

## **Missuppfattningar om LOV kommer på skam. Valfrihet med ordning och reda lägger grunden för reformen av Arbetsförmedlingen.**

Från Fredrik Voltaire och Per Hammar  
Datum 2020-06-16  
Angående Riksrevisionens nya granskning av Stöd och matchning (STOM)  
– ett valfrihetssystem för arbetssökande, RIR 2020:13.

### **Riksrevisionens granskningsrapport av STOM – Key Findings med kommentarer av Almega**

Almega välkomnar Riksrevisionens nya rapport *Stöd och matchning - ett valfrihetssystem för arbetssökande*. Granskningsrapporten studerar fyra delar i valfrihetssystemet som avgör hur väl tjänsten matchar arbetslösa mot nya jobb eller utbildning. I sammanfattningen nedan redovisas Almegas slutsatser av rapporten. Därefter följer en redogörelse av granskningens innehåll.

#### **En LOV-modell med gott resultat**

Riksrevisionens första frågeställning handlar om de arbetssökandes val av STOM-leverantör samt hur rating och information påverkar valet. Granskningen visar att den rating en leverantör har (1-4 stjärnor) i allra högsta grad återspeglar leverantörens förmåga att skaffa jobb åt de arbetslösa.

Riksrevisionen slår fast att arbetslösa som väljer en 4-stjärnig leverantör har i genomsnitt 30 procentenheter större möjlighet att få arbete än de som väljer en leverantör med bara en stjärna. Leverantörer med topprating får också omkring fyra gånger fler deltagare jämfört med de enstjärniga. Många arbetslösa väljer alltså leverantör utifrån möjligheten att få jobb eller påbörja utbildning.

Almegas slutsats är följaktligen att modellen fungerar. När arbetslösa väljer leverantör utifrån ratingen får fler arbete eller kommer i utbildning.

#### **Matchningsaktörerna finns över hela landet**

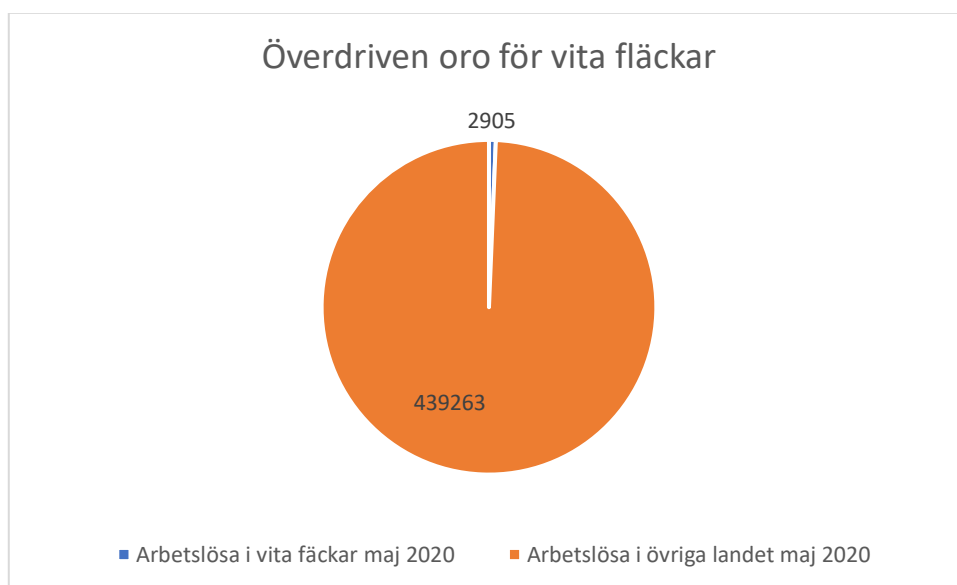
Riksrevisionens andra frågeställning gäller huruvida Arbetsförmedlingen har utformat STOM så att det finns incitament för leverantörerna att leverera goda resultat samt hur förutsättningarna för valfrihetssystemet ser ut runt om i landet.

Av rapporten framgår att hela 99 procent av den arbetsföra befolkningen bor i ett s.k. leveransområde där det finns etablerade fristående leverantörer. I debatten kring Arbetsförmedlingens reformering påstås ibland att det saknas fristående matchningsleverantörer i stora delar av landet. Riksrevisionens rapport visar dock att denna oro är överdriven.

I november 2019 saknades fristående leverantörer i 14 leveransområden och Almega har i bilaga 1 sammanställt färskas arbetslöshetssiffror för dessa

leveransområden. Idag är det bara elva områden där leverantörer saknas eftersom fyra nya leverantörer har etablerat sig i leveransområdena Arjeplog, Hagfors och Torsby.

Diagrammet nedan visar antalet arbetslösa i maj 2020 samt den andel, 0,66 procent, som bor i ett leveransområde utan fristående leverantörer.



Med tanke på att antalet områden utan fristående leverantör har minskat med 21 procent sedan i höstas, anser Almega att det är högst sannolikt att det under hösten 2020 kommer att etablera sig leverantörer även i de elva kvarvarande leveransområdena. Inte minst med tanke på den stigande arbetslösheten i spåren av coronapandemin.

Riksrevisionen lyfter även fram att det krävs alternativa åtgärder för att få leverantörer att etablera sig i områden med få invånare. Förslagen som uppges är antingen att kraven sänks eller att ersättningen höjs i dessa leveransområden.

Almega delar Riksrevisionens slutsatser men anser även att sammanslagningar av leveransområden med små arbetsmarknader bör övervägas.

#### **Höga trösklar in - låga trösklar ut**

Enligt Almega är nyckeln till ett fungerande STOM att det ställs höga krav för att få bli leverantör samt att en leverantör som underpresterar ska uteslutas från tjänsten. Riksrevisionens granskning visar att kvalitetskraven på leverantörerna har skärpts sedan starten i december 2014 trots oförändrade ersättningar.

Arbetsförmedlingen har hittills genomfört fyra översyner av leverantörerna och kan numera inom respektive leveransområde utesluta den femtedel av leverantörerna som har lägst resultat, undantaget leveransområden med färre än fem leverantörer.

En brist i Riksrevisionens granskning är att det saknas analys och rekommendationer för hur samtliga leverantörer som inte levererar i STOM ska kunna uteslutas.

Enligt Almega är det ett problem att leverantörer som inte matchar arbetslösa till jobb eller utbildning kan fortsätta verka inom STOM. Detta försämrar inte bara matchningen på arbetsmarknaden utan minskar dessutom förtroendet för tjänsten.

### **Lyssna på Riksrevisionen**

Samtliga Riksrevisionens rekommendationer är värda att ta fasta på. Almega vill särskilt lyfta fram att Arbetsförmedlingen bör få tillgång till Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkning av rating och utbetalning av ersättning till leverantörerna.

Almega delar Riksrevisionens bedömning att detta behövs för att öka ratingens tillförlitlighet och minska risken för felaktiga utbetalningar. Även Arbetsförmedlingen har påtalat detta behov till regeringen.

### **Grunden för en lyckad reform av Arbetsförmedlingen**

Riksrevisionens granskning ger ett starkt stöd till fortsatt reformering av Arbetsförmedlingen utifrån den beprövade LOV-modell som Stöd och matchning bygger på.

I Arbetsförmedlingens utgiftsprognoser för 2020 förutspås en kraftig ökning av antalet deltagare inom STOM - från närmare 25 000 deltagare i månaden idag till 60 000 i slutet av 2020. Almega stöder ett ökat antal arbetslösa i STOM. Det skapar rätt förutsättningar för leverantörerna att ta över matchningsuppdraget när reformeringen av Arbetsförmedlingen realiserar till fullo 2022.

## Inledning

Riksrevisionen har nyligen slutfört sin granskning av Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning (STOM) som är en LOV-baserad tjänst för arbetssökande<sup>1</sup>. Stöd och matchning är en föregångare till den försöksverksamhet som myndigheten dragit igång, Kundval Rusta och Matcha (KROM), som ska ligga till grund för reformeringen av Arbetsförmedlingen år 2022.

STOM erbjuder arbetssökande som har behov av extra stöd för att hitta ett arbete. Tjänsten har funnit i drygt fem år sedan december 2014. På samma sätt som KROM är en vidareutveckling av STOM, är STOM en vidareutveckling av tidigare modeller för konkurrensutsättning av Arbetsförmedlingen. En viktig slutsats som Riksrevisionen drar är att Arbetsförmedlingen har gjort ett bra jobb med att fortsätta utvecklingen av de upphandlade tjänsterna. Styrningen mot resultat har blivit tydligare, kvalitetskraven har höjts och möjligheterna att jämföra leverantörer har förbättrats.

Den kritik som tidigare framförts mot etableringslotsar och jobbcoacher är inte längre relevant, eftersom etableringströsklarna har höjts rejält och kraven på leverantörerna har blivit betydligt tuffare.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Arbetsförmedlingen har utformat valfrihetssystemet för STOM på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen har granskat de arbetssökandes möjligheter att göra välinformerade och kvalitetsdrivande val, om leverantörerna har rätt incitament och om Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning fungerar.

## De arbetssökandes val av leverantör

Här fokuserar Riksrevisionen sin analys på frågeställningen om de arbetssökande väljer leverantörer som får höga ratingpoäng. Alla leverantörer i STOM poängsätts från 1-4 stjärnor utifrån hur väl de lyckas få arbetssökande till arbete och utbildning. Ratingsystemet är en av grundstenarna i STOM, som ska möjliggöra för de arbetssökande att göra välinformerade val.

Riksrevisionen konstaterar att ratingsystemet har stor betydelse för deltagarnas möjligheter att göra välinformerade och kvalitetsdrivande val. Leverantörer med högre rating får fler deltagare i arbete och utbildning, och att ha högre rating innebär att man blir ett populärare val hos de arbetssökande. Arbetsförmedlingen har utvecklat ratingsystemet över tid, bland annat genom att utöka antalet stjärnor som leverantörerna kan få från 3 till 4.

Det är mycket positivt att ratingmodellen nu fått bekräftelse som ett träffsäkert instrument. Ett tydligt resultat är att de leverantörer som får 4 stjärnor i ratingen i snitt får ut 30 procentenheter fler arbetslösa i jobb eller till studier än de leverantörer som bara får 1 stjärna.

---

<sup>1</sup> Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande, RIR 2020:13

Riksrevisionen lyfter samtidigt fram att det också förekommer att arbetssökande gör sina val av leverantör snarare baserat på närhet än på ratingpoäng, vilket kan tolkas som att drivkrafterna för leverantörerna att konkurrera med kvalitet minskar. Vi på Almega delar inte denna bild fullt ut, det är inte negativt att leverantörerna också konkurrerar om att erbjuda god tillgänglighet åt de arbetssökande. För att säkerställa att leverantörerna konkurrerar både med kvalitet, resultat och med god tillgänglighet är det avgörande att volymerna av deltagare inte är för låga. Tyvärr har volymerna av deltagare i STOM sjunkit kraftigt de senaste åren, med 38 procent sedan 2017, vilket försvårar möjligheterna till kvalitetsdrivande konkurrens.

## **Leverantörernas incitament att leverera en tjänst av hög kvalitet**

Här fokuserar Riksrevisionen på frågan om det är attraktivt för aktörer att etablera sig som leverantörer i STOM, om leverantörerna har starka incitament på att hjälpa arbetssökande till arbete eller studier, samt om svagt presterande leverantörer finns kvar en längre tid i systemet.

### **Attraktivt att etablera sig som leverantör**

Analysen visar att det är attraktivt för leverantörer att etablera sig inom valfrihetssystemet. Endast en procent av den arbetsföra befolkningen mellan 20-64 år bor i ett område i Sverige som saknar STOM-leverantörer. Hösten 2014 saknades leverantörer i 14 av 72 leveransområden. I januari 2017 var motsvarande antal 9. Bristen på leverantörer återfinns i flera av landets allra minsta kommuner och orsakas av för få deltagare i tjänsten. Det har bland annat orsakats av att regeringen styrt Arbetsförmedlingen mot att växla de arbetssökandes deltagande i program över till subventionerade anställningar, primärt extratjänster. Det har försvårat för leverantörerna att etablera sig och att finnas kvar på krympande marknader.

Arbetsförmedlingen har samtidigt även utvecklat tjänsten. Arbetslösa kan numera välja STOM-leverantör i andra leveransområden och det finns också utökade möjligheter för leverantörerna att erbjuda tjänsten digitalt.

Riksrevisionens granskning kastar nytt ljus över den oro som finns i en del kommuner för att arbetslösa inte ska få matchningsstöd med att hitta arbete och egen försörjning. Den oron måste anses överdriven. Det finns liten grund för oron att det ska uppstå vita fläckar där fristående leverantörer inte kommer att etablera verksamhet.

Här bör också noteras att det finns en stor skillnad mellan STOM och KROM, dvs försöksverksamheten för AF-reformen. STOM är i grunden en kompletterande tjänst till Arbetsförmedlingens egen verksamhet, medan KROM är tänkt att ersätta myndighetens matchande och rustande insatser. I utformningen av KROM har Arbetsförmedlingen därför tagit höjd för behovet av att säkra god tjänsteleverans i hela landet, och att undvika vita fläckar. Detta har man

åstadkommit genom att möjliggöra digital service och genom att ställa mindre krav på att leverantörerna måste ha lokaler i leveransområdet.

### **Leverantörerna har incitament att uppnå goda resultat**

En stor skillnad mellan STOM och tidigare valfrihetssystem som etableringslotsar och jobbcoacher är att ersättningsmodellen i högre grad är inriktad mot att ge betalt för resultat. Som resultat räknas om deltagarna går över till jobb eller påbörjar studier. Dessutom finns en snabbhetsbonus som premierar snabba resultat. Därutöver är ersättningsmodellen också utformad för att premiera arbete med svåra grupper. Riksrevisionen konstaterar att ersättningsmodellens utformning ger starka incitament för aktörerna att få deltagarna i jobb eller utbildning.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att ersättningsmodellen i STOM i praktiken innebär att leverantörerna får en hög andel grundersättning av den totala ersättningen. Mot denna bakgrund är det begripligt att Arbetsförmedlingen valt att ha en betydligt högre andel resultatersättning i KROM, vilket ytterligare stärker drivkrafterna att få deltagarna i jobb eller studier. Dessutom premierar ersättningsmodellen i KROM i ökad grad varaktigt arbete, vilket också är positivt.

Riksrevisionen konstaterar också att ersättningsnivån till leverantörerna har varit oförändrad under de dryga fem år som STOM funnits medan till exempel lokalhyror, löner och andra kostnader i genomsnitt har ökat och medan deltagarna i genomsnitt står längre från arbetsmarknaden nu än under STOM:s första år, såväl inom STOM som helhet som inom respektive spår.

### **Leverantörer med lägst rating lämnar systemet eller förbättrar sig i stor utsträckning**

Riksrevisionen finner att de aktörer som har lägst rating antingen lämnar tjänsten (på eget initiativ eller på grund av att Arbetsförmedlingen avslutar deras avtal) eller förbättrar sin rating inom sex månader, och nästan 90 procent inom 12 månader. Få leverantörer verkar alltså stanna kvar i systemet under lång tid med kontinuerligt lägsta rating.

Detta är ett positivt resultat som visar att det inte fungerar att vara en leverantör med dålig kvalitet, då åker man ut ur systemet antingen genom att man blir bortvald eller genom att man gallras bort av Arbetsförmedlingen vid de översyner som regelbundet görs. Det visar också att låg rating skapar drivkrafter för kvalitetshöjning.

### **Kontroll och uppföljning av leverantörer och avtal**

Riksrevisionen anser att det är viktigt att Arbetsförmedlingen kontrollerar och följer upp leverantörer och avtal inom STOM för att säkerställa att tjänsten håller en hög kvalitet. För att kontrollera om så är fallet har granskningen fokuserat på frågeställningen om Arbetsförmedlingen har en ändamålsenlig struktur för

kontroll och uppföljning av leverantörer, och om kontroll och uppföljning genomförs och leder till konsekvenser för leverantörerna.

Ett bekymmer i detta sammanhang, som framkommer av Riksrevisionens rapport, är att Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna inte genomförs på ett sätt som säkerställer att STOM håller hög kvalitet. Riksrevisionens tydligaste kritik mot STOM är att även om Arbetsförmedlingen har en ändamålsenlig struktur för uppföljning och kontroll av leverantörerna så är risken stor att uppföljningsresurserna inte läggs där de behövs som mest. Kvalitetsrevisioner och oannonserade besök i proaktivt syfte genomförs inte i önskad omfattning. Det finns dessutom stora brister i dokumentationen av klagomål och hur dessa följs upp och hanteras. Det leder till risk för att leverantörer som inte lever upp till avtalsvillkoren får vara kvar i systemet och därmed skaffar sig konkurrensfördelar.

Samtidigt lyfter Riksrevisionen fram att det finns höga etableringströsklar för leverantörerna, vilket är positivt eftersom det har varit en kritik som förts fram mot tidigare LOV-modeller. Etableringskraven handlar bland annat om personalens kompetens, leverantörernas ekonomi och lämplighet. År 2019 godkändes enbart 12 procent av ansökningarna om att etablera sig som leverantör.

## Uppföljning och utveckling av STOM

STOM upphandlas genom lagen om valfrihetssystem och kan därför ändras och utvecklas löpande. En viktig förutsättning för att kunna utveckla och förbättra STOM är att systematiskt följa upp hur tjänsten och dess olika delar fungerar.

Riksrevisionen kommer fram till att Arbetsförmedlingen har jobbat med att följa upp och utveckla tjänsten, men man kritiserar samtidigt myndigheten för att inte fånga upp synpunkter från deltagarna eller från leverantörerna tillräckligt systematiskt. Arbetsförmedlingen har inte gjort någon riskanalys för STOM sedan tjänsten startades, vilket också är en brist. Det kategoriteam hos Arbetsförmedlingen som jobbar med att utveckla tjänsten har haft tids- och resursbrist.

Enligt Arbetsförmedlingen har dock flera av de utvecklingsområden som inte blivit av i arbetet med STOM istället tagits hand om inom ramen av utvecklingen av KROM. Till exempel har Arbetsförmedlingen inom ramen för arbetet med regeringsuppdraget att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten, utrett olika möjligheter att göra det attraktivare för leverantörer att etablera sig i områden med ingen eller låg konkurrens.

Riksrevisionen pekar i granskningen dessutom ut på ett flertal andra förbättringsområden i STOM. Kritiken och rekommendationerna är väl underbyggda. Regeringen och Arbetsförmedlingen måste direkt analysera och genomföra de konkreta förändringar i STOM som Riksrevisionen föreslår.



**Bilaga 1. Arbetslösheten i maj 2020 i de leveransområden som saknade leverantörer i november 2019, samt tillkomna leverantörer sedan dess.**

Leveransområde	Öppet arbetslösa maj 2020	Förändring, 12 mån.	Progr med akt.stöd, maj 2020	Förändring, 12 mån.	Tillkomna leverantörer från nov. -19
Arjeplog	60	1	40	3	1
Dorotea	45	9	37	3	
Eda	205	105	89	15	
Gällivare	207	63	173	-10	
Hagfors	223	44	158	-4	2
Härjedalen	250	117	129	5	
Malung-Sälen	224	117	97	21	
Sorsele	58	14	20	-3	
Strömstad	584	327	299	12	
Torsby	207	87	148	22	1
Vansbro	104	58	53	1	
Åsele	56	15	40	-21	
Överkalix	50	6	34	-16	
Övertorneå	81	26	70	-17	
<b>Totalt "vita fläckar"</b>	2 354	989	1 387	11	
<b>Riket</b>	<u>263 323</u>	<u>93 121</u>	<u>175 940</u>	<u>15 044</u>	
<b>Andel "vita fläckar"</b>	0,90%		0,79%		

*Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik, maj 2020*

Diagrammet visar att 0,9 procent av de öppet arbetslösa i Sverige i maj 2020 bodde i ett leveransområde som i november 2019 saknade fristående STOM-leverantörer. Motsvarande andel bland arbetslösa som deltog i arbetsmarknadspolitiskt program det vill säga jobb- och utvecklingsgarantin,

ungdomsgarantin eller etableringsprogrammet var 0,79 procent. Detta stämmer väl överens med slutsatsen i Riksrevisionens rapport att en (1) procent av den arbetsföra befolkningen bor i ett leveransområde som saknar fristående matchningsaktörer.<sup>2</sup> Sedan Riksrevisionens granskning genomfördes har fyra leverantörer tillkommit varav två i Hagfors och en vardera i Torsby respektive Arjeplog. Det betyder att det i dagsläget finns 11 leveransområden i Stöd och matchning som helt saknar leverantörer.

Räknar vi bort de arbetslösa i Arjeplog, Hagfors och Torsby där det i dagsläget finns fristående leverantörer så bodde endast totalt 2 905 arbetslösa, både öppet arbetslösa och arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska program, i kommuner där det saknades fristående leverantörer i STOM. Det betyder att 0,66 procent av den öppet arbetslösa befolkningen bor i vita fläckar.

Med tanke på den snabbt ökande arbetslösheten till följd av Coronapandemin finns det anledning att tro att nya leverantörer kommer att etablera sig i flera av de leveransområden som saknar fristående aktörer idag.

---

<sup>2</sup> Riksrevisionens rapport sidan 44.