfte. I Arbetsförmedlingens egen strategi framhålls också att myndigheten måste utforma krav och uppföljning så att risker för oönskat beteende minimeras. Det är mot den bakgrunden tydligt att frågor om marknadsstruktur och inträdeströsklar måste betraktas som centrala för systemets motståndskraft.

4.1.1 Risker och välfärdsbrottslighet

Denna sårbarhet får en särskild tyngd när den kopplas till risken för felaktiga utbetalningar, oseriösa aktörer och organiserad brottslighet. Arbetsförmedlingen har själv lyft fram välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet som prioriterade riskområden i verksamhetsplanen för 2026 till 2028 och anger att kontrollen av leverantörer ska stärkas ytterligare under kommande år. Den skärpta kontrollverksamheten är i sig ett tecken på att myndigheten bedömer riskbilden som betydande. I ett LOV-system med relativt låga inträdeströsklar, många leverantörer

¹⁴ Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster, Af-2016/00121871, beslutad av myndighetsledningen 2017-09-20

och begränsad överblick över faktiska utförarled blir risker gällande felaktiga utbetalningar (FUT) en fråga om den typ av sårbarhet som uppstår när systemets struktur gör det svårt att i realtid skilja seriösa aktörer från opportunistiska eller direkt kriminella upplägg.

Sårbarheten förstärks ytterligare av att ROM2 tillåter användning av underleverantörer. Arbetsförmedlingen har i sin återrapportering om arbetet mot felaktiga utbetalningar pekat på att underleverantörer inom Rusta och matcha kan förekomma i flera led och att brister i tjänsternas utförande ökar när underleverantörer står för leveransen. Detta är en viktig iakttagelse. Ju fler led som finns mellan staten och den faktiska utföraren, desto svårare blir kontrollen, desto större blir informationsasymmetrin för deltagaren som ska välja aktör och desto större blir utrymmet för felaktiga utbetalningar och missbruk¹⁵.

Jämförelsen med etableringslotsar¹⁶ är här relevant, men den ska inte dras för långt. ROM2 är inte samma tjänst, målgruppen är en annan och styrningen ser delvis annorlunda ut. Det finns viktiga skillnader vad gäller målgrupp, uppföljningsstruktur och systemdesign, och jämförelsen syftar inte till att likställa systemen. Men det finns strukturella likheter som är svåra att bortse från. Även etableringslotsarna var ett valfrihetssystem där staten finansierade en tjänst som utfördes av fristående aktörer i en marknad med stor informationsasymmetri och begränsad överblick. När regeringen senare föreslog att systemet skulle avskaffas hänvisades uttryckligen till att Arbetsförmedlingen hade noterat eskalering av klagomål om oegentlig eller brottslig verksamhet samt till att systemet i praktiken inte hade fungerat enligt reformens intentioner. Erfarenheten från etableringslotsarna visar därmed hur snabbt legitimiteten i ett sådant system kan urholkas när kontrollproblemen blir för stora och när oegentligheter börjar uppfattas som ett systemfel snarare än som enskilda avvikelser. Poängen är inte att ROM2 är på väg mot samma öde, utan att de strukturella riskfaktorerna förtjänar att tas på allvar i tid.

Riskerna i ROM2 är politiska och legitimitetsmässiga. I en vanlig marknad bär företagen i huvudsak själva konsekvenserna av dålig kvalitet eller svag kontroll. I en kvasi-marknad är det annorlunda. När något går fel riktas kritiken ytterst mot staten och den upphandlande myndigheten, eftersom det är staten som har skapat systemet, finansierat verksamheten och definierat dess spelregler. Enskilda fall av missbruk, låg kvalitet eller bristande kontroll riskerar därför snabbt att bli problem för hela tjänstens legitimitet. Det innebär att risk i ROM2 inte bara handlar om felaktiga utbetalningar eller oseriösa aktörer i snäv mening, utan också om systemets politiska hållbarhet över tid.

¹⁵ Detta illustreras också av att Arbetsförmedlingen vid en begäran om utlämnande inte kunde tillhandahålla en fullständig lista över underleverantörer. Myndigheten uppgav att någon sådan sammanställd lista inte fanns tillgänglig, att den inte utgjorde arbetsmaterial och att ett framtagande skulle kräva mer än fyra timmars arbete. Det indikerar att myndigheten inte heller i sin löpande uppföljning synes ha tillgång till en samlad och lättillgänglig överblick över samtliga underleverantörer i systemet.

¹⁶ Etableringslotsar infördes 2010 och lades i praktiken ner 2015. Det var en arbetsmarknadspolitisk insats tänkt att hjälpa nyanlända invandrare att komma in i det svenska samhället. Etableringslotsarna var privata aktörer som hade fri etableringsrätt och konkurrerade med varandra. I februari 2015 beslutade Arbetsförmedlingen att omgående lägga ned systemet med etableringslotsar efter att en översyn visat att det fanns så allvarliga problem att man inte kunde garantera kvalitet och säkerhet

ROM2:s sårbarhet ligger i kombinationen av en relativt låg tröskel in i systemet, osäkra volymer, pressade ersättningar, svaga investeringsincitament, möjlighet till underleverantörsled och betydande risker för felaktiga utbetalningar. När dessa faktorer samverkar riskerar marknaden att selektera fram lågkostnadsmodeller och kortsiktiga affärslogiker, samtidigt som den politiska känsligheten för systemet ökar. För att minska riskerna räcker det därför inte med mer kontroll i efterhand. Det krävs också en mer medveten marknadsförvaltning där inträdeskrav, ersättningsmodell, uppföljning, underleverantörsled och leverantörsstruktur utformas med större hänsyn till kvalitet, långsiktighet och legitimitet.

4.2 Den institutionella kunskapen om upphandlade marknader

Förståelsen för var effekter i upphandlade arbetsmarknadstjänster uppstår är idag relativt begränsad. Studier som särskiljer effekter av upphandling, marknadsmekanismer och enskilda leverantörers metoder/beteenden saknas i dagsläget. Därför är det svårt att på ett precist sätt beskriva var i systemet störst samhällsnytta uppstår.

Detta är ett problem för styrningen. Om staten saknar tillräcklig kunskap om hur upphandlade marknader fungerar riskerar styrningen att inriktas mot sådant som är lätt att mäta, exempelvis kostnad per deltagare (som regeringen refererar till i sina uppdrag till myndigheten), snarare än mot de faktorer som bidrar till effekt, kvalitet och högre effektivitet per skattekrona. Här har staten både resurser och kompetens att utvärdera sin arbetsmarknadspolitik och kan göra det i större utsträckning.

Frågan är inte unik för arbetsmarknadspolitiken. Just kontinuerlig utvärdering och utveckling av Sveriges välfärdssystem är en återkommande poäng i Produktivitetskommissionens slutbetänkande *Fler möjligheter till ökat välbefinnande från 2025*¹⁷. Trots att många valfrihetssystem infördes för flera decennier sedan saknas det fortfarande väl beforskad förståelse om hur upphandlade marknader fungerar, oavsett var inom den offentligt finansierade välfärden de inrättats. Upphandlade arbetsmarknadstjänster har levererat resultat över tid, men hur upphandlade tjänster ska förvaltas, utvecklas och vilka incitament eller strukturer som driver resultat inom svensk välfärd behöver utforskas vidare.

Försök till utvärdering har dock gjorts. I en ifrågasatt effektutvärdering som IFAU samförfattat med Arbetsförmedlingen¹⁸, där matchningstjänsten KROM utvärderades, karaktäriserades tjänsten som likvärdigt effektiv till Arbetsförmedlingens övriga stöd men mer kostsam. Utvärderingen uppvisade dock väl generösa antaganden i sina kostnadsberäkningar. Utvärderingen kan bland annat kritiseras för att Arbetsförmedlingens alternativkostnader för återetablering av lokal närvaro, i frånvaron av upphandlade leverantörer, helt förbisågs. Tyvärr blev effektutvärderingen, till viss del på grund av rapportförfattarnas tillspetsade slutsatser, ett

¹⁷ Fler möjligheter till ökat välbefinnande, SOU 2025:96

¹⁸ En effektutvärdering av arbetsförmedling med fristående leverantörer, ISSN 1651-1131, RAPPORT 2024:17

politiskt slagträ snarare än ett konstruktivt bidrag till utvecklingen av effektiva arbetsmarknadstjänster.

I en replikering av studien som Svensk Näringsliv publicerade april 2026 framhålls kraftig kritik mot utvärderingens metodval, slutsatser och kommunikation av resultat. Detta faktum är beklagligt med tanke på att utvärderingen redan tagits som intäkt av flera arbetsmarknadsministrar att minska på anslagen till upphandlade matchningstjänster. I stort är dock händelsen ett tydligt exempel på hur den politiska logiken får genomslag i praktiken när den uppfattar legitimitetshot. Detta gör det än viktigare att de myndigheter som utvärderar arbetsmarknadspolitiken gör så oberoende, på ett ändamålsmässigt sätt, är tydliga med vilka slutsatser som deras resultat faktiskt stödjer.

4.2.1 Den senaste tidens förändrade syn

Under det senaste året kan en förändring i myndighetens syn på både sin egen roll och sin marknad synas i kommunikation och förhållningssätt. Goda tecken kan skönjas i myndighetens senaste avrapportering Ökad kostnadseffektivitet i matchningstjänsterna¹⁹. Här för myndigheten fram väl underbyggda och kloka resonemang kring vidareutvecklingen av matchningstjänster för att säkerställa både god leverans och hög effektivitet sett till resultat per skattekrona.

Det blir då extra problematiskt när Arbetsförmedlingen i samma rapport skriver att:

”Arbetsförmedlingen har identifierat ett antal möjliga områden för vidare utveckling som bedöms kunna ge myndigheten ännu bättre förutsättningar att möta uppdragsgivarens intentioner. Ett sådant arbete bedöms vara resurskrävande och behöver vägas mot myndighetens övriga prioriterade och omfattande utvecklingsarbeten. Vid inlämnandet av denna återslagrapport är det därför inte klart om och på vilket sätt sådana utvecklingsinsatser kommer kunna genomföras.”

Detta illustrerar det stora problem som Arbetsförmedlingen har gällande styrningen av det vanligaste stödet till arbetssökande. Analysen visar att myndigheten bättre än tidigare förstått hur matchningstjänsterna kan vidareutvecklas för att förena goda resultat med högre kostnadseffektivitet. Samtidigt konstaterar myndigheten att det är oklart om denna utveckling alls kommer att genomföras. Kunskapen om vad som behöver göras finns alltså i större utsträckning, men inte den organisatoriska eller prioriteringsmässiga insikten att faktiskt göra det. Detta är uppseendeväckande då upphandlade matchningstjänster är den absolut största insatsen som de arbetssökande tar del av. I praktiken innebär ett avsaknat utvecklingsarbete att staten fortsätter att ställa krav på lägre kostnader, utan att samtidigt bidra med de institutionella förbättringar som krävs för att höja effekterna i systemet.

¹⁹ Af-2025/0025 4337, 2026-02-10

4.3 Strategi för upphandlade tjänster

Arbetsförmedlingens strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster, som togs fram 2016 och beslutades av myndighetsledningen i september 2017, var ett viktigt första steg mot att göra myndigheten till en mer professionell beställare. Strategin slog fast att upphandlade arbetsförmedlingstjänster skulle användas på ett sätt som stärker effektivitet, flexibilitet, tillgång till extern kompetens och innovation²⁰. Strategin uttalade också att den skulle ge myndigheten möjlighet att inta en mer aktiv roll på marknaden.

Det är också tydligt att strategin innehåller flera ansatser som ligger nära det som i internationell litteratur beskrivs som market stewardship²¹. Arbetsförmedlingen framhåller exempelvis att myndigheten måste beakta om det finns en välfungerande marknad, hur upphandlingar påverkar marknadens aktörer och om myndigheten har tillräcklig beställarkompetens för att utforma, styra och följa upp de tjänster som upphandlas. Strategin betonar dessutom att kvaliteten i de upphandlade tjänsterna inte bara är viktig för resultaten i den enskilda tjänsten utan också för legitimiteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som helhet.

Särskilt intressant är att strategin redan 2017 lyfte fram att relationen mellan Arbetsförmedlingen och leverantörerna bör präglas av partnerskap. Myndigheten skriver att ett sådant förhållningssätt förbättrar möjligheterna att tillsammans med leverantörerna utveckla verksamheten, möta förändrade behov på arbetsmarknaden, tillvarata leverantörernas kunskap och skapa bättre förutsättningar för innovation.

Frågan om partnerskap belyser också en återkommande osäkerhet inom Arbetsförmedlingen kring relationen till leverantörerna. Begreppet har ibland väckt intern kritik, eftersom det kan uppfattas som att beställare och leverantör är likvärdiga parter. Så är det inte. Arbetsförmedlingen är beställare och ytterst ansvarig för styrningen av systemet. Partnerskap bör därför inte förstås som ett uttryck för närhet eller undfallenhet gentemot leverantörerna, utan som ett uttryck för market stewardship. Det handlar om att myndigheten behöver förstå leverantörernas situation och den marknad som myndigheten själv har skapat för att kunna styra den.

Strategin innehåller även en tydlig tanke om behovet av stabila leverantörer och kontinuitet i den upphandlade verksamheten²². Arbetsförmedlingen framhåller att leverantörerna behöver ha stabilitet, professionalitet och ett långsiktigt engagemang, och att myndigheten bör arbeta strategiskt för att skapa bättre förutsättningar för detta, till exempel genom tidig dialog om förändringar, bättre framförhållning och mer kontinuitet i den upphandlade verksamheten. Även detta ligger nära ett market stewardship-perspektiv där myndigheten inte bara administrerar kontrakt utan aktivt verkar för en marknadsstruktur som kan bära kvalitet över tid.

Problemet är inte att det saknades strategiska ansatser, kunskap om market stewardship fanns redan 2017. Problemet är snarare att strategin verkar ha fått

²⁰ Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster, Af-2016/00121871, s.8

²¹ Gash, T., Panchamia, N., Sims, S. & Hotson, L. (2013). Making Public Service Markets Work: Professionalising Government's Approach to Commissioning and Market Stewardship. London: Institute for Government. s.6

²² Ibid., s.20

begränsat genomslag i den praktiska utvecklingen av de upphandlade tjänsterna. Det är svårt att se att de principer som formulerades i strategin har styrts hur senare system och upphandlingar har utformats. Ambitionen att inta en aktiv roll på marknaden, bygga partnerskap, värna stabila leverantörer och arbeta långsiktigt med marknads utveckling framstår i delar mer som en inriktning på papperet än som en bärande princip för den fortsatta styrningen.

4.4 Informationsasymmetri

En grundläggande förutsättning för att ett valfrihetssystem ska fungera är att deltagaren har tillgång till relevant information om de leverantörer som står till buds. Huvudpoängen med LOV är att brukaren ska kunna välja den leverantör som bedöms bäst eller som bäst motsvarar individens behov. För att detta ska vara möjligt krävs inte bara flera alternativ, utan också användbar information om leverantörernas kvalitet och resultat.

På denna punkt har Arbetsförmedlingen haft återkommande problem. Under långa perioder har deltagare saknat tillgång till betyg eller andra tydliga kvalitetsindikatorer i valsituationen. Det har gjort det svårt för deltagaren att bedöma vilken leverantör som presterar bäst i det egna geografiska området eller vilken leverantör som bäst motsvarar den arbetssökandes behov.

Problemet har delvis varit inbyggt i systemets konstruktion. Betyg som bygger på resultat förutsätter att tjänsten varit i drift tillräckligt länge för att utfall ska hinna uppstå, registreras och omvandlas till jämförbar information. Det innebär att deltagarna vid övergångarna till både KROM och ROM2 under lång tid saknade ett centralt beslutsunderlag i valet av leverantör. Arbetsförmedlingen har vid flera tillfällen uppgett att alternativa informationslösningar skulle kunna tas fram, bland annat i form av NKI baserat på avslutsenkäter. Någon sådan lösning har dock ännu inte etablerats, trots att frågan återkommande beskrivs som under utveckling.

NKI och resultatbaserade betyg fyller dock olika funktioner. Betygen bör i första hand spegla leverantörernas faktiska resultat, exempelvis övergångar till arbete eller utbildning. NKI fångar i stället deltagarnas upplevelse av stödet, såsom bemötande, tillgänglighet och kvalitet i kontakten med leverantören. Det gör NKI till ett svagare mått på faktisk resultateffektivitet, men också till ett mått som kan tas fram tidigare. NKI bör därför inte ersätta betygen, men kan fungera som ett tillfälligt eller kompletterande beslutsunderlag när resultatbaserade betyg ännu saknas.

Om deltagarna saknar information om leverantörernas kvalitet fungerar inte valfriheten som styrmedel. Valet riskerar då i högre grad att baseras på närhet, tillgänglighet, marknadsföring eller andra yttre faktorer, snarare än objektiva mått på kvalitet och resultat. Därmed saknas också den mekanism genom vilken konkurrensen är tänkt att bidra till bättre leverans.

Ur ett market stewardship-perspektiv är detta särskilt problematiskt. Att agera som market steward innebär inte bara att följa upp leverantörer och hantera avtal, utan också att säkerställa att konkurrensen fungerar och utvecklas på ett sätt som gynnar både kvaliteten i tjänsten och deltagarnas valmöjligheter. I detta ligger ett

ansvar att ge deltagarna tillgång till tillräcklig och begriplig information för att kunna göra informerade val. Om ordinarie betyg inte kan presenteras bör myndigheten därför säkerställa någon form av tillfällig lösning, exempelvis preliminära betyg eller andra jämförbara mått, såsom NKI. Sådana proxy-mått kan inte fullt ut ersätta ett etablerat betygssystem, men de kan ge deltagarna ett väsentligt bättre beslutsunderlag än avsaknad av information.

Informationsasymmetrin får därmed stora konsekvenser både för deltagaren och för marknadens funktionssätt och resultat. För deltagaren innebär den ett sämre underlag för att välja rätt stöd. För systemet innebär det att konkurrensen får svårare att styra mot kvalitet.

4.5 Resultatöversyner

Som ett led i Arbetsförmedlingens arbete med att stärka kvaliteten i Rusta och matcha 2 har så kallade resultatöversyner införts. Den första översynen genomfördes under våren 2025 och en andra omgång inleddes i början av 2026.

Resultatöversynerna syftar till att systematiskt granska leverantörernas resultat över tid. Leverantörer som uppvisar svaga utfall i förhållande till de kriterier som myndigheten satt upp kan i förlängningen få sina avtal uppsagda. Ambitionen är därmed att stärka kvaliteten i tjänsten genom löpande uppföljning och genom att leverantörer med otillräckliga resultat successivt sorteras ut. Det ligger också i linje med behovet av att säkerställa att leverantörerna levererar resultat och minskar antalet svagt presterande aktörer i systemet.

Samtidigt är resultatöversynernas genomslag på systemnivå än så länge begränsat. Vid den första översynen sades 94 avtal upp. Eftersom Rusta och matcha 2 är organiserat så att leverantörer tecknar separata avtal för olika geografiska leveransområden innebar detta dock att det totala antalet leverantörer endast påverkades i begränsad utsträckning. Effekten blev framför allt att vissa leverantörer förlorade möjligheten att fortsätta leverera i vissa områden.

Åtgärderna får därmed främst effekt på avtalsnivå snarare än på marknadsnivå. Den övergripande leverantörsstrukturen, med ett stort antal aktörer och små deltarvolym per leverantör, påverkas endast marginellt. Resultatöversynerna bidrar på så sätt till att hantera bristande resultat i enskilda delar av systemet, men förändrar inte i sig de grundläggande förutsättningarna för marknadens funktionssätt.

Resultatöversynerna är ett reaktivt styrinstrument. I praktiken följs leverantörernas prestation upp på deltagare som påbörjade tjänsten 11 – 22 månader innan uppföljningstillfället. Modellen har kritiserats från leverantörsled, eftersom den trots att den inbegriper en ”varning” i ett första uppföljningssteg, i praktiken gör det omöjligt att förbättra sina resultat för att förhindra en hävning. Arbetsförmedlingen har, inte helt utan fog, kontrat med att de förväntar sig en kontinuerligt bra prestation från sina leverantörer. Resultatöversynerna hanterar därmed konsekvenserna av svaga resultat när dessa väl har uppstått, men påverkar i mindre grad de strukturella faktorer som bidrar till att problemen uppkommer. Att ett relativt stort antal avtal kan sägas upp utan att antalet leverantörer minskar i någon större omfattning

visar också på en begränsning i översynernas konstruktion. Om syftet är att påverka marknadens struktur mer påtagligt kan det därför finnas skäl att överväga både en högre frekvens i översynerna och en mer genomgripande utformning.

4.6 Avtalsförvaltning och uppföljning

En väl fungerande leverantörsmarknad förutsätter inte bara tydliga avtal, utan också en avtalsförvaltning som är förutsebar nog för att leverantörer ska kunna planera verksamhet, bemanning och investeringar över tid. På denna punkt framträder en tydlig svaghet i Arbetsförmedlingens hantering av de upphandlade arbetsmarknadstjänsterna. I rapportens tidigare delar konstateras att matchningstjänsterna har utvecklats genom flera snabba övergångar, från STOM till KROM och vidare till ROM2, och att myndigheten vid införandet av KROM underskattade behovet av löpande förändringar. Resultatet blev att en ny, mycket snarlik tjänst upphandlades redan efter några år. Återupphandlingen av Rusta och matcha medförde onödiga administrativa kostnader och ökad administrativ börda för både myndigheten och leverantörerna. För leverantörerna innebar varje nytt införande också ett betydande tapp i Arbetsförmedlingens anvisningskapacitet. Det ledde i sin tur till stora förluster, eftersom leverantörerna satt med lokal- och personalkostnader dimensionerade för en högre deltagarvolym än den som faktiskt uppnåddes under långa perioder vid avtalsövergångarna.

Ett återkommande problem i Arbetsförmedlingens avtalsförvaltning är att myndigheten inte bara uppfattas som oförutsägbar över tid, utan också som inkonsekvent mellan likartade ärenden. Det gäller bland annat prövningen av nya leverantörer till LOV-systemet. Det har förekommit att ansökningar i praktiken har kunnat bedömas olika beroende på vilken handläggare som hanterat ärendet. Referenser och underlag som i ett fall har bedömts som tillräckliga har i andra fall inte accepterats. När tillträdet till marknaden uppfattas som beroende av enskilda bedömningar snarare än av tydliga och konsekvent tillämpade principer riskeras systemets legitimitet.

Samma brist på konsekvens har också präglat myndighetens hantering av så kallade inkråmsaffärer. I dessa fall är det inte den juridiska personen som förvärvas, utan exempelvis avtal, verksamhet, personal eller lokalkontrakt. Just därför blir Arbetsförmedlingens bedömning helt avgörande för vilka värden som faktiskt följer med i affären. Här har myndigheten agerat olika i till synes likartade situationer. I vissa fall har köparen inte kunnat tillgodoräkna sig den förvärvade verksamhetens volymer och betyg. I andra fall har både volymer och betyg i praktiken kunnat föras över. För marknaden innebär detta en betydande osäkerhet, eftersom liknande affärsupplägg kan få helt olika utfall beroende på hur myndigheten väljer att bedöma situationen.

Detta är särskilt problematiskt i ett system där betyg, historiska volymer och etablerad verksamhet har stor betydelse för leverantörens framtida konkurrenskraft. När Arbetsförmedlingen inte tillämpar sina bedömningar på ett enhetligt och transparent sätt uppstår inte bara rättsosäkerhet för enskilda aktörer. Det försvårar

också en sund strukturutveckling och konkurrens på marknaden. Konsolidering, ägarskiften och omstruktureringar är naturliga inslag i en mognande leverantörsmarknad. Men för att sådana processer ska bidra till professionalisering och långsiktig stabilitet krävs att spelreglerna är tydliga, förutsebara och lika för alla.

4.6.1 Leverantörsuppföljning

Det är samtidigt viktigt att konstatera att Arbetsförmedlingen under 2025 tydligt har förstärkt den kontrollinriktade uppföljningen. Enligt myndighetens egen redovisning fick samtliga leverantörer och nytillkomna leveransadresser minst ett kontrollbesök under året. Antalet leverantörsgranskningar ökade till 438, antalet fysiska kontrollbesök till 2 326 och antalet sanktionsbeslut till 1 707, jämfört med 982 året innan. Antalet hävningar uppgick till 29, exklusive de 94 hävningar som följde av resultatöversynen hösten 2025. Arbetsförmedlingen framhåller dock själv att detta inte nödvändigtvis betyder att leverantörsmarknaden generellt har försämrats, utan också speglar att kontrollverksamheten har byggts ut kraftigt.

Två saker har skett samtidigt. För det första har myndigheten blivit mer aktiv i den kontrollmässiga uppföljningen. För det andra antyder omfattningen av åtgärderna att den tidigare uppföljningen inte har varit tillräckligt dimensionerad i förhållande till marknads storlek och riskbild. Om det krävs över två tusen fysiska kontrollbesök och mer än sjuttonhundra sanktionsbeslut på ett år för att fånga upp avvikelser, är det svårt att hävda att uppföljningssystemet tidigare varit väl anpassat till tjänsternas omfattning. Sett mot strategin från 2017 blir bilden särskilt tydlig. Där beskrivs uppföljning inte bara som ett sätt att upptäcka brister, utan som ett verktyg för att säkerställa kvalitet, bygga kunskap om vad som ger goda resultat och utveckla verksamheten över tid.

Den uppföljning som har stärkts mest tycks vara den kontrollorienterade, med fokus på avvikelser, sanktioner, felaktiga utbetalningar och missbruk. Det är i sig både rimligt och nödvändigt. Men sett mot strategins egna ambitioner framstår den lärande och utvecklingsinriktade uppföljningen som svagare. Strategin pekade uttryckligen ut behovet av att utveckla kunskap om vilka faktorer som ger goda resultat, att arbeta systematiskt med indikatorer och att i högre grad involvera kunderna i uppföljning och utveckling. Den delen av uppföljningen syns betydligt mindre i den praktiska förvaltningen av systemet.

För en myndighet som tar ett aktivt ansvar för sin marknad räcker det därför inte att i efterhand upptäcka brister och utdöma sanktioner. Avtalsförvaltningen måste också präglas av kontinuitet, tydliga spelregler, rimlig framförhållning och en uppföljning som både skyddar systemets legitimitet och stärker kunskapen om hur marknaden fungerar. Så länge Arbetsförmedlingen i hög grad växlar mellan omtag, förstärkt kontroll och reaktiva korrigeringar riskerar avtalsförvaltningen att förstärka osäkerheten i marknaden, snarare än att skapa de långsiktiga förutsättningar som krävs för kvalitet, professionalisering och stabilitet.

4.7 Aktiv styrning eller reaktiv förvaltning?

En central fråga i utvecklingen av upphandlade arbetsmarknadstjänster är vilken roll Arbetsförmedlingen faktiskt tar i förhållande till leverantörsmarknaden. I strategin för upphandlade arbetsförmedlingstjänster från 2017 framhålls vikten av att myndigheten agerar som en aktiv beställare, med förmåga att forma marknaden, säkerställa kvalitet och skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för leverantörer.

Detta innebär i praktiken ett ansvar som går utöver att upphandla och följa upp avtal. Det handlar om att aktivt styra marknadens struktur, till exempel genom att säkerställa en ändamålsenlig leverantörsbas, skapa förutsättningar för stabila aktörer och upprätthålla en balans mellan konkurrens och kvalitet.

Frågan är i vilken utsträckning denna roll har realiserats i utformningen och förvaltningen av upphandlade matchningstjänster.

Som tidigare konstaterats kännetecknas systemet av ett stort antal leverantörer i förhållande till antalet deltagare. Deltagarvolymerna hos enskilda leverantörer är i många fall små, och marknaden präglas av en betydande fragmentering. Detta är en struktur som indikerar passiv uppföljning snarare än aktiv marknadsstyrning. Det framstår som att marknaden i stor utsträckning har tillåtits växa fram organiskt, med relativt låga inträdesbarriärer och utan tydlig begränsning av antalet aktörer.

Mot denna bakgrund blir de relativt sent införda resultatöversynerna ett intressant exempel på hur styrningen av systemet i praktiken utövas. Genom dessa översyner identifieras leverantörer med svaga resultat och avtal kan sägas upp. Detta är i grunden ett rimligt och nödvändigt verktyg för att hantera bristande kvalitet.

Samtidigt har resultatöversynernas ett begränsat genomslag på leverantörsstrukturen. Att ett stort antal avtal kan sägas upp utan att antalet leverantörer minskar i någon större omfattning visar att åtgärder på avtalsnivå inte nödvändigtvis får genomslag på systemnivå. Den fragmenterade marknadsstrukturen består i huvudsak. Om myndigheten vill minska antalet leverantörer i tjänsten, och därmed kostnader för administration, kontroll och uppföljning, kommer andra lösningar än resultatöversynerna att krävas.

Sammantaget framstår styrningen som reaktiv. Fokus ligger på att i efterhand hantera konsekvenser av systemets utformning, snarare än att i förväg forma dess grundläggande förutsättningar. En mer aktiv styrning skulle kunna innebära att myndigheten i större utsträckning arbetar proaktivt med leverantörsbasens sammansättning, till exempel genom att begränsa antalet aktörer, säkerställa tillräckliga deltagarvolym per leverantör och ställa krav som främjar långsiktighet och professionalisering.

Mot denna bakgrund framstår frågan om Arbetsförmedlingen agerar som en aktiv marknadsaktör eller som en reaktiv förvaltare som central. Mycket talar för att nuvarande system i högre grad präglas av det senare.

5. Reformagenda framåt

Om de upphandlade arbetsmarknadstjänsterna hade varit en marginell del av Arbetsförmedlingens verksamhet hade dagens styrningsproblem varit mindre allvarliga. Så är det inte. Som rapporten visar utgör de upphandlade tjänsterna en central del av myndighetens faktiska leverans till arbetssökande. Mot den bakgrunden borde incitament, god marknadsförvaltning och en långsiktigt hållbar styrning vara en huvudfråga för Arbetsförmedlingen. I praktiken har dock utvecklingen ofta gått i motsatt riktning.

Rapportens analys har utgått från att upphandlade arbetsmarknadstjänster formas i samspelet mellan tre logiker. Politiken söker legitimitet, kontroll och synliga resultat. Arbetsförmedlingen verkar inom en byråkratisk logik där rättssäkerhet, likabehandling och administrativ styrbarhet väger tungt. Leverantörerna verkar inom en marknadslogik där långsiktighet, rimlig lönsamhet och förutsägbarhet är avgörande för viljan att investera i kvalitet och kapacitet. Reformbehoven måste därför bedömas utifrån hur väl de förmår förena dessa tre perspektiv.

För politiken är huvudfrågan att tjänsterna måste uppbära legitimitet. Det kräver lägre sårbarhet för fusk, bättre kontroll och en tydligare ansvarskedja. För Arbetsförmedlingen krävs en styrmodell som ger myndigheten reell möjlighet att forma marknaden, snarare än att i efterhand hantera konsekvenserna av dess utformning. För leverantörsmarknaden krävs villkor som gör det rationellt att investera i personal, metodutveckling och långsiktig närvaro. Det är först när dessa tre logiker hålls samman som de upphandlade tjänsterna kan fungera stabilt över tid.

Mot denna bakgrund föreslås tre övergripande reformspår. För det första behöver upphandlade arbetsmarknadstjänster prioriteras organisatoriskt och ledningsmässigt. För det andra behöver Arbetsförmedlingen ta fram en uppdaterad strategi för hur de upphandlade marknaderna ska användas och förvaltas. För det tredje behöver myndigheten gå från reaktiv hantering till aktiv marknadsförvaltning. Spåren hänger ihop och bör ses som en logisk sekvens snarare än tre sidoordnade alternativ: en tydlig organisatorisk prioritering skapar förutsättningarna för att ta fram en strategi, och strategin i sin tur lägger grunden för en mer aktiv och sammanhängande marknadsförvaltning i vardagen.

5.1 Prioritera upphandlade arbetsmarknads- tjänster

Det första reformbehovet är organisatoriskt. Upphandlade arbetsmarknadstjänster har under en lång tid behandlats som en fråga av lägre strategisk dignitet än deras faktiska betydelse motiverar. Trots att de utgör den största delen av de insatser som inskrivna arbets sökande faktiskt får ta del av, har frågan organisatoriskt ofta hanterats som en upphandlingsfråga snarare än som en kärnfråga för myndighetens verksamhet.

Detta har fått flera konsekvenser. Förvaltningen har präglats av bristande kontinuitet, återkommande omorganisationer och otydligt ansvar. Funktionen har flyttats mellan olika delar av myndigheten, vuxit och krympt i olika omgångar och saknat den stabilitet som krävs för att bygga institutionell kunskap om hur marknaden fungerar. Samtidigt har frågan haft svag förankring i myndighetsledningen. Att ansvarig chef för inköp och marknad inte längre har en plats i ledningsgruppen bär ett tydligt signalvärde. Det antyder att ledningen inte fullt ut betraktar de upphandlade arbetsmarknadstjänsterna som en central del av myndighetens insatser till arbetssökande, trots att de i praktiken utgör en mycket stor del av dess leverans och ett nettobidrag till dess måluppfyllnad.

Det finns därför skäl att organisera frågan annorlunda. Upphandlade arbetsmarknadstjänster bör internt behandlas som verksamhet, inte som ett stöd- eller inköpsärende i snäv mening. I anglosaxiska system används ofta en särskild kommissionär (commissioner) med ansvar för att styra och utveckla den marknad som den offentliga beställaren själv har skapat. Ett motsvarande synsätt vore värdefullt också här. Arbetsförmedlingen behöver en tydligt utsedd funktion med mandat att ta ett samlat ansvar för marknaden, dess struktur, dess incitament och dess praktiska funktionssätt.

En sådan funktion bör få ansvar att följa hur marknaden utvecklas, analysera hur olika styrsignaler påverkar leverantörernas beteenden, identifiera risker i tid och säkerställa att myndighetens egna stödfunktioner, såsom anvisningskapacitet, IT-stöd, informationsgivning till deltagare och uppföljning, är tillräckligt dimensionerade för att tjänsten ska fungera. Det är också inom en sådan funktion som ansvaret bör ligga för att konkurrensen i systemet faktiskt fungerar på ett sätt som gynnar kvalitet och valfrihet.

För politiken är en tydlig organisatorisk prioritering ett sätt att stärka ansvars tagandet och minska sårbarheten. För Arbetsförmedlingen innebär den bättre förutsättningar att bedriva en mer samlad och professionell styrning. För leverantörerna innebär den en tydligare motpart och mer sammanhängande signaler från myndigheten. Det är därmed inte bara en fråga om intern organisering, utan om att ge marknaden en tydligare punkt för styrning.

5.2 Ny strategi för upphandlade arbetsmarknads-tjänster

Det andra reformspåret handlar om strategi. Som denna rapport tidigare visat innehöll strategin för upphandlade förmedlingstjänster från 2017 flera viktiga ansatser. Den betonade att myndigheten skulle inta en mer aktiv roll på marknaden, verka för stabila leverantörer, utveckla partnerskap, säkerställa beställarkompetens och använda upphandlade tjänster på ett sätt som stärker flexibilitet, innovation och effektivitet. Strategin låg i flera delar nära det som internationellt beskrivs som market stewardship.

Problemet är att strategin inte tycks ha överlevt Arbetsförmedlingens senare omorganisationer eller fått tillräckligt genomslag i den praktiska styrningen. Principerna fanns i strategin, men har i begränsad utsträckning fungerat som ledning för hur marknaden formats och förvaltats.

Arbetsförmedlingen bör därför ta fram en uppdaterad strategi som bygger vidare på 2017 års ansats, men som gör ansvaret för marknaden tydligare och mer operativt. Strategin bör inte bara ha övergripande principer, utan även lägga fram en riktning för hur myndigheten ska forma leverantörsmarknadens struktur över tid samt tydliggöra rollfördelningen gentemot andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Vilken balans som bör eftersträvas mellan konkurrens, stabilitet och kontroll. Hur stora marknadsandelar som behövs för att ge seriösa aktörer rimliga möjligheter att investera i kvalitet och hur målkonflikter mellan innovation, rättssäkerhet, legitimitet och riskkontroll ska hanteras.

Konceptet ”Forward guidance”, som används av centralbanker världen över för att styra förväntningar i ekonomier, kan här vara användbart för att styra förväntningarna på marknaden. Detta kräver dock att myndigheten också levererar på de förväntningar man sätter kring hur tjänsten förväntas utvecklas.

För politiken skulle en uppdaterad strategi skapa ett tydligare ramverk för hur risker, legitimitet och resultat ska vägas samman. För Arbetsförmedlingen skulle den fungera som ledning för prioriteringar, organisering och framförallt för marknadsförvaltning. För leverantörerna skulle den skapa bättre förutsättningar att förstå marknads logik, långsiktiga förutsättningar, och ge större vilja att investera.

5.3 Gå från reaktiv hantering till aktiv marknadsförvaltning

Det tredje och sista reformspåret handlar om hur marknaden faktiskt förvaltas i vardagen. Som rapporten visat präglas dagens styrning i hög grad av reaktivitet. Resultatöversyner, skärpta kontroller och förstärkt uppföljning är i sig nödvändiga, men hanterar i stor utsträckning konsekvenserna av systemets utformning efter att problemen redan uppstått. De förändrar i mindre grad de underliggande incitament och strukturer som driver problemen.

En aktiv marknadsförvaltning behöver i stället utgå från att marknaden inte är självreglerande. Den måste löpande formas och justeras. Det gäller bland annat leverantörsstruktur, informationsgivning till deltagare, uppföljningsmodeller, och samspelet mellan ersättningsmodell och målgrupp. Myndigheten behöver också bättre kunna analysera hur dessa delar påverkar varandra. En marknad med många små aktörer och små volymer per leverantör ställer andra krav på uppföljning och kontroll än en mer koncentrerad. På samma sätt skapar en tjänst med ökande andel deltagare långt från arbetsmarknaden andra behov än en tjänst som huvudsakligen riktar sig till personer med måttligt stödbehov.

Aktiv marknadsförvaltning innebär också att staten behöver bygga upp en starkare institutionell kunskap om hur upphandlade arbetsmarknadstjänster fungerar. Idag är kunskapen om var effekter uppstår fortfarande begränsad. Studier som tydligt skiljer mellan effekter av upphandling, effekter av marknadsstruktur och effekter av enskilda leverantörers metoder är få. Därför riskerar styrningen att bli alltför inriktad på det som är lätt att mäta, såsom kostnad per deltagare, istället för på de faktorer som driver kvalitet och samhällsnytta över tid.

En aktiv marknadsförvaltning behöver alltså kombinera uppföljning och kontroll med ett mer systematiskt arbete för att förstå vad som faktiskt driver goda resultat, vilka aktörer som fungerar väl i olika typer av segment och hur marknaden kan utformas för att bättre belöna kvalitet.

För politiken innebär detta en möjlighet att minska riskerna utan att för den skull överge värden som den upphandlade marknaden kan skapa. För Arbetsförmedlingen innebär det en förskjutning från att administrera och reaktivt kontrollera till att aktivt styra. För leverantörerna innebär det tydligare spelregler och bättre förutsättningar att planera, investera och utveckla sin verksamhet.

5.4 Slutord

De upphandlade arbetsmarknadstjänsterna bör inte överges. Däremot bör de styras på ett annat sätt än i dag. Marknaden har byggts upp under lång tid och utgör nu en central del av Arbetsförmedlingens faktiska leverans. Det gör det varken realistiskt eller önskvärt att behandla den som en parentes i arbetsmarknadspolitik.

Det som nu krävs är inte mindre styrning, utan bättre styrning. En tydligare organisatorisk prioritering, en uppdaterad strategi och en mer aktiv marknadsförvaltning skulle tillsammans kunna skapa bättre balans mellan politikens behov av legitimitet, myndighetens behov av kontroll och rättssäkerhet samt marknadens behov av långsiktiga och förutsägbara villkor.

Figurlista

Figur 1. De tre logiker som styr upphandlade arbetsmarknadstjänster	5
Figur 2. Antal och andel öppet arbetssökande och sökande i program som fått ta del av insatser för att öka möjligheterna att få ett jobb	9
Figur 3. Antal och andel öppet arbetssökande och sökande i program som fått ta del av insatser för att öka möjligheterna att få ett jobb, brutet på individuella insatser.	10
Figur 4. Vänster panel: Antal och andel öppet arbetssökande och sökande i program som fått ta del av insatser för att öka möjligheterna att få ett jobb, brutet på leveransform. Höger panel: Deltagare i respektive insats i januari 2026, grupperade efter leveransform	11
Figur 5. Strategisk programmix – Illustration ur presentationen ‘§5 Styrning och prioriteringar 2026 – Arbetsförmedlingens verksamhetsplan, budget och regleringsbrev’	12
Figur 6. Deltagande i upphandlade arbetsmarknadstjänster, per tjänst	13
Figur 7. Antal leverantörer och deltagare i tjänster, jan 2022 till jan 2026	14
Figur 8. Antalet leverantörer fördelat efter antalet tjänster de levererar, januari 2026	15
Figur 9. Etablering av ROM2-leverantörer per leveransområde	16
Figur 10. SMS Status 1-, 90- samt 180.	19
Figur 11. Övergångar till arbete eller studier 2023 – 2025 bland samtliga inskrivna (staplar) samt övergångar för deltagare efter 12 månader i ROM2	20
Figur 12. Månadsvariation av antalet deltagare i matchningstjänster per år, 2021 – 2026.	22
Figur 13. KPI, april 2020=100. Källa: SCB KPI skuggindex samt egna beräkningar	23
Figur 14. Antal leverantörer med deltagare i KROM respektive ROM2. Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar	24
Figur 15. Leverantörerna i ROM2 efter antalet deltagare i januari 2026.	25

Tabellista

Tabell 1. Insatser för öppet arbetssökande och sökande i program hos Arbetsförmedlingen, subventionerade anställningar exkluderade, grupperade efter leveransform	8
--	---

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2026