

Bättre matchning med färre leverantörer

DECEMBER 2024



Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	3
Matchningstjänster	4
JOB-UGA (2009–2011)	5
Jobbcoachning i ett valfrihetssystem (2011–2014)	5
Kundval Stöd och Matchning (2014–2019)	6
Kundval Rusta och Matcha (2019–2023)	8
Kundval rusta och matcha 2 (2023–)	9
Vad beror ökningen av leverantörer på?	11
Valfrihetssystem	11
Förfrågningsunderlagen har förändrats	12
Avtalsförvaltning	13
Problem med ett stort antal leverantörer	15
En jämförelse av resultat mellan leverantörer	16
Arbetsförmedlingens ansvar att styra marknaden	20
Går det att begränsa antalet leverantörer?	22
Slutsats	24

Förord

Den svenska arbetsmarknaden har under många år präglats av hög arbetslöshet samtidigt som många företag har svårt att hitta medarbetare. Denna delvis paradoxala och motsägelsefulla situation förklaras sannolikt främst av utbildningspolitiska misslyckanden. Till exempel i form av bristande kvalitet och relevans i utbildningssystemet samt att arbetsmarknadens behov av kompetens inte ges tillräckligt vikt vid val av utbildning och dimensionering av utbildningsplatser.

Men en del av förklaringen står att finna i bristande effektivitet inom arbetsmarknadspolitik. Otillräckliga drivkrafter att ta ett jobb, svag kontroll av arbetslösas sökaktivitet och insatser som i låg utsträckning leder till jobb kan nämnas i sammanhanget.

Inom arbetsmarknadspolitik ryms många olika insatser eftersom de arbetslösas behov varierar. För de arbetslösa som är förhållandevis ”jobbredda” kan ett effektivt matchningsstöd bidra till att förkorta tiden i arbetslöshet för individen och underlätta för företagen att tillsätta vakanser. En del av matchningsstödet inom Arbetsförmedlingens verksamhet utförs av leverantörer till myndigheten inom ramen för tjänsten Rusta och matcha. Till tjänsten kan arbetssökande som bedöms behöva matchningsstöd för att kunna komma i arbete anvisas och leverantörerna ersättas i hög grad utifrån prestation.

Antalet leverantörer inom Rusta och matcha har vuxit kraftigt. Många har endast några få deltagare och därmed dåliga förutsättningar för att kunna investera och utveckla i en kvalitativ verksamhet.

Svenskt Näringsliv har kritiserat utvecklingen och efterfrågat åtgärder som fasar ut de sämst presterande leverantörerna. På så sätt kan kvalitén och effektiviteten i matchningen stärkas.

Föreliggande rapport redogör för utvecklingen av antalet leverantörer inom Rusta och matcha samt diskuterar hur Arbetsförmedlingen kan agera för att stärka effektiviteten.

Rapporten är skriven av Björn Elmqvist, grundare och analytiker vid konsultföretaget Werket på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Författaren svarar för innehållet i rapporten.

Patrik Karlsson
Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har genom sina valfrihetssystem, som Rusta och Matcha 2, ställts inför utmaningar med att hantera ett stort antal leverantörer. I Australien, som ofta betraktas som ett föregångsland inom upphandlade matchningstjänster, har antalet leverantörer varit få. I Sverige däremot har vi en tradition av att ha betydligt fler leverantörer i kombination med betydligt färre deltagare. Detta har lett till en fragmenterad marknad med ojämn kvalitet, då många av leverantörer med få deltagare inte har resurserna att upprätthålla samma kvalitet och kontinuitet som leverantörerna med många deltagare. En jämförelse av resultaten mellan leverantörer med få deltagare och leverantörer med fler deltagare visar att leverantörer med en större volym av deltagare generellt presterar bättre, med högre andel deltagare som kommer ut i arbete eller studier. Detta stärker argumentet för att Arbetsförmedlingen bör fokusera på färre leverantörer med högre kapacitet.

Ett centralt koncept i upphandlade tjänster internationellt är ”market stewardship”, där den upphandlande myndigheten inte bara övervakar marknaden, utan även aktivt styr och optimerar den. Detta innebär bland annat att fasa ut lågpresterande leverantörer, upprätthålla hög kvalitet och säkerställa att marknaden har rätt incitament för långsiktig utveckling. För Arbetsförmedlingen kan market stewardship innebära en mer aktiv roll i att balansera marknaden och säkerställa att rätt antal och typ av leverantörer finns kvar.

Inom ramen för LOV kan Arbetsförmedlingen använda indirekta begränsningar för att minska antalet leverantörer, som krav på minimiomsättning och deltagarvolym, samt en uteslutningsmekanism för att fasa ut lågpresterande leverantörer.

Matchningstjänster

Matchningstjänster är tjänster där en arbetssökande får stöd att matchas till arbete eller att påbörja studier. Matchningstjänsterna är en del av det större samlingsbegreppet *arbetsmarknadstjänster* – tjänster som primärt anskaffas av Arbetsförmedlingen i syfte att ge stöd till arbetssökande och utförs av leverantörer på uppdrag av myndigheten.

I matchningstjänster skall Arbetsförmedlingens leverantörer och den arbetssökande tillsammans planera de aktiviteter som den arbetssökande ska genomföra. Det kan handla om kontakter med arbetsgivare, stöd i att söka arbete eller information om utbildningsmöjligheter. Leverantörerna får ersättning från Arbetsförmedlingen för att utföra tjänsten.

Det är lätt att tro att matchningstjänster är någonting nytt men faktum är att matchningstjänsterna funnits under lång tid. Under 90-talet kallades de "omställningstjänster" och köptes in av näringslivet vid större nedläggningar och varsel. De företag som levererade dessa tjänster kallades omställningsföretag och var inte sällan knutna till större bemanningsföretag. Omställningstjänsterna och dess utförare fick nytt liv i början av 2000-talet i samband med etableringen av Svenskt Näringsliv och LO:s trygghetsorganisation, Trygghetsfonden TSL. Trygghetsfonden upphandlade leverantörer för att hantera omställning av LO-kollektivets arbetare som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Trygghetsfonden TSL upphandlar än idag omställningstjänster från leverantörer.

Under regeringen Reinfeldts första mandatperiod (2006-2010) genomfördes stora förändringar i arbetsmarknadspolitiken. AMS och länsarbetsnämnderna reformerades 2008 och blev en myndighet, Arbetsförmedlingen. I samband med detta initierade Arbetsförmedlingen försök med upphandlade arbetsmarknadstjänster på uppdrag av dåvarande arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin. En stor del av bakgrunden till detta var att många människor förlorat arbete till följd av finanskrisen och behövde komma tillbaka i arbete så fort som möjligt för att inte bli långtidsarbetslösa.

Efter en mindre försöksverksamhet fick Arbetsförmedlingen i sitt regleringsbrev 2010 ett uppdrag att säkerställa att kompletterande aktörer¹ var en del av myndighetens tjänsteutbud.

Dessa kompletterande aktörer hade som syfte²:

- att förbättra matchning och motverka utanförskap
- att ge möjlighet till individuellt anpassade tjänster och service
- att låta arbetssökande få del av andra aktörers kunskap och erfarenhet

¹ "Kompletterande aktörer" var begreppet som Arbetsförmedlingen och regeringen använde för sina upphandlade leverantörer från början. Begreppet ändrades sedan till "leverantörer" kring 2011 och ändrades ytterligare en gång till "fristående aktörer" 2019 för att slutligen idag åter igen kallas "leverantörer".

² FFU JOB UGA (Af-2009/275335)

JOB-UGA (2009–2011)

Den första riktiga upphandlingen genomfördes vid årsskiftet 2009/2010 och gick under namnet JOB-UGA då den skulle erbjuda matchningstjänster till en tredjedel av deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska programmen Jobb- och Utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar som infördes 2007. I januari 2010 fanns cirka 55 000 deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet Jobb- och utvecklingsgarantin JOB och cirka 52 000 i Utvecklingsgarantin för unga, vilket ger en tilltänkt målgrupp i tjänsten på totalt cirka 36 000 deltagare.

Upphandlingen avsåg individanpassade jobbinriktade insatser med det övergripande målet att deltagarna skulle få ett arbete eller påbörja en reguljär utbildning. Upphandlingen omfattade två deltjänster. En tjänst på sex månader och en fristående tjänst, ”förstärkt jobbcoachning” på 1–6 veckor.

Upphandlingen gjordes enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och deltagarna tilldelades leverantörerna enligt rak avropsordning, vilket medförde en ytterst begränsad skara leverantörer per geografiskt område. Exempelvis hade arbetsmarknadsområdet Stockholm 14 leverantörer medan Lidköping hade två leverantörer. Upphandlingen var aktiv fram till slutet av 2011.

Jobbcoachning i ett valfrihetssystem (2011–2014)

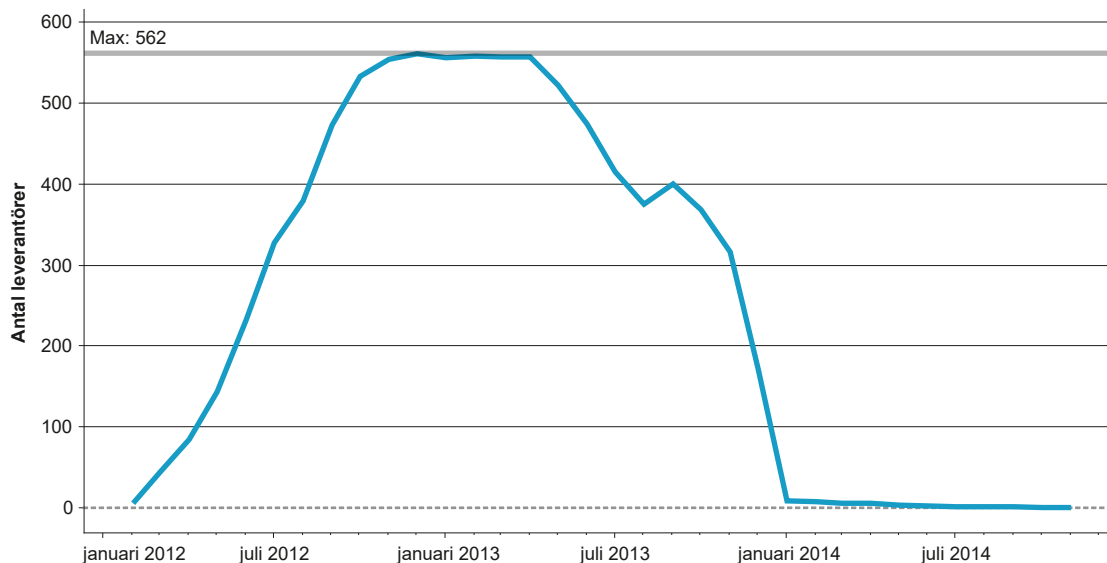
År 2011 lanserade Arbetsförmedlingen en ny tjänst med namnet Jobbcoachning i ett valfrihetssystem (även kallad LovC eller jobbcoachupphandlingen). Denna gång inrättade Arbetsförmedlingen en tjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV), som genom en lagändring 2010 gav även Arbetsförmedlingen – och inte bara kommunerna – möjlighet att använda den nya lagen om valfrihetssystem. I denna tjänst var målsättningen med jobbcoachningen att deltagaren skulle komma till arbete eller börja driva eget företag så snabbt som möjligt och därigenom förkorta tiden i arbetslöshet. Målgruppen för denna matchningstjänst var avsevärt bredare än målgruppen i tidigare upphandling. Potentiella deltagare var samtliga personer inskrivna på Arbetsförmedlingen som hade fått sitt stödbehov bedömt av en arbetsförmedlare samt var oförhindrade att ta ett arbete.

Tjänstens innehåll benämndes jobbcoachning, ett samlingsbegrepp för all aktivitet som var riktad till deltagaren personligen inom tjänsten. Leverantörens personal som hade kontakt med deltagaren kallades därför jobbcoacher. Jobbcoachningens syfte var att matcha den arbetssökande genom att sammanföra deltagaren med lämpliga arbetsgivare, se till att deltagaren var aktiv i sitt arbetssökande, samt försäkra sig om att deltagaren fick övning i jobbsökarfärdigheter och hade aktuella ansökningshandlingar. Den tid som en deltagare var anvisad i tjänsten var tre månader.

Nytt för tjänsten var att deltagaren skulle välja sin leverantör. Dessutom hade tjänsten, till skillnad från priskonkurrens i LOU-upphandlingar, en fast ersättningsmodell med tre möjliga betalningssteg för leverantören. En startersättning, en slutersättning samt en resultatetsättning. Samtliga ersättningar var 5 000 kr (ex moms) vardera.

Eftersom detta var Arbetsförmedlingens första tjänst inom valfrihetssystemet var myndigheten inte förberedd på det stora antal leverantörer som ansökte. De låga kraven för att bli godkänd som leverantör bidrog dessutom till en mycket omfattande leverantörsmarknad, som inte alls motsvarade Arbetsförmedlingens faktiska behov för tjänsten.

Diagram 1. Antal leverantörer över tid i tjänsten Jobbcoachning i ett valfrihetssystem



Kundval Stöd och Matchning (2014–2019)

Efter att Arbetsförmedlingen varit på studiebesök i Australien togs inspiration från den australiensiska regeringens upphandlade arbetsmarknadstjänst, Job Services Australia (JSA) som var i bruk mellan 2009 och 2015. Australien sågs som ett föregångsland där denna typ av tjänster utvecklats över tid och fungerat väl. Resultatet blev Kundval Stöd och Matchning (förkortat Stöd och Matchning eller STOM).

Stöd och Matchning inkorporerade ett antal av de mekanismer som användes i den australiensiska modellen. Bland annat introducerades ett ratingsystem 2016 vilket uppdaterades kvartalsvis. Ratingen gjorde det möjligt för presumtiva deltagare att göra ett informerat val av leverantör, eftersom den byggde på hur väl en leverantör lyckats få ut tidigare deltagare i arbete eller utbildning.

Målet med tjänsten var att de arbetssökande skulle komma till arbete eller utbildning på kortast möjliga tid. Fokus för leverantören var att nå målet för varje deltagare genom aktivt arbetssökande och deltagande i jobbinriktade aktiviteter samt studie- och yrkesvägledning, vilket var en aktivitet som var obligatorisk för samtliga deltagare.

Leverantörer av tjänsten skulle konkurrera med varandra genom olikheter i innehåll och genomförande av tjänsten. Tanken var att metodik, kompetens, branschkunskap och arbetsgivarkontakter skulle skilja leverantörerna åt.

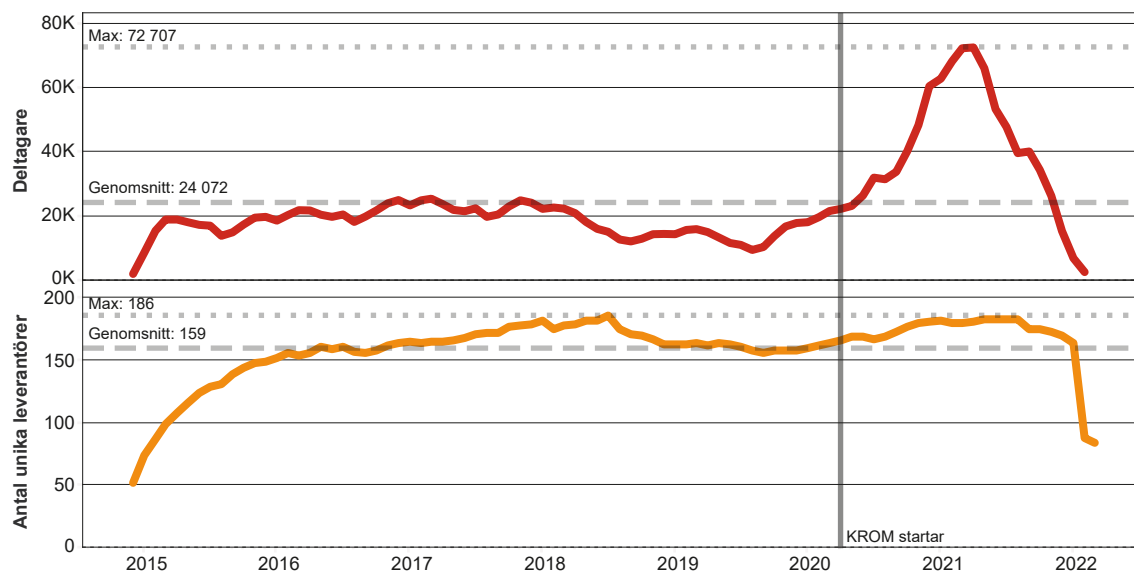
Ett annat intryck Arbetsförmedlingen tagit från Australien var att ge leverantören större friheter. Leverantören kunde tillsammans med deltagaren, utifrån dennes individuella behov, välja att genomföra aktiviteter utifrån en ”verktygslåda” med tillåtna aktiviteter som fanns för tjänsten. Hur tjänsten skulle levereras och vilka verktyg som skulle användas gavs leverantören utrymme att avgöra i syfte att stimulera innovativa utvecklingsmöjligheter.

Tjänsten gavs i fyra spår, där innehållet och omfattningen skulle anpassas till hur mycket stöd den arbetssökande behövde. Två av spåren innehöll språkstöd för deltagare som hade låga kunskaper i svenska och engelska.

Enligt australisk modell lades även ett stort fokus på resultatet där ersättningen för resultat blev högre än den tidigare tjänsten LovC.

På grund av nya trösklar i form av krav på leverantörer hölls antalet leverantörer på en lägre nivå än i den tidigare tjänsten. Arbetsförmedlingen implementerade även en möjlighet att under avtalets gång häva avtal för leverantörer med allt för få deltagare eller allt för låga resultat. På dessa två sätt kunde myndigheten hålla antalet leverantörer på en lägre nivå än i tidigare tjänst och samtidigt tillse att systemet gynnade leverantörer med god prestation.

Diagram 2. Antal leverantörer och deltagare över tid i tjänsten Stöd och Matchning (STOM)



Kundval Rusta och Matcha (2019–2023)

Efter valet 2018 uppstod en situation utan tydlig majoritet i riksdagen, vilket gjorde att Socialdemokraterna behövde stöd från Centerpartiet och Liberalerna för att kunna bilda regering. Detta samarbete resulterade i januariavtalet, som inkluderade flera reformer på arbetsmarknadsområdet, till stor del i linje med Centerpartiets idéer om hur arbetsmarknadspolitik bör bedrivas. I januariavtalet föreslogs en omfattande reformering av Arbetsförmedlingen, där myndighetens skulle fokusera på upphandling, uppföljning, kontroll och ha rollen som expertmyndighet inom arbetsmarknadsområdet. Själva genomförandet av uppdraget i relation till de arbetssökande skulle utföras av ”fristående aktörer”. Denna reform ledde till utvecklingen av den nya tjänsten Kundval Rusta och Matcha, ofta kallad KROM.

Rusta och Matcha lanserades som en försöksverksamhet 2020 för att ersätta Stöd och Matchning i vissa leveransområden. Tanken med KROM var att skapa en mer individanpassad och resultatorienterad tjänst.

Som ett första steg startade försöksverksamhet upp i en handfull leveransområden samtidigt som Stöd och Matchning fasades ut i dessa leveransområden. Under en tid levererades de bägge matchningstjänsterna parallellt och inför uppstarten av KROM nationellt ökade volymerna i STOM kraftigt. Det talades om att cirka 40 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen skulle få ta del av den nya matchningstjänsten, motsvarande runt 150 000 deltagare i månaden.

Från och med maj 2021 övergick Rusta och Matcha från försöksverksamhet till fullt implementerad tjänst etappvis i hela landet:

- Etapp 1: Maj 2021 i 14 leveransområden, omfattande 53 kommuner.
- Etapp 2: September 2021 i nio nya leveransområden, omfattande 101 kommuner.
- Etapp 3: December 2021, då KROM blev tillgängligt i hela landet.

Under införandet stötte Arbetsförmedlingen inledningsvis på tekniska problem med tjänsten, vilket ledde till förseningar. Dessutom präglades övergången från STOM till KROM av flaskhalsar och långa handläggningstider för ansökande leverantörer, särskilt i samband med etapp 2 där storstadsregionerna ingick. Även anvisningarna till Rusta och Matcha gick trögt under 2020 och låg lägre än vad Arbetsförmedlingen förutspått. Myndigheten uppgav flera orsaker till detta, bland annat problem med systemstöd, anvisningsprocessen och ett begränsat budgetutrymme för aktivitetsstöd.

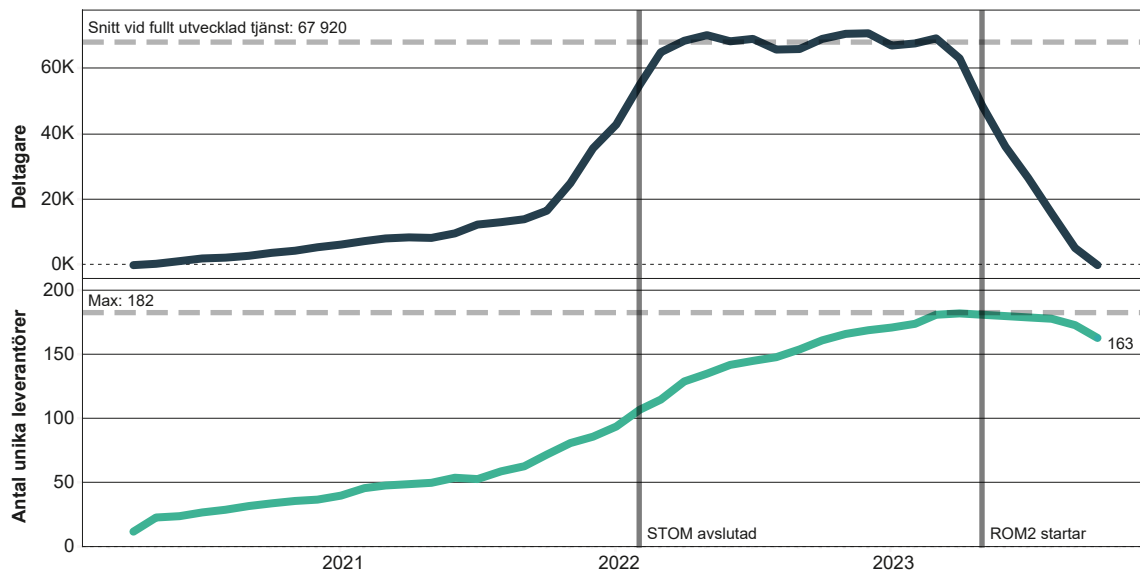
Införandet av KROM kritiserades för bristande kontroll och uppföljning av leverantörerna. I en granskning³ från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) konstaterades att Arbetsförmedlingen inte arbetade tillräckligt strukturerat med att följa upp avvikelserapporteringen från leverantörerna.

Trots utmaningarna i början visade tidiga utvärderingar att KROM gav bättre resultat än STOM. Arbetsförmedlingens egna rapporter indikerade att KROM var mer resultatorienterat och kostnadseffektivt än STOM samtidigt som deltagarnöjdheten var hög⁴.

³ Rapport 2022:5 *Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring* (IAF-2020/190)

⁴ *Vissa förutsättningar för matchningstjänster* (Af-2021/0081 0047)

Diagram 3. Antal leverantörer och deltagare över tid i tjänsten Kundval Rusta och Matcha (KROM)



Kundval rusta och matcha 2 (2023–)

Under den Socialdemokratiska mandatperioden fortsatte arbetet med att utveckla matchningstjänsterna. Arbetet resulterade i Rusta och matcha 2, som drog i gång först i maj 2023 under den nuvarande regeringen. Från början ville Arbetsförmedlingen endast göra mindre förändringar i avtalet för Kundval Rusta och Matcha vilket är möjligt i ett valfrihetssystem.

En upphandlande part kan göra vissa förändringar i ett avtal under ett valfrihetssystemets löptid utan att behöva konkurrensutsätta det på nytt. Dock är detta tillåtet endast under vissa förutsättningar enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) och allmänna upphandlingsprinciper. Generellt gäller att ändringar inte får vara väsentliga, då detta kan kräva en ny konkurrensutsättning⁵. Till slut visade det sig att Arbetsförmedlingen ville genomföra förändringar som man ansåg skulle kräva en ny konkurrensutsättning av avtalet. För att säkerställa en smidigare övergång från KROM till ROM2 införde Arbetsförmedlingen en förenklad ansökningsprocess för befintliga KROM-leverantörer.

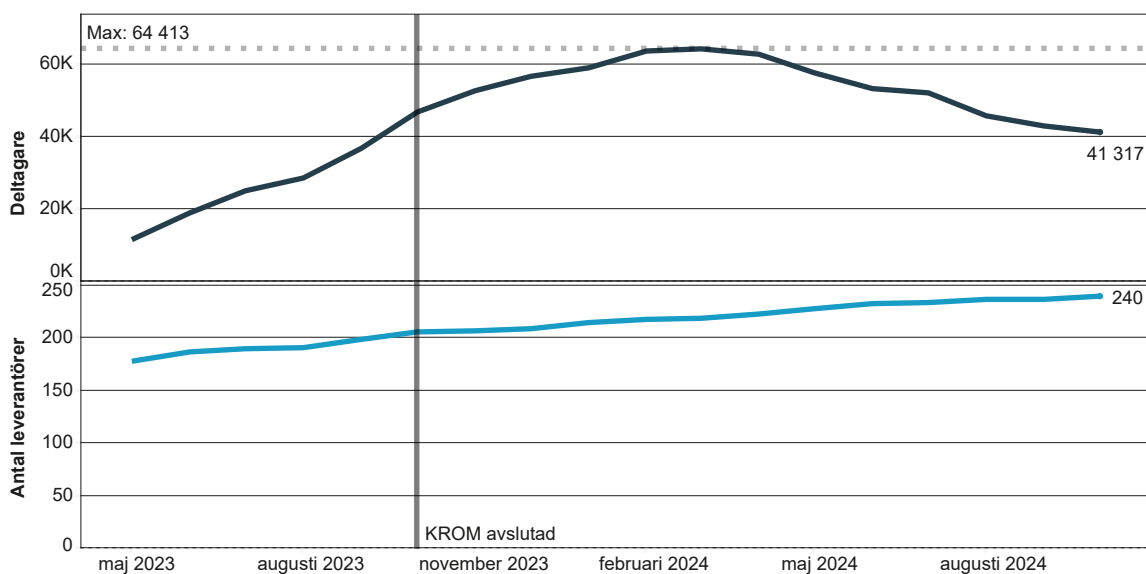
De största skillnaderna mellan *Kundval Rusta och Matcha* och *Rusta och Matcha 2* ligger främst i uppdaterade krav på leverantörer, något förändrade målgrupper, en mer resultatbaserad ersättningsmodell, samt skärpta krav på uppföljning och rapportering. Framför allt infördes högre krav på leverantörer vad gäller både erfarenhet och ekonomisk stabilitet. Det innebär att leverantörer behöver visa tydligare kvalifikationer och referensuppdrag, ofta med specificerade mål om att ge både ”rustande” och ”matchande” stöd.

⁵ EU upphandlingsdirektiv, artikel 72, direktiv 2014/24/EU

Många trodde att den nya regeringen skulle vidmakthålla fokus på reformeringen av Arbetsförmedlingen, med fler deltagare i matchningstjänster som följd. Så blev det inte och regeringen har, genom sina liberala arbetsmarknadsministrar, snarare verkat för att begränsa matchningstjänsterna och i stället uppdra åt Arbetsförmedlingen att återigen tillhandahålla matchningstjänster i egen regi.

Trots de högre trösklarna in i systemet genom ökade krav på referensuppdrag har antalet leverantörer i ROM2 fortsatt att öka över tid.

Diagram 4. Antal leverantörer och deltagare över tid i tjänsten Rusta och Matcha 2 (ROM2)



Vad beror ökningen av leverantörer på?

Som redan konstaterats har den svenska modellen av matchningstjänster få deltagare och, över tid, allt fler leverantörer. Ökningen av antalet leverantörer i matchningstjänster har skett under de senaste tio åren och har skett på grund av en rad orsaker. En av anledningarna till ökningen är framväxten av den marknad av företag och ideella organisationer som specialiserat sig på arbetsmarknadstjänster efter att Arbetsförmedlingens börjat upphandla dessa tjänster från och med 2009.

En marknad för matchnings- och omställningstjänster hade redan tagit sina första stapplande steg under 80- och 90-talet då större svenska bolag fann behov av *outplacement* (ett engelskt uttryck som senare fick en svensk översättning i ordet *omställning*). Detta var en följd av att den statliga Arbetsförmedlingen under en lång tid inte tillräckligt väl löst vare sig företagens behov av arbetskraft, eller de uppsagda arbetarnas behov av hjälp att hitta jobb. Slutligen ledde detta till framväxten av de svenska trygghetsorganisationerna där arbetsmarknadens parter skapade alternativa lösningar. En del av dessa trygghetsorganisationer tog vara på de företag som börjat leverera omställningstjänster. En större marknad tog dock fart först efter Arbetsförmedlingens upphandlingar, vilka omfattade större grund för finansiering än tidigare.

En annan anledning till ökningen av leverantörer i matchningstjänster är hur Arbetsförmedlingen valt att upphandla och konstruera sina förfrågningsunderlag samt förvaltningen av dessa avtal.

Valfrietssystem

Under 1990-talet välkomnades privata aktörer inom offentlig sektor, och 2009 infördes lagen om valfrietssystem (LOV) i Sverige med möjlighet för kommuner att införa valfrietssystem. År 2010 kom Lag om valfriet hos Arbetsförmedlingen som gav myndigheten möjlighet att tillhandahålla valfrietssystem för tjänster inom dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Efter att LOV öppnades upp för Arbetsförmedlingen har myndigheten sedan tjänsten Jobbcoachning i ett valfrietssystem (2011) använt sig av denna möjlighet, i stället för Lagen om offentlig upphandling (LOU), i utvecklingen av sina matchningstjänster.

Lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrietssystem skiljer sig åt när det gäller antalet leverantörer som kan leverera en upphandlad tjänst. Enligt LOU genomförs upphandlingen oftast som en konkurrensutsatt process där ett begränsat antal leverantörer väljs ut, vanligtvis en eller ett fåtal, som har presenterat de mest

fördelaktiga förutsättningarna och uppfyller alla krav. Det innebär att endast de vinnande leverantörerna får möjlighet att leverera tjänsten under kontraktperioden. I motsats till detta fungerar LOV på ett sätt som tillåter obegränsat antal leverantörer att delta, förutsatt att de uppfyller kraven och ansöker om att delta. Detta skapar ett system där alla kvalificerade leverantörer godkänns. Syftet med detta system är att främja kundval och skapa en hälsosam konkurrens mellan leverantörer, vilket i sin tur kan höja kvaliteten på tjänsterna. Brukaren skall helt enkelt välja den leverantör som antingen är bäst eller vars tjänster bäst motsvarar brukarens behov.

Om den upphandlande parten sätter alltför låga inträdeskrav i valfrihetssystemet, samtidigt som tjänsten har väldigt låga etableringskostnader, kan antalet leverantörer i tjänsten öka till en nivå som varken främjar brukaren eller skapar hälsosam konkurrens. Antalet leverantörer blir helt enkelt för stort för att kunna överblicka. För att en brukare ska kunna fatta ett informerat beslut behöver denne ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag. Saknas detta, om exempelvis leverantörernas resultat inte finns att tillgå och/eller mängden leverantörer gör det omöjligt att veta vilken som bäst passar brukarens behov, innebär det att systemet tappar sin funktion gällande dess kvalitetsdrivande aspekter.

Förfrågningsunderlagen har förändrats

Genom att jämföra de olika förfrågningsunderlagen för de olika matchningstjänsterna STOM, KROM och ROM2 kan man se att Arbetsförmedlingen har utvecklat och förändrat kraven på leverantörer i sina matchningstjänster i linje med nya regelverk och myndighetens förändrade arbetsmarknadspolitiska mål.

I det äldsta förfrågningsunderlaget från 2014 gällande tjänsten *Stöd och Matchning* låg fokus på att uppmuntra leverantörer med erfarenhet av att arbeta med utsatta grupper att delta. Leverantörerna förväntades ha lokal förankring och goda kontakter med arbetsgivare för att framgångsrikt kunna matcha deltagare till arbete. Kraven var höga på både kvalitetssäkring och lokal arbetsmarknadskunskap, men ansökningsprocessen i sig innehöll färre tekniska krav jämfört med förfrågningsunderlagen för de senare tjänsterna *Kundval Rusta och Matcha* samt *Rusta och Matcha 2*.

På ytan ser det ut som om förfrågningsunderlagen för de senare matchningstjänsterna ställer allt högre krav. Möjligheten att bli godkänd som leverantör blir successivt mer utmanande över åren, med ökade krav på resultat, ekonomisk stabilitet, erfarenhet och allt högre krav på personalens kompetens. Utav dessa krav är det framförallt ekonomisk stabilitet och erfarenhet som en leverantör måste uppvisa innan denne blir godkänd. Andra krav på personal och lokaler behöver uppfyllas först då leverantören skall börja leverera tjänsten. Då den ekonomiska stabiliteten endast handlar om en godkänd kreditvärdighet enligt Creditsafe, är det allra största hindret för en potentiell leverantör kravet på erfarenhet vilket behöver bevisas innan leverantören godkänns.

Kraven på leverantörers erfarenhet har successivt skärpts i Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag för matchningstjänster. I förfrågningsunderlaget från 2014 för ”Stöd och Matchning” var kraven mer generellt formulerade och tillät flexibilitet i att åberopa erfarenheter från andra organisationer.

I senare valfrihetssystem för KROM och ROM2 har kraven på erfarenhet blivit mer specifika. Leverantörer har behövt presentera två separata referensuppdrag som demonstrerar både ”rustande” och ”matchande” stöd. Varje referens måste ha involverat minst ett specificerat antal deltagare under en specificerad tidsperiod och fokus i uppdragen måste vara klart definierat som antingen rustande eller matchande. För företag som inte tidigare deltagit i liknande tjänster hos Arbetsförmedlingen krävs dessutom detaljerad dokumentation om varje referensuppdrag.

Då KROM och ROM2 lanserades fanns en förväntan att dessa krav skulle innebära en skärpning som förväntades leda till ett mindre antal leverantörer i systemet, till skillnad från hur det sett ut i STOM. Tyvärr hade man då inte räknat med en skrivning som tillkom i KROM angående ”huvudansvarig person”.

I upphandlingsdokumenten för tjänsterna KROM och ROM2 anges att en leverantör kan återopa kapacitet från en *huvudansvarig person* för att uppfylla kravet på referensuppdrag. Denna person behöver inte ha varit anställd hos den ansökande leverantören vid tiden för genomförandet av referensuppdraget utan kan ha haft denna roll hos en annan leverantör. För att detta ska godkännas krävs att leverantören bifogar dokument med information om den huvudansvariga personens roll, kontaktuppgifter, och tidigare ansvar för ett liknande referensuppdrag hos en annan leverantör. Denna skrivning innebar godkännande av ett stort antal nya leverantörer som tidigare inte hade levererat arbetsmarknadstjänster till arbetsförmedlingen.

Efter att Arbetsförmedlingen upptäckt att samma personer återopades som huvudansvarig åt flera bolag samtidigt lade man till en skrivning som innebar att den återopade huvudansvariga personen är anställd av den ansökande leverantören till minst 50 procent av en heltidstjänst under minst sex månader från start. Detta innebar i teorin att möjligheterna till återopande av huvudansvarig person minskade och att det inte rörde sig om uppenbara upplägg där en huvudansvarig endast stod med sitt namn på en ansökan utan att faktiskt delta i leveransen.

Avtalsförvaltning

En stor del av tolkningen av förfrågningsunderlagen och det som avgör huruvida kraven i förfrågningsunderlaget är svåra eller lätta att uppnå sker via avtalsförvaltning. Inom Arbetsförmedlingens inköpsavdelning återfinns sektionen Avtalsförvaltning. Det är framförallt denna sektions medarbetare som går igenom ansökningshandlingarna från de leverantörer som önskar bli godkända som leverantörer hos Arbetsförmedlingen och därefter godkänner eller avslår ansökan.

Ett stort problem för Arbetsförmedlingen är att medarbetarna på sektionen tolkar innehållet i förfrågningsunderlagen olika och i många fall inte har enhetliga bedömningar i huruvida leverantörer uppnår kraven eller ej. Olika tolkningar har lett till att vissa leverantörer godkänts trots att de inte fullt ut uppfyller de avsedda kvalifikationskraven, medan andra som skulle kunna leverera kvalitativa tjänster avvisas. Som exempel har Arbetsförmedlingen godkänt tjänsten Förstärkt Arbetsträning (FAT) som referensuppdrag för vissa leverantörer samtidigt som det inte godkänts för andra.

Som ett exempel på hur krav i FFU eroderar över tid godkände Arbetsförmedlingen från början åberopande av en huvudansvarig person endast om den personen hade varit högsta ansvariga chef för att leverera det uppdrag som den ansökande leverantören vill använda som referens. Detta ändrades över tid och vissa medarbetare på avtalsförvaltningen började även godkänna personer som varit anställda som områdeschefer. I vissa fall godkändes även personer som varit kontorschef som huvudansvarig person. Uppluckringen fick till effekt att allt fler leverantörer godkändes trots att kraven på erfarenhet genom referensuppdrag skärptes i varje iteration av förfrågningsunderlag.

En annan funktion som Arbetsförmedlingen inte valt att implementera i KROM- och ROM2-avtalen är möjligheten för myndigheten att häva avtal för leverantörer med för få deltagare eller dåliga resultat. Detta var en aktiv del av avtalsförvaltningen i STOM, men en funktion som saknats i efterföljande KROM- och ROM2-avtal och fått till effekt att antalet leverantörer i tjänsten inte kunnat regleras ned på annat sätt än hävning av avtal genom uppföljning och bristande avtalsefterlevnad alternativt frivilligt utträde.

Problem med ett stort antal leverantörer

Ett stort antal leverantörer i en matchningstjänst är inte alltid önskvärt. På en perfekt marknad skulle antalet leverantörer inte vara ett problem, eftersom marknaden reglerar detta genom konkurrens. Deltagarna i tjänsten väljer de leverantörer som bäst möter deras behov, medan överflödiga eller lågpresterande leverantörer sällas bort över tid. Men en matchningstjänst fungerar inte som en perfekt marknad; den är snarare en kvasi-marknad skapad av den upphandlande parten och är beroende av vilken information deltagarna har när de väljer leverantör. På en sådan kvasi-marknad kan deltagarna sakna tillräcklig information om leverantörernas kvalitet. Valet sker inte heller av fri vilja utan baseras på ett visst mått av tvång. Detta beror på att deltagarnas rätt till individersättning är kopplad till att de är aktiva i ett arbetsmarknadsprogram och följer den anvisning som ges av Arbetsförmedlingen. Därtill är priset för tjänsten reglerat och myndigheten reglerar även antalet kunder.

Marknadens funktion är därför i hög grad beroende av hur väl den upphandlande parten – i detta fall Arbetsförmedlingen – har utformat systemet. Med ett stort antal leverantörer uppstår ytterligare problem för marknaden som helhet. När antalet leverantörer är högt blir deras marknadsandelar utspädda, vilket innebär att varje leverantör behöver en större deltagarvolym för att bibehålla lönsamhet. Om deltagarvolymen sjunker medan antalet leverantörer förblir högt, minskar marknadsandelarna ytterligare, och leverantörerna får allt svårare att göra större investeringar.

Detta påverkar särskilt investeringar i personal, innovationer eller specialiseringar, eftersom leverantörerna inte ser någon möjlighet att få avkastning på sina satsningar. Resultatet blir att majoriteten av leverantörerna satsar på generiska tjänster, med få eller inga investeringar i personalutveckling och kvalitetsförbättringar.

Ett stort antal leverantörer innebär dessutom högre transaktionskostnader för den upphandlande myndigheten. Arbetsförmedlingen får svårt att genomföra en konsekvent och regelbunden kvalitetskontroll, vilket ökar risken för att vissa leverantörer inte uppfyller kvalitetskraven och därmed påverkar tjänstens resultat negativt. Fler leverantörer medför också fler ansökningar att hantera, fler avtal att underhålla och fler kontroller och uppföljningar, vilket leder till ökade administrativa kostnader.

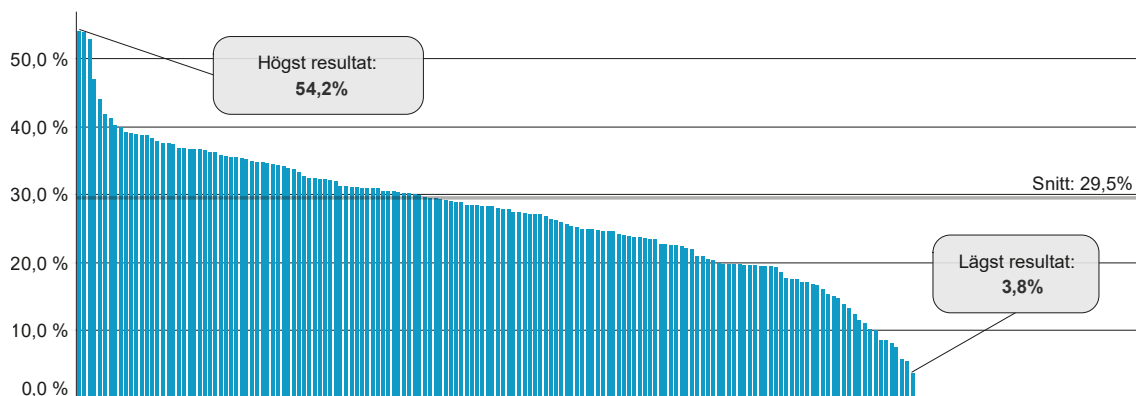
Slutligen riskerar ett valfrihetssystem med alltför många leverantörer att skapa en uppdelning, där vissa leverantörer får något större marknadsandelar medan en "svans" av leverantörer har mycket små andelar. Bland dessa mindre leverantörer saknar många sannolikt ett tydligt fokus på arbetsmarknadstjänster i allmänhet eller på Arbetsförmedlingens matchningstjänst i synnerhet. När leveransen av tjänsten blir en "sällanuppgift" för en leverantör ökar risken för att både administration och kvalitet i utförandet blir lidande, vilket i sin tur kan påverka resultaten negativt.

En jämförelse av resultat mellan leverantörer

För att göra en jämförelse mellan resultaten för leverantörer av större och mindre storlek på deltagarvolym har vi valt att titta närmare på tjänsten Kundval Rusta och Matcha. Anledningen till att vi inte har valt Rusta och Matcha 2 är att tjänsten inte löpt tillräckligt länge för att kunna göra resultatberäkningar.

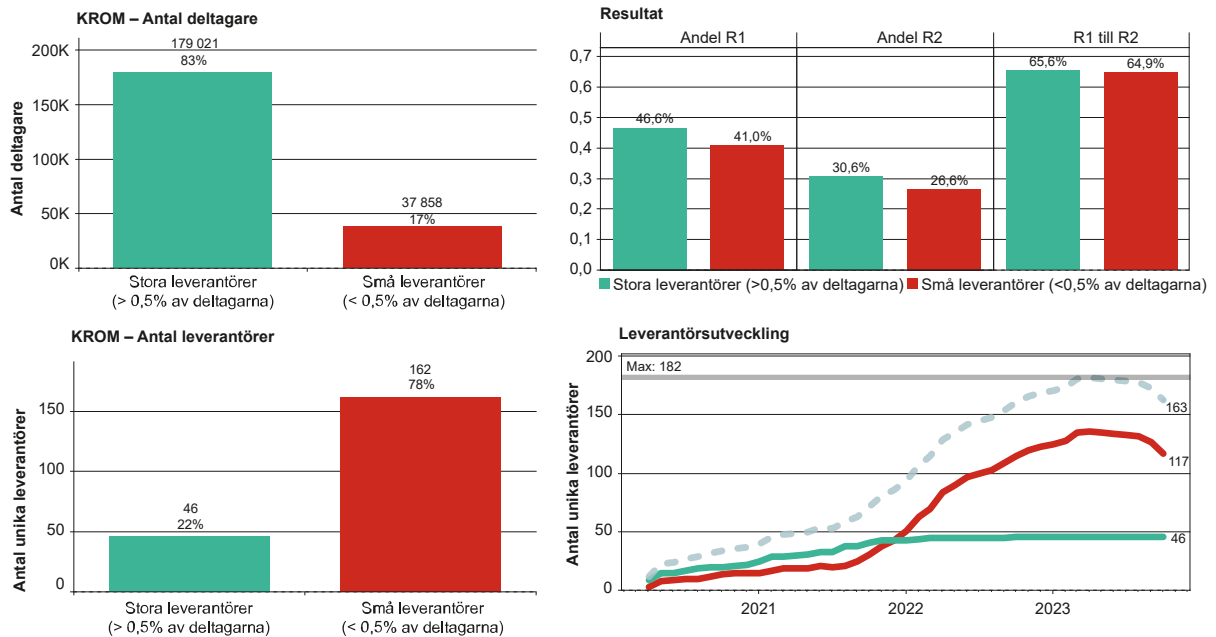
Resultaten i tjänsten Kundval Rusta och Matcha varierar kraftigt mellan olika leverantörer. 78 procent av leverantörerna presterade ihållande resultat för sina deltagare. För de leverantörer som presterade ett ihållande resultat varierade andelen deltagare i arbete eller studier mellan 3,8 och 54,2 procent.

Diagram 5. Fördelning av resultat per leverantör



Genom att dela upp tjänstens leverantörer i stora respektive små leverantörer, där stora leverantörer representeras av de leverantörer som har mer än 0,5 procent av den totala deltagarvolymen och de mindre leverantörerna representeras av de leverantörer som har mindre än 0,5 procent av den totala deltagarvolymen, kan vi jämföra resultaten. Beteckningen "stor" och "liten" har inget att göra med entiteternas storlek i övrigt. Det som framgår i KROM är att de större leverantörerna är 46 till antalet medan den stora "svansen" av små leverantörer är 162.

Diagram 6. KROM

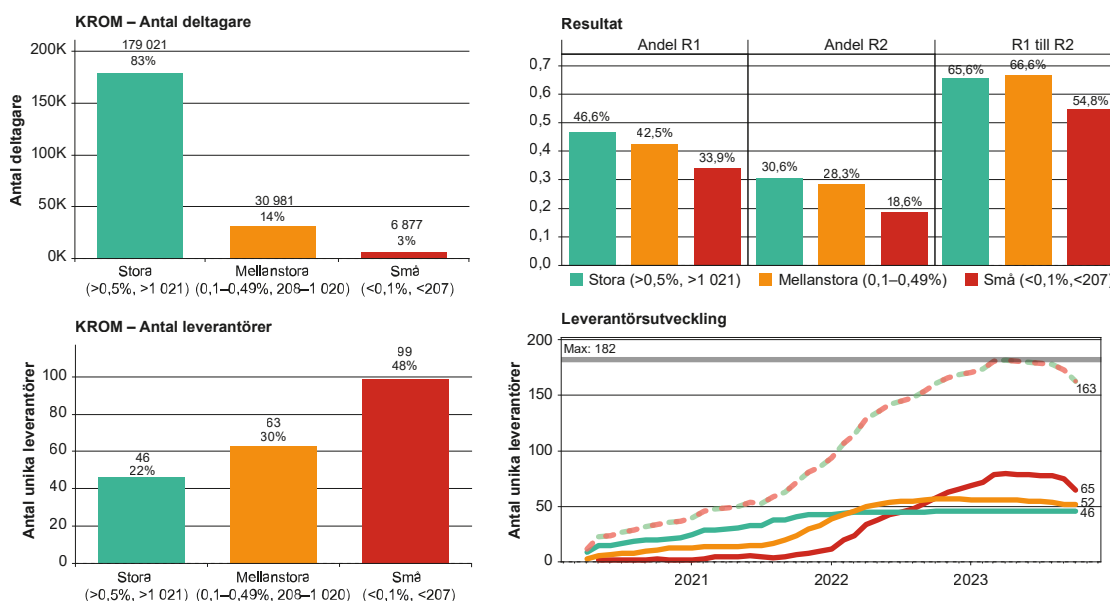


Resultatdiagrammet visar en skillnad i prestation mellan stora och små leverantörer. De stora leverantörerna uppnår ett något högre resultat än de små både i R1 (andel deltagare som når arbete eller utbildning) och R2 (ihållande resultat efter fyra månader). Exempelvis når 46,5 procent av deltagarna hos stora leverantörer R1, medan motsvarande andel hos små leverantörer är 41,6 procent. Vid uppföljningen fyra månader senare (R2) har 30,2 procent av deltagarna hos stora leverantörer fortfarande ett positivt resultat, jämfört med 26,4 procent för små leverantörer. Dessa siffror indikerar att stora leverantörer på totalen kan ha bättre förutsättningar att skapa ihållande resultat.

I diagrammet som visar leverantörer över tid ser vi också att antalet leverantörer med få deltagare har fluktuerat och minskat över tid, vilket kan indikera en instabilitet i marknaden för dessa leverantörer. Antalet leverantörer med en större volym av deltagare har däremot varit mer stabilt, vilket kan tyda på att de har bättre kapacitet att hantera marknadens krav.

Sammantaget stödjer figuren tesen att ett stort antal leverantörer, särskilt många leverantörer med små marknadsandelar, kan leda till en fragmenterad marknad där kvalitet och stabilitet riskerar att bli lidande. De leverantörers begränsade marknadsandelar och resurser kan påverka deras förmåga att upprätthålla hög kvalitet och långsiktiga resultat, vilket i sin tur påverkar effektiviteten i matchningstjänsten.

Om vi i stället delar upp leverantörerna i tre grupper. ”Stora”, ”medelstora” och ”små” leverantörer ger detta ytterligare insikt i hur marknadsandelar, resultat och leverantörsutveckling skiljer sig beroende på storlek.

Diagram 7. KROM

I diagrammet ovan ser vi att de stora leverantörerna, som hanterar mer än 0,5 procent av den totala volymen av deltagare i KROM (vilket motsvarar fler än 1 021 personer), tar hand om 83 procent av deltagarna (179 021 personer). Medelstora leverantörer, som har mellan 0,1 och 0,49 procent av deltagarna (208–1 020 personer), står för 14 procent av deltagarna (30 981 personer), medan små leverantörer, som hanterar mindre än 0,1 procent av deltagarna (färre än 207 personer), endast ansvarar för 3 procent av deltagarna (6 877 personer). Detta visar på en kraftig koncentration där de stora leverantörerna dominerar marknaden, medan en "svans" av små och medelstora leverantörer har betydligt mindre marknadsandelar.

Endast 22 procent av leverantörerna (46 stycken) är stora, medan 30 procent (63 stycken) är mellanstora och nästan hälften, 48 procent (99 stycken), är små leverantörer. Detta innebär att majoriteten av leverantörerna har relativt få deltagare.

Detta resultatdiagram visar skillnader i resultat mellan de tre grupperna när det gäller att få deltagare i arbete eller studier (R1) och ihållande resultat efter fyra månader (R2). Stora leverantörer har den högsta andelen deltagare som når R1 (46,5 procent) och ett fortsatt positivt resultat efter fyra månader (R2) på 30,2 procent. Medelstora leverantörer presterar något lägre med 42,5 procent för R1 och 28,1 procent för R2. Små leverantörer har de lägsta siffrorna, med 39 procent för R1 och 22 procent för R2, vilket tyder på att de har svårare att leverera hållbara resultat.

De leverantörer som lyckades få deltagare i arbete eller studier (R1) men som misslyckades med att nå ihållande resultat (R2), motsvarande 22 procent av samtliga leverantörer och bestod uteslutande av leverantörer med få deltagare.

Förhållandet mellan R1 och R2 är också högst bland de stora och medelstora leverantörerna (65 procent respektive 66 procent), vilket indikerar en bättre förmåga att upprätthålla resultat över tid jämfört med de små leverantörerna (56,4 procent).

Även i detta diagram går att utläsa att antalet små leverantörer har fluktuerat kraftigt, medan de stora leverantörerna har varit mer stabila i antal. Medelstora leverantörer har haft en något fluktuerande men mer stabil utveckling än de små. Även här kan vi se att små leverantörer tenderar att vara mindre stabila och kan ha svårt att hålla sig kvar på marknaden, vilket kan påverka både kvalitet och kontinuitet.

Arbetsförmedlingens ansvar att styra marknaden

I de anglosaxiska länderna, som har längre erfarenhet att kontraktera leverantörer för offentlig verksamhet, har det visat sig att en viktig komponent för att lyckas med upphandlade tjänster är att den upphandlande parten aktivt arbetar med vad som brukar kallas "market stewardship". Erfarenheterna från bland annat Storbritannien visar att det har varit relativt enkelt att kontraktera leverantörer inom basala, mer transaktionsbaserade tjänster, som exempelvis avfallshantering. Detta har varit särskilt enkelt i de fall då leverantörerna också erbjudit sina tjänster till den privata sektorn. Inom mer komplexa tjänster, som exempelvis arbetsmarknadstjänster, krävs en större delaktighet och engagemang av den upphandlande myndigheten.⁶

Det man finner i många anglosaxiska länder är att den upphandlande parten har en utsedd ansvarig chef som agerar "kommissionär" (eng. commissioner). Denna kommissionär behöver utforma och övervaka vad som korrekt kan kallas "marknader" eller "kvasi-marknader" inom offentligt upphandlade tjänster. För att kunna driva förbättringar måste kommissionärer vara både engagerade och informerade om leverantörerna på den marknad man skapat.

Nivån på finansiering måste vara lämplig och leverantörer måste ges chans att bevisa sitt värde – och växa. Incitament bör driva önskade leverantörsbeteenden och dåligt presterande leverantörer att lämna marknaden utan överdriven störning för deltagare av tjänsterna.

En kommissionär behöver lägga vikt vid att omvärldsbevaka det område man upphandlar tjänster i samt relaterade offentliga tjänster som kan komma att påverka den tjänst man är på väg att upphandla. Ett bra exempel på detta är när Arbetsförmedlingen upphandlade tjänsten Stöd och Matchning och ställde krav på att leverantören skulle leverera samtal med examinerade Studie och Yrkesvägledare. Detta krav fick som konsekvens att Studie och Yrkesvägledar-kompetens blev en bristvara och lönerna för rollen ökade dramatiskt. Konsekvenserna blev även stora inom utbildningsområdet där SYV-bristen skapade problem. Liknande effekter har även skett i andra upphandlingar då Arbetsförmedlingen upphandlat tolkkompetens.

⁶ Institute for Government (UK), Making Public Service Markets Work – Professionalising government's approach to commissioning and market stewardship (2013).

Som kommissionär är det även viktigt att ha ett inflytande på de stödfunktioner som tjänsten behöver för att levereras. Exempelvis lanserade Arbetsförmedlingen sin nya tjänst Rusta och Matcha 2 (ROM2) innan IT-systemet som tjänsten förlitade sig på var färdigställt. Arbetsförmedlingen gick till och med ut publikt och sade att det interna systemstödet för ROM2 hade lanserats som en MVP (Minimal Viable Product), vilket är ett uttryck för att man lanserar systemet halvfärdigt för att kunna utveckla det agilt med feedback från användarna. Tjänsten stötte självklart på svårigheter i det kritiska uppstartsskedet vilket innebar att anvisningarna till den nya tjänsten hade svårt att komma igång och marknaden fick därför en kraftig nedgång. Denna nedgång resulterade i att många leverantörer fick säga upp personal och drabbades av akuta ekonomiska problem vilket har tagit lång tid att återställa. Ett sätt att komma tillrätta med denna typ av marknadsmisslyckanden föranledda av den upphandlande parten är att utdela ett ansvar hos en kommissionär som bedriver ett aktivt market stewardship. Att aktivt förutspå denna typ av problem med hjälp av ordentlig planering och testning borde vara en självklarhet.

Market stewardship innebär även att kommissionären aktivt säkerställer att konkurrensen fungerar på ett sätt som gynnar både tjänstens kvalitet och deltagarnas valmöjligheter. Ett viktigt ansvar för kommissionären är att se till att deltagarna har tillräcklig information för att kunna göra informerade val mellan olika leverantörer, vilket i sin tur stimulerar konkurrensen och driver innovation och utveckling. Om objektiva betyg på leverantörernas prestationer saknas, är det kommissionärens roll att säkerställa att myndigheten tillhandahåller en tillfällig lösning, exempelvis genom preliminära betyg som mäts med samma metodik som i KROM eller andra mått som NKI. Denna typ av "proxy-betyg" kan ge deltagarna en överblick över leverantörernas prestationer och fungera som vägledning i deras val. Utan denna information riskerar konkurrensmekanismen att inte fungera; när deltagarna inte kan bedöma kvalitetsskillnader mellan leverantörer upphör marknaden att belöna högkvalitativa aktörer och straffa lågpresterande. Detta försvagar incitamenten för leverantörer att utvecklas och förbättras, vilket i sin tur underminerar systemets förmåga att skapa långsiktig innovation och värde. Därför är kommissionärens ansvar att proaktivt säkerställa transparens och information i systemet avgörande för att konkurrensen ska kunna driva förbättringar.

En upphandlande myndighet som bedriver ett market stewardship behöver ha en tydligt utsedd kommissionär med ett mandat i den egna organisationen för att kunna omvärldsbevaka, följa upp hur tjänsten och marknaden fungerar, genomdriva och tillse att myndighetens stödfunktioner såsom anvisningskapacitet och IT-stöd är tillräckligt dimensionerat för att tjänsten ska fungera från start. Det är kommissionären som är ansvarig för att marknaden fungerar och att tjänsten levererar det önskade resultatet.

Går det att begränsa antalet leverantörer?

Begränsningen av antalet leverantörer inom ett valfrihetssystem som Arbetsförmedlingens Rusta och Matcha 2 är inte en enkel uppgift, men det finns flera strategier som kan övervägas. En stor utmaning med valfrihetssystem (LOV) är att alla leverantörer som uppfyller kraven får delta, vilket kan leda till en splittrad marknad där små och lågpresterande leverantörer får fäste utan att ha tillräckliga resurser för att upprätthålla kvalitet och kontinuitet i tjänsten. Med rätt utformade krav och mekanismer skulle Arbetsförmedlingen kunna göra det svårare för nya leverantörer att kvalificera sig, vilket i sin tur skulle kunna leda till en stabilare och bättre marknad.

En potentiell metod för att åstadkomma detta är att införa krav på minimiomsättning och ett minimum av antal deltagare som varje leverantör ska kunna hantera. Genom att införa ett omsättningskrav kan man säkerställa att leverantören har en viss ekonomisk stabilitet och förmåga att hantera större volymer av deltagare. Detta skulle kunna kopplas till ett krav på att varje leverantör ska kunna ta emot ett visst minsta antal deltagare, vilket skulle utesluta mindre leverantörer som endast kan hantera ett fåtal deltagare eller som ser tjänsten som en ”sällanuppgift”. Kravet på minimiomsättning och deltagarvolym skulle dessutom kunna anpassas proportionellt, så att större områden eller tjänster med högre deltagarantal har striktare krav än mindre områden. På så sätt kan Arbetsförmedlingen använda dessa tröskelkrav för att skapa en stabil bas av leverantörer som har resurser att investera i kvalitet och specialisering.

För att ytterligare kontrollera leverantörsbasen kan Arbetsförmedlingen överväga att återinföra en typ av uteslutningsmekanism som tidigare använts för att fasa ut dåligt presterande leverantörer⁷. Detta ger både incitament till förbättring för leverantörer och en möjlighet för myndigheten att säkerställa att endast de mest kvalificerade leverantörerna stannar kvar på marknaden. En sådan mekanism bör även inkludera transparens gentemot deltagarna, där så mycket information som möjligt om leverantörernas resultat görs tillgänglig. Detta skulle kunna hjälpa deltagare att fatta informerade beslut och naturligt styra deltagare mot högkvalitativa leverantörer, vilket ytterligare förstärker marknadens funktion.

⁷ Arbetsförmedlingen har i pressmeddelanden nyligen indikerat att man förbereder sig för att återinföra möjligheten att ”stänga av” lågpresterande leverantörer. Hur detta kommer att ske och i vilken omfattning är fortfarande oklart.

Sammanfattningsvis finns det dock inga direkta möjligheter inom LOV att sätta ett tak på antalet leverantörer i ett specifikt område eller att strikt fördela volymen som i LOU. Däremot kan Arbetsförmedlingen använda indirekta metoder som i förslagen ovan för att påverka var och hur leverantörer etablerar sig, hålla efter lågpresterande leverantörer och öka transparensen gentemot deltagarna. Dessa åtgärder kan minska antalet leverantörer och därmed undvika de utmaningar som ett fragmenterat valfrihets-system innebär, samtidigt som de bidrar till en mer hållbar och kvalitativ leverans av tjänsterna samt sänker myndighetens administrativa kostnader.

Slutsats

Att begränsa antalet leverantörer i Arbetsförmedlingens matchningstjänster är en komplex men nödvändig strategi för att öka effektiviteten och kvaliteten i tjänsterna. Jämförelser av resultat mellan stora och små leverantörer visar att de större leverantörerna i allmänhet presterar bättre, vilket understryker behovet av en mer fokuserad leverantörsbas. Större leverantörer har ofta bättre resurser för att investera i personal och kvalitetsutveckling, vilket leder till mer hållbara resultat för deltagarna.

För att uppnå en mer effektiv marknad bör Arbetsförmedlingen överväga att tillämpa ett mer aktivt *market stewardship* genom att övervaka och styra marknaden aktivt. Både genom att säkerställa att leverantörer ges goda förutsättningar att leverera tjänsten med hög kvalitet och genom att tillse att marknaden fungerar.

Ett bättre nyttjande av lagen om valfrihet där Arbetsförmedlingen vågar att ta ut svängarna och testa lagstiftningen fullt ut, kan ge Arbetsförmedlingen ännu större möjligheter att styra leverantörsbasen, där endast de leverantörer som bäst uppfyller kvalitetskraven godkänns som leverantörer.

Sammanfattningsvis kan Arbetsförmedlingen, genom en kombination av *market stewardship* och bättre formulerade krav, skapa en marknad med färre, men mer kvalificerade, leverantörer. Detta skulle leda till ökad stabilitet, förbättrade resultat för deltagarna och en mer effektiv användning av statens medel.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2024