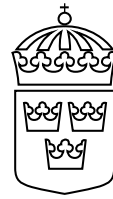


Regeringens skrivelse

2020/21:39



Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning

Skr.
2020/21:39

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 oktober 2020

Stefan Löfven

Eva Nordmark
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning (STOM) ger förutsättningar för att deltagarna så snabbt som möjligt ska komma i arbete eller påbörja studier. Granskningens resultat presenteras i rapporten Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande (RiR 2020:13).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Arbetsförmedlingen i flera delar har utformat valfrihetssystemet för STOM så att det ger deltagarna goda förutsättningar att så snabbt som möjligt antingen få ett arbete eller påbörja studier. Arbetsförmedlingen bör dock underlätta för deltagarna att göra välinformerade val, utveckla ratingsystemet och leverantörsuppföljningen samt säkerställa att det finns förutsättningar för ett systematiskt arbete med att följa upp och utveckla tjänsten. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkningen av ratingen och vid utbetalning av resultat ersättning till leverantörerna.

Regeringen anser att granskningen är ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens vidareutveckling av upphandlade matchningstjänster och avser att se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå inom ramen för reformeringen av Arbetsförmedlingen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande (RiR 2020:13)	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 2020		99

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2020/21:39

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning (STOM) ger deltagarna förutsättningar att så snabbt som möjligt komma i arbete eller påbörja studier. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande (RiR 2020:13), *se bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport den 26 maj 2020. Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att inkomma med synpunkter (A2020/01214).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning (STOM) ger deltagarna förutsättningar att så snabbt som möjligt komma i arbete eller påbörja studier.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen i flera delar har utformat STOM så att det ger deltagarna goda förutsättningar att så snabbt som möjligt få ett arbete eller påbörja studier. Samtidigt bedöms det finnas utrymme för Arbetsförmedlingen att förbättra viktiga delar av STOM.

Arbetsförmedlingen har infört en s.k. rating i STOM som visar hur väl leverantörerna lyckas få deltagarna i arbete eller utbildning i förhållande till deltagarnas förutsättningar. Riksrevisionen bedömer att ratingsystemet bidrar till att styra deltagarnas val mot leverantörer med relativt sett goda resultat vilket ökar förutsättningen för en kvalitetsdrivande konkurrens mellan leverantörerna. För att systemet ska få avsedd effekt krävs dock att deltagarnas val baseras på leverantörernas resultat och inte på andra faktorer. Riksrevisionens granskning tyder på att den geografiska närheten till leverantören är en sådan annan faktor i de arbetssökandes val. Detta innebär att arbetssökande riskerar att få en tjänst av sämre kvalitet samtidigt som risken ökar att leverantörer som inte levererar goda resultat stannar kvar i systemet. Dessutom kan informationen om leverantörerna som Arbetsförmedlingen tillhandahåller vara svår att tillgodogöra sig för arbetssökande med begränsade kunskaper i svenska. Detta kan medföra sämre förutsättningar att göra ett välinformerat val av leverantör för dessa arbetssökande.

Vidare anser Riksrevisionen att en viktig förutsättning för ett effektivt valfrihetssystem är att leverantörerna ska ha incitament att erbjuda en tjänst av hög kvalitet. Arbetsförmedlingen genomför återkommande översyner där avtal sägs upp med leverantörer som visar dåliga resultat. Arbetsförmedlingen säger dock inte upp avtal i leveransområden med få leverantörer, även om dessa uppvisar dåliga resultat eller har för få deltagare. Arbetssökande kan välja leverantörer i andra leveransområden än det där de själva bor, men Riksrevisionen bedömer trots det att det föreligger en risk att arbetssökande i vissa områden inte har samma möjlighet att delta i STOM eller att få en likvärdig tjänst.

Riksrevisionen har granskat ratingens tillförlitlighet, bl.a. när det gäller hur väl Arbetsförmedlingens mått på övergång till arbete överensstämmer

med registrerade förvärvsinkomster. Resultaten indikerar att Arbetsförmedlingens sätt att mäta övergång till arbete överensstämmer relativt väl med Skatteverkets månadsuppgifter. Riksrevisionen menar dock att ratingens tillförlitlighet, liksom möjligheten att säkerställa korrekta utbetalningar av resultatärsättning till leverantörerna, skulle kunna öka om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå.

Riksrevisionen bedömer vidare att Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna inte genomförs på ett sätt som säkerställer en tjänst av hög kvalitet. Riksrevisionen menar att Arbetsförmedlingen har en väl genomtänkt struktur för leverantörsuppföljning men att det finns flera faktorer som tillsammans utgör ett hinder för en väl genomförd uppföljning av STOM-leverantörer. Framför allt är det svårare att förebygga och följa upp brister hos mindre leverantörer eftersom de inte har lika många regelbundna kontakter med Arbetsförmedlingen som de större. Samtidigt visar granskningen att det kommer relativt sett fler klagomål på tjänsten hos de mindre leverantörerna. Granskningen visar vidare att klagomålen registreras, dokumenteras och utreds i varierande grad. Sammantaget innebär detta att leverantörer med brister i verksamheten kan fortsätta att verka inom STOM och därmed få konkurrensfördelar gentemot andra aktörer i systemet.

Avslutningsvis visar Riksrevisionens granskning att Arbetsförmedlingen har följt upp flera aspekter av STOM och även utvecklat tjänsten kontinuerligt genom ett antal förbättringsåtgärder. Det är dock inte alltid tydligt om och hur insamlad information används i utvecklingsarbetet med STOM, och hur prioriteringen ser ut vad det gäller vilka uppföljnings- och utvecklingsinsatser som genomförs.

Med utgångspunkt från resultaten i granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Underlätta ytterligare för deltagarna att göra välinformerade val av leverantör som ökar chanserna att de hittar ett arbete eller påbörjar studier så snabbt som möjligt.
- Utvärdera ratingsystemet och utred möjligheten att utveckla det.
- Förbättra och utveckla leverantörsuppföljningen.
- Säkerställ att det finns förutsättningar för ett systematiskt arbete med att följa upp och utveckla STOM.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

Se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkningen av ratingen och vid utbetalning av resultatärsättning till leverantörerna.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i vikten av att deltagarna ges möjligheter att göra välinformerade val liksom betydelsen av kontinuerlig förbättring när det gäller uppföljning av såväl leverantörer som av systemet som helhet. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och anser att den är ett viktigt bidrag i reformeringen av Arbetsförmedlingen och vidareutvecklingen av upphandlade matchningstjänster.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkningen av ratingen och vid utbetalning av resultatersättning till leverantörerna. Regeringen avser att se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå inom ramen för reformeringen av Arbetsförmedlingen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Stöd och matchning

– ett valfrihetssystem för arbetsökande

RIR 2020:13



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-564-0

RIR 2020:13

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CHRISTINA SUNDIEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-05-08

DNR: 3.1.1-2019-0633

RIR 2020:13

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Stöd och matchning

– ett valfritetssystem för arbetssökande

Riksrevisionen har granskat om valfritetssystemet för Stöd och matchning ger förutsättningar för att deltagarna så snabbt som möjligt ska komma i arbete eller påbörja studier. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Jonas Thelander har varit föredragande. Revisionsledare Keili Saluveer, revisor Joakim Hveem och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jonas Thelander

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Tidigare studier av STOM	17
1.5 Metod, material och genomförande	17
1.6 Rapportens disposition	20
2 En beskrivning av STOM	21
2.1 Kort om utformningen av STOM	21
2.2 Regeringens styrning	24
2.3 Stora skillnader i antalet leverantörer över landet	24
2.4 Både antalet deltagare och deltagarsammansättningen har varierat över tid	26
2.5 Ungefär en fjärdedel av deltagarna är i arbete eller studier tre månader efter STOM	27
3 De arbetssökandes val av leverantör	29
3.1 Ratingen påverkar deltagarnas val, men även närheten spelar stor roll	29
3.2 Informationen som Arbetsförmedlingen tillhandahåller är relevant men kan vara svår att tillgodogöra sig och jämföra	39
4 Leverantörernas incitament att leverera en tjänst av hög kvalitet	44
4.1 Förutsättningarna för ett välfungerande valfrihetssystem är sämre i vissa delar av landet	44
4.2 Leverantörerna har incitament att uppnå goda resultat	46
5 Kontroll och uppföljning av leverantörer och avtal	52
5.1 Många potentiella leverantörer utesluts redan vid inträde till systemet men kontrollen kan förstärkas ytterligare	53
5.2 En i huvudsak genomtänkt leverantörsuppföljningsmodell	54
5.3 Leverantörsuppföljningen bör genomföras mer systematiskt och på ett mer enhetligt sätt	58
6 Uppföljning och utveckling av STOM	65
6.1 Mycket information samlas in och följs upp, men kunskapen är begränsad på systemnivå	65
6.2 Mer systematisk tjänstutveckling kräver en tydlig struktur	68
7 Slutsatser och rekommendationer	71
7.1 En utmaning att styra mot kvalitetsdrivande konkurrens när den sökande får välja fritt	71
7.2 Förutsättningarna för ett välfungerande valfrihetssystem är sämre i vissa delar av landet	73
7.3 En risk att brister hos leverantörer inte upptäcks, registreras och åtgärdas	74

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

7.4	En riskanalys för STOM och tydligare struktur skulle bidra till mer systematisk tjänsteutveckling	75
7.5	Rekommendationer	75
	Referenslista	77
	Bilaga 1. Intervjuerna	81
	Bilaga 2. Enkäten till deltagare i STOM	85
	Bilaga 3. Sammanställning över kontroll- och uppföljningsverktyg samt de åtgärder som Arbetsförmedlingen vidtagit vid avvikelser 2014–2019, avseende STOM	87
	Bilaga 4. Genomgång av leverantörernas presentationer på Arbetsförmedlingens webbplats	89
	Elektroniska bilagor	
	Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
	Bilaga 5. Kvantitativ studie	

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning (STOM). 2019 fick 56 000 arbetssökande i behov av extra stöd tillgång till tjänsten till en kostnad av knappt 800 miljoner kronor. STOM är den största tjänsten som Arbetsförmedlingen tillhandahåller genom lagen om valfrihetssystem.

Den övergripande slutsatsen är att Arbetsförmedlingen i flera delar har utformat valfrihetssystemet för STOM så att det ger goda förutsättningar för att deltagarna så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja studier. Arbetsförmedlingen bör dock förbättra centrala aspekter av STOM, vilket skulle kunna öka måluppfyllelsen. Vi har inte granskat om det är effektivt för Arbetsförmedlingen att anlita kompletterande aktörer eller bedriva verksamheten i myndighetens egen regi.

Granskningens resultat

Ratingen påverkar valet av leverantör, men närhet är också viktigt

Arbetsförmedlingens ratingsystem visar vilka leverantörer som bättre än andra lyckas få deltagare att hitta arbete eller påbörja studier. Valet av leverantör spelar roll för deltagarnas chans att nå ett lyckat resultat. En genomsnittlig deltagare som valde en leverantör med den högsta ratingen (4 stjärnor) vid det senaste ratingtillfället kunde förvänta sig i genomsnitt 30 procentenheter högre sannolikhet att nå ett lyckat resultat med tjänsten jämfört med om hen valde en leverantör med den lägsta ratingen (1 stjärna). Vi finner dock ingen skillnad i hur varaktigt arbetet blir mellan leverantörer med olika rating. Granskningen visar också att leverantörer med en högre rating får fler deltagare. Därigenom ökar förutsättningen för en kvalitetsdrivande konkurrens mellan leverantörerna. Men även avståndet till leverantören verkar vara en viktig faktor när deltagarna väljer leverantör. Om den enskilde väljer leverantör baserat på kriterier som inte avspeglar kvaliteten i tjänsten riskerar hen att få en tjänst av dålig kvalitet.

Förutsättningarna för välinformerade val kan förbättras

En viktig grundprincip i valfrihetssystem är att brukare, i det här fallet arbetssökande, väljer de leverantörer av tjänsten som lyckas bäst och att de som presterar sämre konkurreras ut från systemet. Det finns relevant information om de olika leverantörerna i STOM på Arbetsförmedlingens webbplats. Riksrevisionen bedömer dock att informationen om leverantörerna kan vara svår att tillgodogöra sig för arbetssökande med begränsade kunskaper i svenska. Därmed kan de få sämre förutsättningar att göra ett välinformerat val av STOM-leverantör.

Utvecklingsmöjligheter för ratingen

Riksrevisionen ser flera utvecklingsmöjligheter för ratingsystemet. Våra analyser indikerar att Arbetsförmedlingens sätt att mäta övergång till arbete överensstämmer relativt väl med Skatteverkets månadsuppgifter. En inte försumbar andel av deltagarna når dock inte upp till inkomster som kan indikera att de har en sysselsättning i den omfattning som krävs för att leverantören ska få tillgodoräkna sig ett lyckat resultat. Ratingens tillförlitlighet, liksom möjligheten att säkerställa korrekt utbetalning av resultatärsättning till leverantörerna, skulle kunna öka om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå. Ytterligare aspekter av ratingen skulle behöva utvärderas, exempelvis möjligheten att få snabbare genomslag för kvalitetsförändringar hos leverantörerna.

Uppföljningen av leverantörerna behöver förbättras

Systematisk kontroll och uppföljning av leverantörerna är viktig för att säkerställa en tjänst av hög kvalitet. Klagomål som kommer från deltagare till arbetsförmedlare är ett centralt sätt att få in information om brister hos leverantörerna. Granskningen indikerar att klagomålen registreras och dokumenteras i varierande grad och även att det varierar hur väl klagomålen utreds när det bedöms finnas brister hos leverantörerna. Det vill säga om klagomålen följs upp till dess att det är säkerställt att bristerna är åtgärdade.

Arbetsförmedlingens uppföljning av leverantörer i STOM är i huvudsak ändamålsenligt utformad med såväl främjande och kontrollerande inslag som tydliga roller och rutiner. Däremot bedömer Riksrevisionen att nivåindelningen av leverantörerna som Arbetsförmedlingen använder för att differentiera uppföljningen inte tar hänsyn till risken för dålig kvalitet i tjänsten. Den nationella nivåindelningen baseras på antalet deltagare och storleken på utbetalda medel i Arbetsförmedlingens samtliga upphandlade tjänster och utbildningar. I den regionala nivåindelningen av leverantörer finns möjlighet att väga in bland annat kvalitetsaspekter men granskningen visar att denna möjlighet har utnyttjats i begränsad omfattning.

Ett mer systematiskt arbete med utveckling av tjänsten behövs

Arbetsförmedlingen har följt upp flera aspekter av STOM och har också löpande utvecklat tjänsten genom ett antal förbättringsåtgärder. För att säkerställa att utvecklingsarbetet bedrivs systematiskt och strategiskt bedömer Riksrevisionen dock att Arbetsförmedlingen bör ta fram en riskanalys för STOM och skapa en tydligare struktur för hur det uppföljningsarbete som utförs i olika delar av myndigheten ska inkluderas i tjänsteutvecklingen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Rekommendationer

Det pågår just nu en förändring av både arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen. Oavsett om STOM kommer att finnas kvar i sin nuvarande form bedöms rapportens slutsatser och rekommendationer som relevanta för eventuella nya, liknande, tjänster.

Utifrån granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Underlätta ytterligare för deltagarna att göra välinformerade val av leverantör som ökar chanserna att de hittar ett arbete eller påbörjar studier så snabbt som möjligt.
- Utvärdera ratingsystemet och utred möjligheten att utveckla det.
- Förbättra och utveckla leverantörsuppföljningen.
- Säkerställ att det finns förutsättningar för ett systematiskt arbete med att följa upp och utveckla STOM.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkningen av ratingen och vid utbetalning av resultatersättning till leverantörerna.

1 Inledning

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Sedan år 2010 har Arbetsförmedlingen möjlighet att anordna arbetsmarknadspolitiska insatser inom ramen för valfrihetssystem.¹

Sedan december 2014 tillhandahåller Arbetsförmedlingen tjänsten Stöd och matchning (STOM) till arbetssökande. STOM är en tjänst som kan erbjudas arbetssökande som bedöms ha behov av extra stöd för att komma ur arbetslösheten. Målet med tjänsten är att deltagarna ska hitta ett arbete eller påbörja studier på kortast möjliga tid.² STOM är den största tjänsten hos Arbetsförmedlingen som upphandlas enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).³ Att den upphandlas enligt LOV innebär att alla leverantörer⁴ som ansöker och uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen ställer ska släppas in i systemet och att de arbetssökande själva väljer leverantör av tjänsten.

1.1 Motiv till granskning

STOM hade under 2019 drygt 56 000 deltagare och knappt 800 miljoner kronor betalades ut i ersättning till leverantörerna av tjänsten. Det är en minskning jämfört med 2018 då STOM hade drygt 72 000 deltagare och cirka 1 140 miljoner kronor betalades ut.⁵ Det är alltså en tjänst som berör många arbetssökande och som tar stora resurser i anspråk. De få studier som finns av tidigare valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen, som de så kallade jobbcoacherna och etableringslotsarna, har visat på brister i dessa. Det har gällt till exempel de

¹ Lagen (2010:536) om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen och lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Se även 4 § 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning. Analys inför utformningen av en kompletterande arbetsförmedlingstjänst*, 2015; Uppgifter i mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-05-17.

³ Se lagen (2010:536) om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen.

⁴ I rapporten använder vi termen leverantör för de externa aktörer som levererar STOM till Arbetsförmedlingen. Samma term används även för aktörer som levererar andra arbetsmarknadstjänster och utbildningar till Arbetsförmedlingen. Även andra termer används dock synonymt, som exempelvis kompletterande aktör. För aktörer inom valfrihetssystem på andra områden än det arbetsmarknadspolitiska använder vi även termen utförare.

⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018, 2019*; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, 2020*. Antal deltagare avser antal unika individer med nya eller pågående beslut.

arbets sökandes val av leverantör,⁶ utformningen av ersättnings systemet⁷ och Arbetsförmedlingens arbete med kontroll och uppföljning av leverantörer.⁸

Av riksdagens budget för utgiftsområde 14 för 2019⁹ och det så kallade januariavtalet¹⁰ framgår vidare att upphandlade kompletterande aktörer förväntas komma att utföra den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i större utsträckning än idag. Utifrån januariavtalet förefaller det också som att detta nya system kommer att ha likheter med det valfrihetssystem som idag används för STOM, till exempel att leverantörerna ska rangordnas och kontrolleras. Inriktningen för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen har därefter delvis ändrats. Bland annat ska reformeringen av Arbetsförmedlingen inte längre "vila på LOV", utan det är "den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenlig för respektive tjänst som ska användas".¹¹ Arbetsförmedlingen fick i juli 2019 också i uppdrag av regeringen att "utveckla och förbereda matchningstjänster".¹² Det ledde till att Arbetsförmedlingen startade tjänsten Kundval rusta och matcha (KROM) i sex leveransområden (32 kommuner) i mars 2020. KROM ersätter STOM i de berörda kommunerna.¹³ Även om det mot denna bakgrund är osäkert hur länge STOM kommer att finnas kvar i sin nuvarande form, anser Riksrevisionen att det är angeläget med en granskning av nuvarande valfrihetssystem för att ett eventuellt nytt system ska bli så effektivt som möjligt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om valfrihetssystemet för Stöd och matchning ger förutsättningar för att deltagarna så snabbt som möjligt ska komma i arbete eller påbörja studier. För att besvara den övergripande frågeställningen ställer vi fyra delfrågor i granskningen.

1. Fungerar de arbets sökandes valsituation på ett ändamålsenligt sätt?
2. Har Arbetsförmedlingen utformat STOM så att leverantörerna har incitament att leverera goda resultat?

⁶ Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden*, 2014; Sibbmark, Söderström och Åslund, *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*, 2016.

⁷ Se t.ex. Sibbmark, Söderström och Åslund, *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*, 2016; Norberg, *Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster? – eller "It's all about execution"*, 2018, s. 316.

⁸ Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden*, 2014; Konkurrensverket, *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*, 2013.

⁹ Prop. 2018/19:1, Bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.

¹⁰ Socialdemokraterna, "Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna", punkt 18, hämtad 2019-03-29.

¹¹ Regeringskansliet, "Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen", hämtad 2020-04-18.

¹² Regeringsbeslut 2019-07-04, A2019/01323/A.

¹³ Arbetsförmedlingen, "Rusta och matcha", hämtad 2020-04-09.

3. Säkerställer Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna en tjänst av hög kvalitet?
4. Arbetar Arbetsförmedlingen systematiskt med uppföljning och utveckling av STOM?

Med goda resultat menar vi att målet med tjänsten uppnås, det vill säga att deltagarna snabbt övergår till arbete eller påbörjar studier. Med hög kvalitet menar vi att leverantörerna följer de uppställda kraven.

I granskningen undersöker vi inte om det är effektivt för Arbetsförmedlingen att anlita kompletterande aktörer eller bedriva verksamheten i myndighetens egen regi, eller om det är effektivt att upphandla STOM genom lagen om valfrihet snarare än genom lagen om offentlig upphandling. Vi försöker inte heller mäta vilka eventuella effekter tjänsten har på deltagarnas jobbchanser, jämfört med att inte delta. Vi har inte heller granskat vilket stöd deltagarna faktiskt får hos leverantörerna.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.¹⁴ Regeringen har slagit fast att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Verksamheten ska bland annat utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt och så att arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet.¹⁵ Arbetsförmedlingen ska också verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.¹⁶

Granskningens utgångspunkt är att Arbetsförmedlingen bör ha utformat valfrihetssystemet på ett sådant sätt att det ger förutsättningar för att deltagarna ska få ett arbete eller påbörja studier på kortast möjliga tid, eftersom detta är Arbetsförmedlingens mål med STOM.

Inom valfrihetssystemet för STOM kan det sägas finnas tre aktörer, vars intressen inte nödvändigtvis sammanfaller helt: det offentliga (Arbetsförmedlingen), de arbetssökande och leverantörerna. Det offentliga mål är att de arbetssökande ska få ett arbete eller påbörja studier så snabbt som möjligt för att på sikt bli självförsörjande. De arbetssökandes intressen kan skilja sig från det offentliga genom till exempel att skatte- och transfereringssystemen kan påverka de arbetssökandes incitament att söka och acceptera arbetserbjudanden.¹⁷ Leverantörernas intressen kan också skilja sig från det offentliga och från de

¹⁴ Prop. 2018/19:1 utgiftsområde 14, avsnitt 3.3, bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.

¹⁵ 3 § 1, 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁶ 2 § 1 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁷ Jämför t.ex. Bergman, *Upphandling och kundval av välfärdstjänster*, 2013, s. 66–67.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

arbetssökandes. De flesta leverantörer i STOM bedriver verksamhet i aktiebolagsform.¹⁸ Deras syfte med verksamheten är därför sannolikt att den ska vara vinstdrivande.¹⁹ Leverantörer av utkontrakterade offentliga tjänster kan till exempel få alltför starka incitament till kostnadsbesparing, på bekostnad av kvaliteten i tjänsten.²⁰

En grundläggande tanke bakom valfrihetssystem är att brukarnas val av utförare ska driva på konkurrensen mellan utförarna och därmed kvaliteten i tjänsten. I ett välfungerande system kommer utförare som levererar en sämre tjänst att väljas bort till förmån för dem som levererar en bättre tjänst. De som väljs bort, eller väljs av väldigt få, kommer därigenom att få minskade intäkter och lönsamhet, och för dem finns då två alternativ: förbättra sig eller lämna valfrihetssystemet. Utförare som levererar en bättre tjänst kommer istället att väljas av allt fler brukare och därmed få ökande intäkter och lönsamhet.²¹ I STOM är det de arbetssökande som anvisas tjänsten som är brukare och leverantörerna som är utförare.

Det finns emellertid en risk att de arbetssökandes val inte fullt ut fungerar som utslagningsmekanism, till exempel om de arbetssökande inte väljer utförare utifrån kvalitetskriterier. Det kan till exempel vara så att de arbetssökande har svårt att bedöma kvaliteten i olika leverantörers tjänster. Det kan också vara så att de väljer på andra grunder än hur bra leverantören är på att hjälpa deltagare till arbete eller studier. Därför krävs även en fungerande kontroll och uppföljning av leverantörerna så att leverantörer som inte håller tillräckligt hög kvalitet i tjänsten antingen kan förmås att förbättra sig eller uteslutas ur valfrihetssystemet.²² Kontroll och uppföljning har även en förebyggande effekt.

Bedömningsgrunderna för respektive delfråga utvecklas nedan.

¹⁸ Cirka 84 procent av de unika leverantörer som fanns angivna som STOM-leverantörer på Arbetsförmedlingens webbplats i mars 2020 var angivna som aktiebolag. (Arbetsförmedlingen, "Statistik", hämtad 2020-03-21.)

¹⁹ Jämför med 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551).

²⁰ Jämför t.ex. Hart, Shleifer och Vishny, "The proper scope of government: Theory and an application to prisons", 1997.

²¹ Jämför t.ex. Statskontoret, *Vård, skala och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?*, 2007; Lundvall, *Kvalitetshögande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?*, 2012.

²² Jämför Lundvall, *Kvalitetshögande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?*, 2012.

1.3.1 Fungerar de arbetssökandes valsituation på ett ändamålsenligt sätt?

För att de arbetssökandes valsituation ska fungera på ett ändamålsenligt sätt bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att följande kriterier är uppfyllda:

- Arbetsförmedlingen tillhandahåller tillräcklig, tillförlitlig och jämförbar information om leverantörerna där leverantörernas resultat utgör en central del.
- De arbetssökande kan tillgodogöra sig informationen.
- De arbetssökande väljer leverantör baserat på information om leverantörernas resultat.

Riksdagen uttalade när den beslutade om LOV att "en förutsättning för att ett valfrihetssystem ska få positiva effekter på kvaliteten, brukarinflytande och kostnadseffektivitet är att brukaren utifrån egna behov och preferenser ges en reell möjlighet att välja utförare".²³ Enligt LOV ska Arbetsförmedlingen, som upphandlande myndighet, lämna information om samtliga leverantörer till de arbetssökande som ska välja. "Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig".²⁴ Utifrån tidigare studier bedömer Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen till exempel behöver tillhandahålla information om vilka leverantörerna är och hur de kan kontaktas, deras förutsättningar som till exempel personalens kompetens, vad tjänsten de erbjuder innehåller samt information om deras resultat. Riksrevisionen bedömer också att informationen ska vara tillförlitlig och jämförbar samt lättillgänglig och överskådlig så att deltagarna har goda förutsättningar att tillgodogöra sig den.²⁵ För att öka möjligheten för de arbetssökande att välja en leverantör som snabbt kan hjälpa dem att få ett arbete eller påbörja studier bör leverantörernas resultat också utgöra en central del av informationen.

För att valfrihetssystemet ska stimulera till effektivitet och ökad kvalitet i verksamheten måste de arbetssökande inte bara kunna välja, utan också faktiskt välja, leverantörer som levererar en tjänst av hög kvalitet.²⁶ Det är inte säkert att alla arbetssökande gör ett optimalt val av leverantör ur det offentliga perspektiv även om de har förutsättningar att göra det. Här finns en potentiell motsättning mellan valfriheten för enskilda och tanken om att valfrihetssystem ska leda till ökad kvalitet och effektivitet. Om de arbetssökande inte väljer leverantör utifrån vilken leverantör som faktiskt ökar deras chanser att hitta ett arbete eller påbörja studier mest, riskerar valfrihetssystemet som helhet att bli mindre effektivt. En del

²³ Bet. 2008/09: SOU5, s. 20, rskr. 2008/09:61.

²⁴ Se 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

²⁵ Jämför t.ex. Statskontoret, *Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?*, 2007; SKL, *Vad vet vi om kundval? – En forskningsöversikt*, 2010; Bergman, *Upphandling och kundval av välfärdstjänster*, 2013.

²⁶ Jämför t.ex. Lundvall, *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?*, 2012.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

av vår bedömning av om de arbetssökandes valsituation fungerar ändamålsenligt blir därför om de arbetssökande faktiskt väljer leverantörer baserat på information om leverantörernas resultat.

1.3.2 Har Arbetsförmedlingen utformat STOM så att leverantörerna har incitament att leverera goda resultat?

För att ett valfrihetssystem ska ha goda förutsättningar att fungera effektivt behöver det råda en kvalitetshöjande konkurrens mellan leverantörerna. Riksrevisionen bedömer att följande tre kriterier är viktiga för att det ska finnas incitament för leverantörerna att leverera goda resultat, och att de därför behöver vara uppfyllda:

- Det är attraktivt för leverantörer att etablera sig inom valfrihetssystemet.
- Leverantörerna har incitament att hjälpa arbetssökande till arbete eller studier så snabbt som möjligt.
- Leverantörer som uppvisar dåliga resultat lämnar STOM eller förbättrar sig.

En grundläggande förutsättning för en kvalitetshöjande konkurrens är att det finns olika leverantörer att välja mellan för de arbetssökande. Det behöver vidare råda flexibilitet på den skapade marknaden. Det innebär att nya leverantörer ska kunna etablera sig och att leverantörer som inte erbjuder en tjänst av hög kvalitet måste kunna slås ut ur valfrihetssystemet, antingen genom att de lämnar självmant eller genom att den upphandlande myndigheten beslutar om uteslutning.²⁷

Leverantörerna behöver också ha incitament att uppnå målet med tjänsten, i detta fall att få deltagarna i arbete eller få dem att påbörja studier. Här spelar ersättningsystemet en viktig roll. Ersättningsmodellen behöver vara utformad så att den belönar det som Arbetsförmedlingen vill uppnå med tjänsten.²⁸

Naturligtvis finns det även andra förutsättningar som kan påverka leverantörernas möjlighet att leverera goda resultat. Det kan gälla till exempel vilka krav som ställs på dem, vilka aktiviteter de kan erbjuda deltagarna och vilka arbetssökande som deltar i tjänsten. Detta faller dock utanför ramen för denna granskning. Vi undersöker dock översiktligt hur antalet deltagare i STOM har varierat över tid.

²⁷ Se t.ex. Statskontoret, *Vård, skola och omsorg - Vilken information behöver brukaren för att välja?*, 2007; SKL, *Vad vet vi om kundval? - En forskningsöversikt*, 2010; Bergman, *Upphandling och kundval av välfärdstjänster*, 2013.

²⁸ Bergman, *Upphandling och kundval av välfärdstjänster*, 2013, s. 75.

1.3.3 Säkerställer Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna att tjänsten håller en hög kvalitet?

För att främja en hög kvalitet inom STOM är det viktigt att leverantörerna kontrolleras och följs upp. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att följande kriterier är uppfyllda för att Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna ska kunna säkerställa att STOM håller en hög kvalitet:

- Arbetsförmedlingen har en ändamålsenlig struktur för hur relevanta kontroll- och uppföljningsinsatser av leverantörerna ska genomföras och dokumenteras såväl vid inträdet som under pågående tjänst.
- Arbetsförmedlingen genomför och dokumenterar de beslutade kontroll- och uppföljningsinsatserna enhetligt och systematiskt, och vidtar relevanta åtgärder vid konstaterade brister eller dålig kvalitet.

Det finns inget uttalat krav i LOV om att Arbetsförmedlingen som upphandlande myndighet ska följa upp leverantörer inom STOM. Enligt 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ansvarar myndighetsledningen för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid Arbetsförmedlingen som fungerar på ett betryggande sätt. Denna process ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Av Arbetsförmedlingens instruktion framgår vidare att myndigheten ska analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.²⁹ Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen har ett ansvar att följa upp den upphandlade verksamheten samt leverantörerna.

Enligt Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten ansvarar den upphandlande myndigheten för att följa upp de krav som ställts i avtalet. För att uppföljningen ska kunna få genomslag ska det finnas möjligheter till ingripanden, till exempel tillrättavisning eller uteslutning av leverantörer.³⁰ Riksrevisionen bedömer att den kontroll som sker i samband med att leverantörerna antas behöver vara utformad så att den motverkar att aktörer som inte har förutsättningar att leverera god kvalitet i tjänsten accepteras. Enligt Arbetsförmedlingen är det även viktigt att leverantörsuppföljningen är utformad för att förebygga brister och bidra till utvecklingen av tjänsten.³¹

²⁹ 4 § 4 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³⁰ Jämför med Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsförvaltning*, 2016; Konkurrensverket, *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*, 2013.

³¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens rutinsamling Följa upp leverantör genom hantering av klagomål*, 2018, s. 7.

Riksrevisionen har i sina bedömningsgrunder utgått från ovan nämnda förordningar, Arbetsförmedlingens strategi för upphandlade tjänster³² och från Upphandlingsmyndighetens vägledning om avtalsförvaltning, som även gäller för avtalsförvaltning inom valfrihetssystem enligt LOV.³³ Där understryks bland annat att det ska finnas en struktur för hur uppföljningen ska ske. Baserat på dessa källor innebär en ändamålsenlig struktur till exempel att det görs riskanalyser³⁴ samt att det finns dokumenterade rutiner, en tydlig ansvarsfördelning och tydliga roller inom den upphandlade myndigheten. Att uppföljningsverktygen är relevanta innebär att de anpassas till de krav som ställts vid inträde till systemet. Vidare understryks behovet av att dokumentera arbetet med kontroll och uppföljning och att vid behov vidta åtgärder både utifrån riskanalys och genomförda uppföljnings- och kontrollinsatser.³⁵

Men det räcker inte att ha en struktur på pappret; Arbetsförmedlingen måste också säkerställa att uppföljningen av leverantörer genomförs i enlighet med myndighetens riktlinjer. Vidare är det viktigt att kontroll och uppföljning genomförs på ett enhetligt sätt för att säkerställa att leverantörer och därigenom arbetssökande ska få tillgång till en likvärdig service från Arbetsförmedlingen.³⁶

Vi granskar dock inte om de krav som Arbetsförmedlingen ställer på leverantörerna i sig är tillräckliga för att säkerställa en hög kvalitet i tjänsten.

1.3.4 Arbetar Arbetsförmedlingen systematiskt med uppföljning och utveckling av STOM?

För att säkerställa att STOM håller en hög kvalitet och att så många deltagare som möjligt kommer ut i arbete eller påbörjar studier är det viktigt att Arbetsförmedlingen löpande utvecklar och anpassar tjänsten utifrån exempelvis ändrade förutsättningar på arbetsmarknaden och systematisk uppföljning av STOM. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att följande kriterier är uppfyllda för att Arbetsförmedlingens utveckling av tjänsten ska vara systematisk:

- Arbetsförmedlingen har en löpande uppföljning av STOM och dess olika delar.
- Arbetsförmedlingen har en ändamålsenlig struktur för tjänsteutveckling.

En grundläggande förutsättning för att långsiktigt kunna utveckla tjänsten och höja kvaliteten i den är att man systematiskt och regelbundet följer upp och analyserar tjänsten och dess olika delar.³⁷ Arbetsförmedlingen slår i sin strategi för

³² Arbetsförmedlingen, *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*, 2017.

³³ Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsförvaltning*, 2016.

³⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsförvaltning*, 2016, s. 12.

³⁵ 3–4 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll; Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsförvaltning*, 2016, s. 18–21.

³⁶ 3 § 1, 2 och 5 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³⁷ Se t.ex. Arbetsförmedlingen, *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*, 2017.

upphandlade tjänster fast att det är viktigt att det finns kunskap om vilka faktorer som är avgörande för att uppnå högre kvalitet och resultat, och att man kontinuerligt följer upp dessa.³⁸

Enligt Riksrevisionen innefattar en ändamålsenlig struktur för tjänsteutveckling en organisation med tydlig ansvarsfördelning, tydliga processer för hur inhämtning och analys av erfarenheter och nya kunskaper involveras i tjänsteutvecklingen samt en strategi för tjänsteutveckling. Även en riskanalys skulle bidra till en mer systematisk tjänsteutveckling.³⁹

1.4 Tidigare studier av STOM

Det finns ett fåtal studier som har undersökt delar av STOM. Studier av det ratingsystem (Arbetsförmedlingens rangordning av leverantörerna) som ratingen inom STOM bygger på visade att de leverantörer som får en förbättrad rating i genomsnitt också får ett ökat inflöde av arbetssökande.⁴⁰ Vissa grupper av arbetssökande, som de med lägre utbildningsnivå eller de födda utanför Europa, påverkades dock inte av en förändrad rating i samma utsträckning som andra grupper.⁴¹ I en icke publicerad rapport finner Arbetsförmedlingen bland annat att leverantörer som förbättrar sin rating i genomsnitt får ett ökat inflöde av deltagare.⁴² Analyser av hur STOM fungerar utfördes också av Arbetsmarknadsutredningen.⁴³ Till exempel konstaterades att antalet leverantörer varierar kraftigt över landet och att det saknas eller finns få leverantörer i relativt stora områden.

1.5 Metod, material och genomförande

För att besvara den övergripande revisionsfrågan har vi använt oss av flera olika metoder och material från olika källor. Här nedan beskriver vi kortfattat vilka metoder vi använt oss av för att besvara respektive delfråga. Utförligare information om de olika metoderna finns i bilagor.

Fungerar de arbetssökandes valsituation på ett ändamålsenligt sätt? För att granska om de arbetssökande väljer leverantörer baserat på information om deras resultat har vi analyserat om leverantörernas rating, och förändringar av denna, påverkar de arbetssökandes val av leverantör. Till de analyserna har vi använt mikrodata från Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB) samt

³⁸ Arbetsförmedlingen, *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*, 2017, s. 23.

³⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsförvaltning*, 2016, s. 12.

⁴⁰ Gerdes, *Hur påverkas kompletterande aktörers marknadsandel av rating?*, 2014; Gerdes, "Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?", 2015.

⁴¹ Gerdes "Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?", 2015.

⁴² SOU 2019:3.

⁴³ SOU 2019:3.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

offentligt tillgängliga aggregerade data från Arbetsförmedlingens webbplats. Se bilaga 1 för mer information.

Vi har även låtit skicka ut en enkät till deltagare i STOM där vi bland annat frågade dem om vad som påverkade deras val av leverantör. Enkäten skickades ut runt årsskiftet 2019–2020. Svarefrekvensen blev relativt låg, cirka 30 procent. Resultaten från enkätundersökningen ska därför tolkas med försiktighet. Vi har inte kunnat genomföra någon bortfallsanalys, då vi inte har kopplat några individegenskaper till respondenternas svar. Vi vet därför inte om det finns systematiska skillnader i bortfall mellan olika grupper av arbetssökande. Men det är exempelvis troligt att deltagare med begränsade kunskaper i svenska har svarat på enkäten i lägre utsträckning, eftersom vi endast ställde frågorna på svenska. Möjligen har den gruppen sämre förutsättningar att tillgodogöra sig viss information. Det är därför möjligt att ett större bortfall i den gruppen kan ha påverkat enkätresultaten. Mer information om enkäten finns i bilaga 2.

Vi samtalade med arbetsförmedlare i fyra fokusgrupper och två intervjuer för att lära oss mer om de arbetssökandes valsituation. Fokusgrupper genomfördes med arbetsförmedlare vid fyra enheter i fyra olika regioner under hösten och vintern 2019. Enheterna valdes ut för att få spridning i ett antal parametrar som geografi och socioekonomisk sammansättning hos de arbetssökande. Vid varje fokusgrupp deltog tre eller fyra arbetsförmedlare från två eller tre olika lokalkontor. Därutöver genomförde vi också individuella intervjuer med två arbetsförmedlare vid en femte enhet i en femte region. Urvalet av informanter har inte skett för att få ett statistiskt generaliserbart material. Tanken har istället varit att göra ett strategiskt urval, för att fånga upp flera olika perspektiv. Den bild som förs fram av arbetsförmedlare i granskningen kan därför inte ses som representativ för samtliga arbetsförmedlare. Mer information om fokusgrupperna och intervjuerna finns i bilaga 1.

För att besvara delfrågorna om den information som Arbetsförmedlingen tillhandahåller de arbetssökande och om de arbetssökande kan tillgodogöra sig informationen, granskade vi även den information om leverantörerna som Arbetsförmedlingen erbjuder de arbetssökande på sin webbplats. Dels granskade vi den allmänna och mer kortfattade information som finns om samtliga leverantörer på en särskild "valsida", dels granskade vi de mer ingående presentationerna av 20 slumpmässigt utvalda leverantörer. Inte heller här är urvalet tillräckligt stort för att kunna vara statistiskt generaliserbart. Däremot nåddes en viss empirisk mättnad efter genomläsningen av 20 leverantörspresentationer. Mer information finns i bilaga 4. Vi har också tagit del av en resultat från en enkät som Arbetsförmedlingen skickar ut till deltagare i STOM.

Har Arbetsförmedlingen utformat STOM så att leverantörerna har incitament att leverera goda resultat? För att granska STOM på systemnivå, det vill säga till exempel hur attraktivt det är att etablera sig som leverantör och om leverantörer med dåliga resultat lämnar STOM, har vi genomfört kvantitativa analyser av mikrodata från Arbetsförmedlingen och SCB samt offentligt tillgängliga aggregerade data från Arbetsförmedlingens webbplats. Vi har även granskat dokument såsom Arbetsförmedlingens regleringsbrev och årsredovisningar för åren 2014 till och med 2019 och intervjuat tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet.

Vi har också genomfört intervjuer med företrädare för nio leverantörer. Tanken var även här att göra ett strategiskt urval, för att fånga upp flera olika perspektiv, och urvalet är inte statistiskt generaliserbart. Vi har valt leverantörer av olika storlek, med olika rating, som är verksamma i olika delar av landet, och så vidare. Men bilden som förs fram av leverantörerna i granskningen kan inte ses som representativ för samtliga leverantörer inom STOM. Mer information om intervjuerna finns i bilaga 1.

För att granska leverantörernas incitament har vi även granskat förfrågningsunderlaget för STOM och granskat hur Arbetsförmedlingen arbetar med att säga upp avtal med leverantörer med dåliga resultat och få deltagare. Det har vi gjort genom studier av rapporter som Arbetsförmedlingen publicerat och genom egna kvantitativa analyser.

Säkerställer Arbetsförmedlingens arbete med kontroll och uppföljning av leverantörerna att tjänsten håller en hög kvalitet? För att granska hur Arbetsförmedlingens struktur för kontroll och uppföljning ser ut har vi granskat myndighetens vägledning, strategier, rutiner med mera inom detta område. Vi har även använt oss av intervjuer med anställda på central nivå inom myndigheten.

För att granska hur Arbetsförmedlingen arbetar med kontroll och uppföljning av leverantörer har vi genomfört dokumentstudier och intervjuer. Vi har använt oss av de intervjuer och fokusgrupper med arbetsförmedlare som beskrivits ovan. På central nivå har vi genomfört individuella intervjuer med fyra nationella leverantörsuppföljare samt med deras chef. På regional nivå har vi genomfört intervjuer med regionala samordnare och leverantörsuppföljare i tre av sex regioner. Vi har också begärt in statistik från Arbetsförmedlingen om klagomål och olika typer av genomförda korrigerande åtgärder till följd av klagomålen på både nationell och regional nivå samt granskat klagomålsärenden i Arbetsförmedlingens klagomålshanteringssystem. Ett femtiotal klagomålsärenden och fyra fördjupade utredningsrapporter har granskats. Detta urval ger inte ett statistiskt generaliserbart material. Vi kan uttala oss om hur Arbetsförmedlingen arbetat med de ärenden som vi granskat, och eventuella brister som finns i dessa. Men vi kan inte dra några slutsatser om till exempel omfattningen av eventuella brister.

Arbetar Arbetsförmedlingen systematiskt med uppföljning och utveckling av STOM?
För att granska denna avslutande delfråga har vi använt oss av intervjuer med anställda på central nivå inom Arbetsförmedlingen samt olika rapporter som myndigheten publicerat.

För att komplettera de uppgifter vi samlat in har vi också ställt skriftliga frågor till anställda på central nivå inom Arbetsförmedlingen.

Under granskningens gång pågick stora förändringar på Arbetsförmedlingen. Som ett exempel varslade Arbetsförmedlingen 4 500 anställda under våren 2019.⁴⁴ Förändringarna berodde dels på en nedskärning av budgeten som innebar minskade förvaltningskostnader med cirka 800 miljoner kronor och ett minskat anslag med cirka 2,8 miljarder kronor,⁴⁵ dels på en intern omorganisation som pågått en längre tid.⁴⁶ Eftersom vi genomfört våra intervjuer under pågående förändringar kan bilden som ges i intervjuerna ha påverkats av dessa förändringar.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Jonas Thelander och projektmedarbetarna Christian Andersson, Anders Berg, Joakim Hveem, Frida Karlsson, Jenny Lindblad och Keili Saluveer. Tove Ahlsten och Tobias Hamfelt (praktikant) har också bidragit till granskningen.

Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på ett granskningsupplägg och ett utkast till granskningsrapporten:

- Mats Bergman, professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola.
- Mats Johansson, tidigare revisionsdirektör vid Riksrevisionen.

Ett seminarium har hållits vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) där metod och preliminära resultat från delar av granskningen presenterades. Ett utkast på granskningsrapport har även presenterats på ett internt seminarium på Riksrevisionen.

Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en kort beskrivning av STOM: dess innehåll, leverantörer och deltagare. De efterföljande kapitlen 3 till 6 behandlar i tur och ordning granskningens fyra delfrågor. Granskningens slutsatser och rekommendationer sammanfattas i kapitel 7.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, 2020*.

⁴⁵ Bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.

⁴⁶ Se till exempel Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapportering 2018 – Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*, 2018.

2 En beskrivning av STOM

STOM har funnits sedan 2014. Antalet deltagare har varierat kraftigt över tid. Även sammansättningen av deltagare har förändrats. Under senare år har gruppen deltagare som befinner sig längre från arbetsmarknaden ökat jämfört med under de första åren som STOM fanns. Antalet leverantörer varierar stort mellan olika delar av landet.

2.1 Kort om utformningen av STOM

STOM kan erbjudas arbets sökande som kan arbeta men som bedöms ha behov av extra stöd för att komma ur arbetslösheten.⁴⁷ Syftet med tjänsten är att deltagarna ska komma i arbete eller utbildning på kortast möjliga tid.⁴⁸ Deltagarna får stöd av handledare hos en extern leverantör. Innehållet i tjänsten kan till exempel vara "hitta och söka jobb, skapa ansökningshandlingar, kontakter med arbetsgivare, studie- och yrkesvägledning, studiebesök, språkundervisning med mera".⁴⁹

Den arbets sökande väljer leverantör själv, efter att en arbetsförmedlare beslutat att den arbets sökande kan ta del av tjänsten. En leverantör måste ta emot alla sökande som väljer leverantören. Undantaget är om leverantören har angett en övre gräns för hur många deltagare leverantören kan ta emot, och denna gräns har nåtts. Leverantören måste dock som minst kunna ha 20 deltagare samtidigt vid varje leveransadress. Vidare har deltagaren när som helst möjlighet att byta leverantör. Deltagaren går dock kvar hos den tidigare leverantören i 14 kalenderdagar från uppsägningsdagen innan tjänsten påbörjas hos den nya leverantören. Vid varje eventuellt byte ska Arbetsförmedlingen göra en ny arbetsmarknadspolitisk bedömning av om deltagaren ska fortsätta i STOM. Leverantören har rätt att neka att ta emot deltagare vars placering är kortare än 30 kalenderdagar.⁵⁰

Inför valet av leverantör erbjuder Arbetsförmedlingen information om samtliga valbara leverantörer. En del av informationen är en rating av leverantörerna som syftar till att visa vilka som är bäst på att få ut deltagare i arbete och studier. Varje leverantör får ett ratingbetyg mellan noll och fyra stjärnor, där de bästa får fyra och de sämsta en. Leverantörer som är nya i systemet eller inte har haft tillräckligt många arbets sökande hos sig får noll stjärnor. Om den sökande inte kan eller vill välja leverantör finns ett så kallat ickevalsalternativ som innebär att

⁴⁷ Arbets sökande måste ha ett så kallat programbeslut innan de kan delta i STOM. Deltagare utanför jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), ungdomsgarantin (UGA) och etableringsprogrammet eller med etableringsplan ska först få ett programbeslut för Kartläggning, vägledning och rehabilitering (KVR), eller APR om deltagaren är på praktik. (Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd, Kundval – Stöd och matchning*, 2018.)

⁴⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning. Analys inför utformningen av en kompletterande arbetsförmedlingsjänst*, 2015, och uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-05-29.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen, "Stöd och matchning", hämtad 2020-03-12.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

Arbetsförmedlingen väljer den leverantör som har bäst rating inom 200 kilometer från den sökandes bostad.⁵¹

Inom STOM finns fyra nivåer, så kallade spår. Spår 1 är grundläggande STOM, spår 3 förstärkt STOM. Spår 2 och 4 motsvarar spår 1 och spår 3, respektive, men med språkstöd för deltagare som har begränsade kunskaper i svenska och engelska. Vilket spår den sökande placeras i avgörs av en arbetsförmedlare. STOM kan ges i 90 kalenderdagar (en period), med möjlighet till förlängning i 90 kalenderdagar och, i spår 3 och 4, ytterligare 90 kalenderdagar: som längst alltså sex månader i spår 1 och 2 och nio månader i spår 3 och 4.⁵²

2.1.1 Ersättningsystemet

Ersättningen till leverantörerna för en deltagare beror på vilket spår den arbetssökande placeras i och består av dels en grundersättning, dels en resultatersättning (se tabell 1). Grundersättningen varierar, beroende på spår, mellan 100 och 280 kronor per vardag som den arbetssökande deltar i STOM. Arbetsförmedlingen betalar ut resultatersättning till leverantören om den arbetssökande får ett arbete eller påbörjar en utbildning av en viss varaktighet och inom en viss tidsperiod.⁵³ Om en deltagare får ett arbete eller påbörjar studier innan en pågående placeringsperiod löpt ut får leverantören även grundersättningen för de dagar som återstår av perioden, en så kallad snabbhetspremie.⁵⁴

Tabell 1 Maximal grundersättning och resultatersättning, STOM, i kronor

	Maximal grundersättning			Totalt	Maximal resultatersättning ^a
	Period 1 (månad 1–3)	Period 2 (månad 4–6)	Period 3 (månad 7–9)		
Spår 1	6 500	6 500	-	13 000	12 000
Spår 2	13 000	13 000	-	26 000	15 000
Spår 3	12 025	12 025	12 025	36 075	16 000
Spår 4	18 200	18 200	18 200	54 600	18 000

^a Halv resultatersättning kan också betalas ut, för arbete som motsvarar minst 50 procent av deltagarens önskade arbetsutbud. Halv resultatersättning motsvarar halva beloppet. Källa: Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning, 2018.

⁵¹ Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning, 2018; Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-01-21.

⁵² Arbetsförmedlingen, Kundval – Stöd och matchning, 2018; Arbetsförmedlingen, Handläggargödd, Kundval – Stöd och matchning, 2018.

⁵³ Arbetet ska ha påbörjats senast 2 månader efter avslutat STOM-deltagande och pågå i minst 4 sammanhängande månader. Deltagaren ska ha ansökt till utbildningen senast 2 månader efter avslutat STOM-deltagande. Utbildningen ska vara CSN-berättigande och studierna upprätthållas en termin vid gymnasial utbildning respektive 20 veckor vid eftergymnasial utbildning.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning, 2018.

2.1.2 Kraven på leverantörerna

Arbetsförmedlingen ställer krav på leverantörerna. De måste till exempel ha tillgång till lämpliga lokaler, ha vissa bestämda öppettider och vara bemannade under öppettiderna. Leverantörerna ska också ha en stabil ekonomisk ställning, liksom erfarenhet av liknande uppdrag. Leverantören ska ha dokumenterade processer och rutiner för ledning, styrning och utveckling av sin verksamhet för att säkerställa efterfrågad kvalitet i uppdraget. Det ställs också kompetenskrav på personalen hos leverantören som arbetar med STOM.⁵⁵

Arbetsförmedlingen ställer också krav på tjänsten. Leverantörerna ska till exempel anordna aktiviteter för deltagarna. Aktiviteterna ska ske i leverantörens lokaler, genom studiebesök eller på en arbetsplats. Kraven på anordnade aktiviteter varierar beroende på vilket spår och vilken period deltagaren befinner sig i. Exempelvis ska en deltagare i spår 1 och period 1 ha minst 30 minuter individuella samtal i veckan och ytterligare minst 4 timmar med aktiviteter som leverantören anordnar. För en deltagare i spår 4 och period 2 är kravet 45 minuter individuella samtal i veckan och ytterligare minst 12 timmar med aktiviteter som leverantören anordnar. I period 3 finns ett krav på minst 20 timmar arbetsplatsförlagda aktiviteter i veckan. För att en deltagare ska få påbörja period 3 måste det dessutom finnas en praktikplats tillgänglig.⁵⁶ Vidare ska det alltid finnas en planering motsvarande 75 procent av deltagarens arbetsutbud, alltså exempelvis 30 timmar för den som söker heltidsarbete.⁵⁷ Det glapp som kan uppstå mellan tiden i anordnade aktiviteter och planerad tid för en deltagare kan till exempel fyllas med arbetsplatsförlagda aktiviteter eller egen aktivitet.

De aktiviteter som leverantörerna får erbjuda de arbetssökande finns angivna i den så kallade verktygslådan som innehåller 20 godkända aktiviteter, exempelvis "stöd med att hitta och söka jobb", "kontakter med arbetsgivare" och "sambällsinformation". Den enda aktivitet som är obligatorisk för deltagarna är studie- och yrkesvägledning. I övrigt ska leverantören tillsammans med deltagaren, utifrån dennes behov, välja vilka aktiviteter deltagaren ska ta del av. Arbetsförmedlingen ställer inte några krav på vilka metoder leverantören väljer för sitt arbete, men de får inte tillhandahålla aktiviteter som inte finns i verktygslådan.⁵⁸

⁵⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen, *Kundval – Stöd och matchning*, 2018.

⁵⁷ Deltagarens arbetsutbud innebär den omfattning som den arbetssökande maximalt kan arbeta (Arbetsförmedlingen, *Kundval – Stöd och matchning*, 2018, s. 22).

⁵⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018.

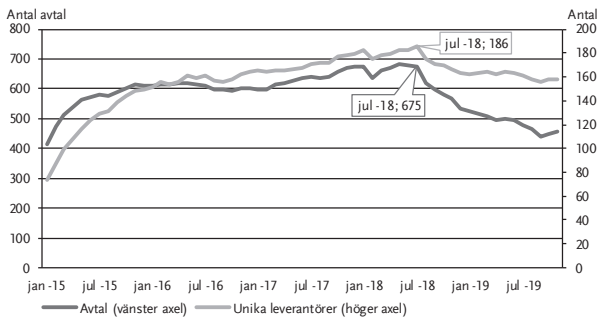
2.2 Regeringens styrning

STOM infördes på initiativ av Arbetsförmedlingen i december 2014. Tjänsten styrs inte direkt genom någon specifik förordning. Utformningen av tjänsten låg dock i linje med uppdraget Arbetsförmedlingen hade fått från regeringen, som bland annat handlade om att kompletterande aktörer i ökad utsträckning skulle tillhandahållas inom ramen för ett valfrihetssystem.⁵⁹ Regeringen har inte styrt STOM eller Arbetsförmedlingens användning av STOM specifikt. Som framgår i avsnitt 4.2.4 har dock både regering och riksdag påverkat till exempel antalet deltagare i tjänsten genom sina beslut och prioriteringar. Regeringen gav även under 2019 Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla nya matchningstjänster.⁶⁰

2.3 Stora skillnader i antalet leverantörer över landet

Antalet leverantörer i STOM har varierat över tid. I november 2019 fanns 158 unika leverantörer (se figur 1 och bilaga 5, avsnitt 2.1).⁶¹ Som mest fanns 176 unika leverantörer (2018).

Figur 1 Antal unika leverantörer och antal avtal som de unika leverantörerna tecknat inom STOM. En leverantör kan ha avtal i mellan 1 och 72 leveransområden



Anm.: "Avtal" avser det totala antalet avtal som de unika leverantörerna tecknat med Arbetsförmedlingen inom STOM. En unik leverantör kan teckna avtal i mellan 1 och 72 leveransområden.

Källa: Arbetsförmedlingens webbplats.

⁵⁹ Regeringsbeslut 2012-12-20, A2012/4138/A, A2012/4268/ADM (delvis), A2012/4269/ADM (delvis).

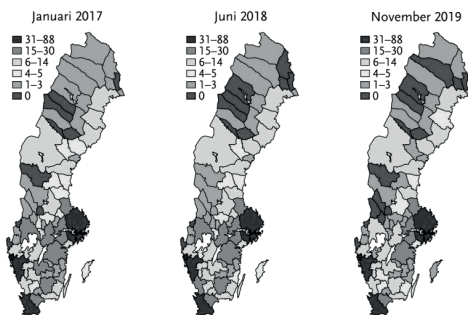
⁶⁰ Regeringsbeslut 2019-07-04, A2019/01323/A.

⁶¹ I granskningen använder vi termerna "unik leverantör" och "leverantör". Vi använder "unik leverantör" för att förtydliga att vi avser de unika organisationer som tecknar avtal med Arbetsförmedlingen om att leverera STOM. En unik leverantör kan sedan teckna avtal för ett varierande antal leveransområden. En unik leverantör kan alltså vara leverantör i flera områden.

Arbetsförmedlingen tecknar avtal med leverantörerna per leveransområde. Totalt är landet uppdelat i 72 leveransområden, som är baserade på Tillväxtverkets så kallade FA-regioner från 2005.⁶² En leverantör kan vara verksam i ett eller flera leveransområden.

Antalet leverantörer som tecknat avtal inom STOM varierar kraftigt mellan olika delar av Sverige (se figur 2 och bilaga 5, avsnitt 2.2). I vissa områden, främst storstadsområdena, är många leverantörer verksamma. I november 2019 fanns det fler än 30 verksamma leverantörer i 3 leveransområden⁶³ och mellan 15 och 30 leverantörer i 5 leveransområden. I andra områden är antalet leverantörer däremot lågt. I 14 leveransområden saknades leverantörer helt. 28 leveransområden hade mellan 1 och 3 leverantörer.⁶⁴

Figur 2 Antal leverantörer per leveransområde



Källa: Arbetsförmedlingens webbplats.

Ett fåtal leverantörer har en stor andel av deltagarna. De 5 största unika leverantörerna har över tid haft mellan cirka 22 och 42 procent av deltagarna (se bilaga 5, avsnitt 2.1). De 10 därefter följande leverantörerna (position 6 till 15 i storleksordning) har över tid haft mellan cirka 20 och 33 procent av deltagarna. Många mindre leverantörer har få deltagare. Under 2019 hade 32 unika leverantörer färre än 10 deltagare per månad.

⁶² Arbetsförmedlingen, *Kundval – Stöd och matchning*, 2018.

⁶³ Antal leverantörer november 2019: Stockholm 69, Malmö 42, Göteborg 35.

⁶⁴ Pendlingsmöjligheterna har förbättrats över tid vilket reflekteras i den nya FA-regionindelningen FA15, där landet är indelat i 60 områden. Men även om leveransområdena skulle definieras enligt den nya indelningen skulle 27 av dessa 60 områden ha färre än fyra leverantörer i november 2019.

2.4 Både antalet deltagare och deltagarsammansättningen har varierat över tid

Antalet deltagare i STOM har varierat kraftigt över tid (se tabell 2). 2017 hade tjänsten som flest deltagare, drygt 90 000. Sedan dess har antalet minskat. Antalet deltagare har varierat kraftigt även under ett och samma år (se figur 3).

Tabell 2 Stöd och matchning. Antal unika deltagare per år, 2014–2019

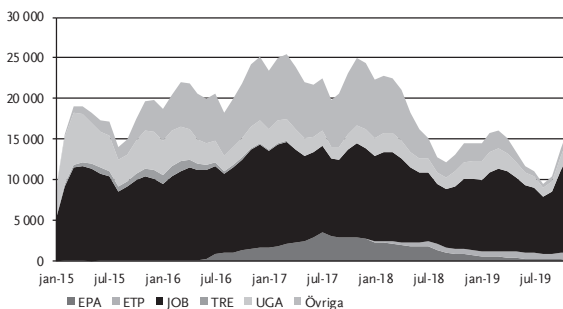
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal deltagare	2 054	62 221	83 444	90 978	72 496	56 344

Anm.: Antal unika individer med nya eller pågående beslut. Siffrorna för 2014 avser endast en månad och inte ett helt år.

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning för år 2016 och 2019.

Deltagarsammansättningen har också förändrats under tjänstens gång (se figur 3 och bilaga 5, avsnitt 3.1). Andelen deltagare i STOM som är långtidsarbetslösa (deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, JOB) eller är relativt nyanlända till Sverige (deltar i etableringsprogrammet) har ökat över tid. Under de första åren av tjänsten kom en relativt stor andel av deltagarna från jobbgarantin för ungdomar (UGA) eller så hade de inte varit arbetssökande länge nog för att delta i JOB. Dessa grupper utgjorde då cirka 40 procent av deltagarantalet. De har i genomsnitt varit arbetssökande kortare tid och har även en förväntat kortare tid tills de finner arbete. Men från och med våren 2018 minskade andelen deltagare från dessa grupper betydligt. I slutet av 2019 utgjorde de endast omkring 20 procent av deltagarna. Lejonparten av programdeltagarna har alltid kommit från JOB men under 2019 blev det ännu mer framträdande.

Figur 3 Antal deltagare per månad och deltagarsammansättningen i STOM 2015–2019



Anm.: EPA = Etableringsplan, ETP = Etableringsprogrammet, JOB = Jobb- och utvecklingsgarantin, TRE = Sysselsättningsfasen (fas 3), UGA = Jobbgarantin för ungdomar, Övriga = Övriga utanför garantierna eller etableringen. Det blev möjligt för arbetssökande i etableringsuppdraget att ta del av STOM under våren 2016.

Källa: Arbetsförmedlingen.

2.5 Ungefär en fjärdedel av deltagarna är i arbete eller studier tre månader efter STOM

År 2019 var cirka 23 procent av de arbetssökande i arbete 90 dagar efter att de deltagit i STOM (se tabell 3). Få av deltagarna studerade 90 dagar efter att de avslutat STOM. Andelen deltagare i arbete och studier 90 dagar efter STOM har minskat över tid. En bidragande orsak till detta är sannolikt den förändrade deltagarsammansättningen, med en minskad andel deltagare i spår 1 och ökad andel deltagare i spår 3 över tid (se bilaga 5, avsnitt 3.1).

Tabell 3 Andel i arbete eller studier 90 dagar efter avslutat deltagande i STOM

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andel i arbete 90 dagar efter avslutat deltagande	-	30	28	27	27	23
Andel i studier 90 dagar efter avslutat deltagande	-	5	4	3	3	3

Anm.: Andelen i studier avser personer som avaktualiserats till reguljär utbildning eller påbörjat ett utbildningskontrakt.

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar för år 2016 och 2019.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

Andelen deltagare som är i arbete eller studier 90 dagar efter avslutat deltagande i STOM varierar mellan de olika spår, men har varit relativt konstant inom respektive spår över tid. Under åren 2016–2019 har andelen deltagare som är i arbete eller studier 90 dagar efter STOM för spår 1 varierat mellan 36 och 39 procent och för spår 3 mellan 26 och 29 procent. För spår 2 (22–25 procent) och spår 4 (19–21 procent) har andelen varit något lägre.⁶⁵

Fakta om STOM 2019

Antal deltagare	56 344
Andel som är i arbete 90 dagar efter avslutat deltagande	23 %
Andel som är i studier 90 dagar efter avslutat deltagande	3 %
Antal leveransområden	72
varav områden med inga leverantörer (nov)	14
varav områden med 1–3 leverantörer (nov)	28
varav områden med fler än 30 leverantörer (nov)	3
Utbetalda medel (miljoner kronor)	787

Källor: Arbetsförmedlingens årsredovisning för år 2019 och Arbetsförmedlingens webbplats.

⁶⁵ För 2019 avser siffrorna endast perioden januari–september. Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-04-21.

3 De arbetssökandes val av leverantör

En grundförutsättning för att kvalitetskonkurrensen inom ett valfrihetssystem ska fungera effektivt är att brukarna både kan göra och gör välinformerade val av leverantör. För att de arbetssökandes valsituation ska fungera ändamålsenligt bedömer Riksrevisionen därför att det är viktigt att följande kriterier är uppfyllda:

- Arbetsförmedlingen tillhandahåller tillräcklig, tillförlitlig och jämförbar information om leverantörerna, där leverantörernas resultat utgör en central del.
- De arbetssökande kan tillgodogöra sig informationen.
- De arbetssökande väljer leverantörer baserat på information om leverantörernas resultat.

Arbetsförmedlingen har utvecklat en rating som ska ge information om hur bra leverantörerna är på att nå målet med tjänsten, med hänsyn tagen till deras förutsättningar. Riksrevisionen bedömer att deltagarna till viss del baserar sina val på ratingen. Leverantörer med en högre rating får fler nya deltagare och en förbättrad rating leder till att fler deltagare väljer leverantören. Vissa grupper med en i genomsnitt svagare ställning på arbetsmarknaden väljer dock leverantörer med hög rating i något mindre utsträckning än andra grupper. Skillnaderna är dock inte särskilt stora. Flera olika empiriska källor pekar också ut närheten till leverantören som en viktig faktor vid de arbetssökandes val.

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen tillhandahåller relevant information till de arbetssökande när de ska välja leverantör. Men informationen kan vara svår att tillgodogöra sig för arbetssökande med begränsade kunskaper i svenska, och till viss del svår att jämföra mellan olika leverantörer.

3.1 Ratingen påverkar deltagarnas val, men även närheten spelar stor roll

De arbetssökande väljer leverantör efter att en arbetsförmedlare bedömt att de ska ta del av tjänsten. Enligt de arbetsförmedlare vi intervjuat och talat med i fokusgrupper kan valsituationen gå till på olika sätt.⁶⁶ Ett exempel som ges är att den arbetssökande kan få information om valet vid ett möte eller via mejl. Sedan kan den arbetssökande få upp till några veckor på sig att välja leverantör. I andra fall kan den arbetssökande få hjälp att välja leverantör direkt vid ett personligt möte. Ett ytterligare exempel som ges är att leverantörer i ett område presenterar

⁶⁶ Riksrevisionen träffade fokusgrupper av arbetsförmedlare från fyra olika lokala enheter. Därutöver intervjuade vi också två arbetsförmedlare individuellt vid en femte enhet enskilt. För ytterligare information om fokusgrupperna och intervjuerna, se bilaga 1.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

sig för de arbetssökande på så kallade mässor, och att de arbetssökande sedan väljer antingen på plats eller i efterhand.

På sin webbplats tillhandahåller Arbetsförmedlingen olika typer av information om leverantörerna. En typ av information är en rating av leverantörerna. Ratingen syftar till att visa hur väl leverantörer lyckas med att hjälpa deltagare att få ett arbete eller påbörja studier, med hänsyn tagen till deras förutsättningar.⁶⁷ Varje leverantör får ett ratingbetyg mellan noll och fyra stjärnor, där de bästa får fyra och de sämsta en. Leverantörer som är nya i systemet eller inte har haft tillräckligt många arbetssökande hos sig får noll stjärnor. Arbetsförmedlingen har utvecklat ratingen vid flera tillfällen, till exempel utökad den från 3 till 4 stjärnor.

För att se om de arbetssökande väljer leverantör baserat på information om leverantörernas resultat har vi analyserat sambandet mellan leverantörernas rating och antal deltagare. I vår analys använder vi ett datamaterial som består av samtliga STOM-leverantörer hos Arbetsförmedlingen mellan juni 2016 och september 2019 samt alla arbetssökande som för första gången deltog i STOM under den tiden.⁶⁸ I vår analys av ratingen avser vi med deltagare fortsättningsvis dessa förstagångsdeltagare. En mer utförlig beskrivning av analysen presenteras i bilaga 5, avsnitt 4 och 5.

Valet av leverantör spelar roll för deltagarnas chans att nå ett lyckat resultat. Enligt Riksrevisionens beräkningar kunde en genomsnittlig arbetssökande som valde en leverantör med den högsta ratingen (4 stjärnor) vid den senast publicerade ratingen (september 2019) förvänta sig i genomsnitt 16 procentenheter högre sannolikhet att nå ett lyckat resultat med tjänsten under uppföljningsperioden jämfört med om hen valde en genomsnittlig leverantör (se bilaga 5, avsnitt 4). Jämfört med att välja en leverantör med den lägsta ratingen (1 stjärna) var sannolikheten att nå ett lyckat resultat i genomsnitt 30 procentenheter högre för en genomsnittlig arbetssökande som valde en leverantör med den högsta ratingen. Det är möjligt att betydelsen av ratingen skiljer sig åt mellan olika grupper av arbetssökande. Det är inget Riksrevisionen har undersökt.

⁶⁷ För mer detaljerad information om hur ratingen fungerar, se bilaga 5, avsnitt 4.

⁶⁸ Analysen har begränsats till förstagångsdeltagare eftersom de enligt uppgift i SOU 2019:3 till cirka 90 procent gör ett aktivt val av leverantör. Riksrevisionen valde därför att analysera samma grupp. Det har dock senare visat sig i kommunikation med Arbetsförmedlingen att även icke förstagångsdeltagare har ungefär samma grad av aktivitet i valet om deltagare vars deltagande i STOM förlängs med en ny period exkluderas (e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-02-14). Riksrevisionen har därför testat att inkludera samtliga inflydande deltagare till leverantörerna (exkluderat deltagare som får sitt deltagande i tjänsten förlängt med en ny period). Inkluderingen gör mycket lite för parameterestimatet. Om något, blir de marginellt starkare.

3.1.1 Leverantörer med högre rating får i genomsnitt fler nya deltagare

Vår analys visar vidare att det finns ett tydligt positivt samband mellan en leverantörs rating och antalet nya deltagare. Exempelvis hade leverantörer med tre stjärnor (när det var den högsta ratingen) i genomsnitt drygt två fler förstagångsdeltagare per månad jämfört med leverantörer med två stjärnor (motsvarar 24 procent fler; se tabell 4 och bilaga 5, avsnitt 5.1). Efter förändringen av ratingen hade leverantörer med fyra stjärnor i genomsnitt knappt fyra fler förstagångsdeltagare per månad jämfört med leverantörer med tre stjärnor (motsvarar 51 procent fler).

Tabell 4 Genomsnittligt inflöde av nya förstagångsdeltagare till leverantörer per månad, fördelat på rating. Endast leverantörer med minst en förstagångsdeltagare. Genomsnitt per månad mellan juni 2016 och september 2019

	Förstagångsdeltagare			Observationer
	Medelvärde	Standardavvikelse	Max	Antal
Juni 2016–november 2018				
Inga stjärnor	4,6	5	78	6 167
1	6,5	8	103	1 667
2	10,1	11,4	121	5 995
3	12,5	13,4	111	1 869
Totalt	7,9	9,8	121	15 698
December 2018–september 2019				
Inga stjärnor	3,2	3	22	1 315
1	4	4,5	46	262
2	5,9	5,8	48	817
3	7,7	7,1	52	909
4	11,6	12,2	73	323
Totalt	5,7	6,7	73	3 626

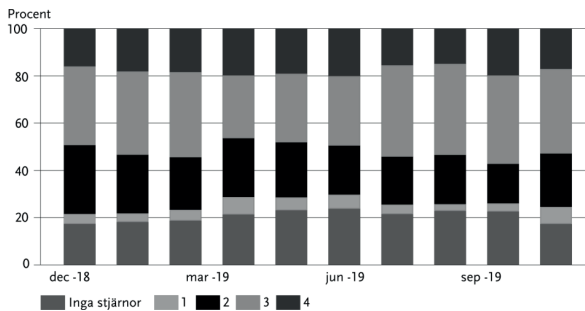
Källa: Arbetsförmedlingen.

Det ska noteras att alla deltagare inte har samma tillgång till leverantörer med högsta rating. Under exempelvis ratingsperioden september–november 2019, fanns det en topprankad leverantör med fyra stjärnor i 25 av 72 leveransområden (se bilaga 5, avsnitt 2.2). Cirka 74 procent av alla nya STOM-deltagare fanns vid den tidpunkten i ett leveransområde med minst en topprankad leverantör.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

På grund av ratingens konstruktion är antalet leverantörer med rating 4 och rating 1 ungefär lika många, liksom antalet leverantörer med rating 2 och rating 3. Antalet leverantörer med rating 2 och 3 är av samma orsak större än antalet leverantörer med rating 1 och 4 (se bilaga 5, avsnitt 4 och 5.1). Men eftersom fler deltagare väljer leverantörer med högre rating blir andelen deltagare som går till de högst rankade leverantörerna betydligt större. Till exempel var det i genomsnitt cirka fem procent av alla förstagångsdeltagare som valde en leverantör med rating 1 under perioden december 2018 till september 2019, medan knappt 20 procent valde en leverantör med rating 4. Detta visas i figur 4.

Figur 4 Andelen förstagångsdeltagare fördelat på leverantörsrating, per månad december 2018 till september 2019



Källa: Arbetsförmedlingen.

3.1.2 En förändrad rating påverkar deltagarnas val

Våra analyser visar även att en förändrad rating för en leverantör påverkar inflödet av nya deltagare (se bilaga 5, avsnitt 5.2.2).⁶⁹ Analysen visar dock inte någon effekt av en förändrad rating förrän kort efter att det Arbetsförmedlingen gjorde det lättare för deltagarna att hitta och jämföra olika leverantörers rating genom att göra ratingen tillgänglig i ett sökverktyg på myndighetens webbplats.⁷⁰ Den genomsnittliga effekten beror främst på ett ökat antal deltagare till leverantörer med den högsta ratingen. Under perioden med fyra stjärnor som högsta rating ger en förändring från en till två stjärnor för en leverantör knappt någon ökning alls av antalet nya deltagare. En ökning från två till tre stjärnor ger däremot cirka 23 procent fler deltagare i genomsnitt och en ökning från tre till fyra stjärnor ger

⁶⁹ I praktiken är detta en vägd genomsnittsförändring. Skattat på perioden december 2018 till september 2019.

⁷⁰ Den första tiden fanns ratingen tillgänglig i ett dokument på Arbetsförmedlingens webbplats.

28 procent ytterligare (motsvarar ca 3,7 fler deltagare). Vi finner inga statistiskt säkerställda skillnader mellan att sakna rating och att ha en stjärna. I genomsnitt ökar (minskar) en förändrad rating med en stjärna inflödet av nya deltagare med cirka 22 procent under perioden med fyra stjärnor som högsta rating.⁷¹

Vi finner också att effekten av att få den högsta ratingen ökade efter att systemet utökades från tre till fyra stjärnor. I det nya systemet med fyra nivåer ger fyra stjärnor 64 procent fler nya deltagare jämfört med en stjärna. I det gamla systemet gav tre stjärnor 51 procent mer jämfört med en stjärna. Alla resonemang om förändring av effekten över tid kopplat till vissa tidpunkter är dock behäftade med osäkerhet. Vi vet nämligen inte hur effekten hade utvecklats om de olika förändringarna eftersom vi inte har någon kontrollgrupp att jämföra med. Analyserna visar också att effekten av en förändrad rating är starkare en till två månader efter att den nya ratingen erhållits, snarare än direkt efter att den nya ratingen publicerats.

Resultaten ligger i linje med tidigare studier. En studie av ratingsystemet inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem för jobbcoach, som påminde mycket om ratingen i STOM, fann att leverantörer som får en förbättrad rating i genomsnitt också får ett ökat inflöde av arbetssökande.⁷² Huvudresultatet från en opublicerad studie från Arbetsförmedlingen av ratingsystemet inom STOM var att en enhets ökad ratingnivå motsvarar i genomsnitt cirka 20 procent fler förstagångsdeltagare.⁷³

3.1.3 Vissa grupper av arbetssökande med svagare ställning på arbetsmarknaden väljer i något lägre utsträckning leverantörer med hög rating

Analyserna visar att det finns en tendens att deltagare med lägre utbildning, deltagare med längre arbetslöshetstid och deltagare som är utrikes födda i genomsnitt i något lägre utsträckning väljer leverantörer med hög rating (tre och fyra stjärnor) (bilaga 5, avsnitt 3.2). Skillnaderna mellan grupperna är dock aldrig större än knappt tio procentenheter, och ofta mindre än så.

Det finns även skillnader i vilken utsträckning olika grupper av arbetssökande påverkas av en *förändring* i rating hos en leverantör (bilaga 5, avsnitt 5.2.2).⁷⁴ Exempelvis verkar gruppen yngre deltagare (under 31 år) reagera mer på att leverantörer förbättrar sin rating än gruppen äldre (över 54 år). Deltagare födda i Europa reagerar också något mer på en förändrad rating jämfört med dem som

⁷¹ Ett viktat genomsnitt.

⁷² Gerdes, "Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?", 2015.

⁷³ SOU 2019:3.

⁷⁴ Analyserna visar dock att det inte finns några större skillnader i vilken utsträckning olika grupper väljer en leverantör som förändrat sin rating från 1 till 2 stjärnor.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

är födda utanför Europa. Förgymnasialt utbildade regerar svagare än gymnasialt utbildade, men skillnaden mot eftergymnasialt utbildade är inte lika stor och inte heller statistiskt signifikant. Avseende tid i arbetslöshet finns dock inga tydliga linjära mönster.

Även en studie av ratingsystemet inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem för jobbcoacher fann att vissa grupper arbetssökande, de födda utanför Europa och de med lägre utbildning, inte reagerade på en förändrad rating i lika hög utsträckning som andra.⁷⁵ Tidigare studier av andra valfrihetssystem har indikerat att personer som är "bättre socialt situerade och med hög utbildning" har lättare att ta till sig information vid valet av utförare.⁷⁶

Att vissa grupper av arbetssökande i något lägre utsträckning väljer leverantör baserat på deras rating skulle kunna bero på att de har svårare att tillgodogöra sig den information som ratingen bär. Men det skulle till exempel även kunna bero på att de väljer leverantör delvis baserat på andra kriterier.

3.1.4 Annat än ratingen påverkar också deltagarnas val

Riksrevisionen skickade ut en enkät till deltagare i STOM där vi bland annat frågade vad som påverkade dem i deras val av leverantör. Det var möjligt för respondenterna att ange att flera, eller alla, svarsalternativ påverkade deras val. De rangordnade inte alternativen. Svarefrekvensen på enkäten var cirka 30 procent, så resultaten ska tolkas med viss försiktighet.⁷⁷

Leverantörens geografiska läge, alltså hur nära det är till leverantören, är det som flest deltagare (knappt 80 procent av de som svarar att de gjorde ett aktivt val av leverantör) anger har påverkat deras val (45 procent att det påverkade dem mycket och 33 procent att det påverkade dem till viss del) (se tabell 5). Därefter följde leverantörernas rating, egen kontakt med leverantören och leverantörens presentation på Arbetsförmedlingens webbplats. Mellan 60 och 70 procent av de svarande som anger att de gjort ett aktivt val av leverantör uppger att dessa tre faktorer påverkade deras val (mycket eller till viss del).

Cirka 40 procent anger att något annat alternativ påverkade deras val mer än närheten till leverantören. För exempelvis rating är samma siffra cirka 50 procent.

⁷⁵ Gerdes, "Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?", 2015.

⁷⁶ SKL, *Vad vet vi om kundval? – En forskningsöversikt*, 2010, s. 28.

⁷⁷ För mer information om enkäten, se bilaga 2.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 5 Fråga till deltagare som avslutat STOM: Påverkade följande dig när du valde leverantör? Andelar i procent.

	Ja, det påverkade mig mycket	Det påverkade mig till viss del	Nej, det påverkade mig inte alls	Vet inte/ Har inte deltagit i STOM
Leverantörens geografiska läge (hur nära det var till leverantören)	45	33	19	3
Egen kontakt som jag hade med leverantören, t.ex. via möte, telefon, e-post eller öppet hus	36	25	37	3
Leverantörens ratingbetyg (hur många stjärnor leverantören hade)	35	33	29	4
Hur leverantören presenterade sig på Arbetsförmedlingens hemsida	28	37	32	3
Att leverantören hade en inriktning mot en viss bransch eller yrke	27	29	41	4
Stöd och hjälp från personal på Arbetsförmedlingen t.ex. med att ta fram och förklara information inför mitt val	20	24	52	4
Rekommendation om att välja en specifik leverantör från personal på Arbetsförmedlingen	19	25	52	4
Rekommendation eller tips som jag fick från t.ex. vän eller släkting	19	19	58	4
Att det var möjligt att få stöd på ett visst språk hos leverantören ⁷⁸	17	16	64	4

Anm.: I tabellen redovisas enbart svaren från de respondenter som angav att de valde leverantör själva. Om svaren från samtliga respondenter räknas med förändrar det andelarna endast i mindre utsträckning, och påverkar inte den övergripande bilden. Antal svarande = 1 307.

Källa: Riksrevisionens enkät till deltagare i STOM.

Vi har inte närmare analyserat varför leverantörernas geografiska läge påverkar de arbetssökandes val. Men en anledning kan vara att reskostnaden och restiden ofta kan bli större till en leverantör som ligger längre bort. Riksrevisionen noterar också att leverantörernas geografiska läge har en relativt framträdande position på Arbetsförmedlingens webbplats, där information om leverantörerna finns

⁷⁸ Eftersom frågorna enbart ställdes på svenska kan personer med begränsade kunskaper i svenska ha besvarat enkäten i lägre utsträckning. Andelen som svarade att det var möjligt att få stöd på ett visst språk hos leverantören påverkade deras val skulle därför ha kunnat vara större om svarsfrekvensen varit högre.

tillgänglig.⁷⁹ Möjligen kan även det påverka. Det hade kunnat vara intressant att analysera om det finns skillnader mellan olika grupper av arbetssökande vad gäller vilka faktorer som påverkar de arbetssökandes val. Men eftersom vi inte har kopplat några individegenskaper till deltagarnas svar har vi inte kunnat göra det.

Bilden att de arbetssökande väljer en leverantör som ligger nära dem geografiskt framkommer även i intervjuer med arbetsförmedlare. I vissa intervjuer menar arbetsförmedlarna också att ratingen spelar roll, liksom det språk eller en annan inriktning som leverantören kan tillhandahålla service utifrån. Rekommendationer från vänner och familj framhålls också i vissa intervjuer. Det framkommer också att arbetssökande kan komma in till arbetsförmedlingen med en önskan om en specifik leverantör och be om att få STOM och att förmedlarna ibland uppfattar detta som att de arbetssökande kontaktats av en leverantör, uppmanats att be arbetsförmedlaren om denna tjänst och specifikt välja dem. En uppfattning som framkommer i en intervju är också att de arbetssökande ibland erbjuds gåvor av leverantörer för att välja dem. Även leverantörer lyfter i intervjuer fram närheten till leverantören som en viktig aspekt för de arbetssökande när de väljer leverantör, liksom rekommendationer från till exempel vänner och andra deltagare. Även ratingen upplevs av leverantörerna spela viss roll för de arbetssökandes val.

Arbetsförmedlingen har i en rapport konstaterat att många deltagare väljer STOM-leverantör utifrån geografisk närhet eller baserat på rekommendationer från vänner och bekanta.⁸⁰

3.1.5 Ratingen relativt robust för längre uppföljningshorisont och andra utfallsmått

Vi har även granskat tillförlitligheten i ratingen på två olika sätt. Det så kallade R2-värdet är det mått som Arbetsförmedlingen använder för att mäta ett lyckat utfall för en deltagare i STOM. R2 kan sägas vara en anmälan från en leverantör till Arbetsförmedlingen om att en deltagare arbetat eller studerat i tillräcklig omfattning för att leverantören ska få resultatersättning (fyra månader för arbete respektive en termins heltidsstudier vid gymnasial utbildning eller tjugo veckors heltidsstudier vid eftergymnasial utbildning). Ett godkänt R2 är avgörande både för att leverantören ska få resultatersättning och för leverantörernas rating. Arbetsförmedlingen ska verifiera resultatersättning vid arbete genom att kontrollera att deltagaren inte längre är inskriven vid myndigheten som arbetssökande, eller är inskriven i en sökandekategori som innebär att hen har fått arbete i önskad omfattning. Om den arbetssökande påbörjat en anställning som inte motsvarar önskat arbetsutbud ska dock leverantören komplettera sin begäran

⁷⁹ Arbetsförmedlingen, "Sök leverantör inom Stöd och matchning", hämtad 2020-01-02.

⁸⁰ Arbetsförmedlingen, *Växthus – Externa tjänster, arbetssökande*, 2018.

om resultatर्सättning med skriftliga intyg från arbetsgivaren.⁸¹ En deltagare skulle dock kunna avsluta sin inskrivning vid Arbetsförmedlingen utan att ha fått ett arbete eller påbörjat studier. Därmed skulle en leverantör kunna få ett godkänt R2 utan att ha nått målet med STOM.

Riksrevisionen har analyserat den problematiken. Sedan 2019 ska alla arbetsgivare rapportera in anställda till Skatteverket varje månad. Därför kan Riksrevisionen undersöka hur många av de STOM-deltagare som påbörjade en anställning under 2019 som ledde till ett godkänt R2, som faktiskt återfinns i Skatteverkets månadsregister.

Analysen visar att 96 procent av dessa deltagare hade minst fyra månader med en positiv inkomst under resultatperioden, eller omvänt att fyra procent som mest hade tre månader med inkomst under resultatperioden (se bilaga 5, avsnitt 5.4.1).⁸² Eventuella periodiseringar av löneutbetalningar och andra bokföringsmässiga teknikaliteter samt kvaliteten på Skatteverkets data gör dock att vi inte kan uttala oss om huruvida resultatर्सättning därmed har betalats ut på felaktiga grunder för dem som inte hade minst fyra månader med mer än noll kronor i inkomst. Om vi istället undersöker andelen som haft minst 10 000 kronor i genomsnittsinkomst i fyra månader under resultatperioden blir andelen cirka 95 procent. Om vi höjer gränsen till 16 000 kronor, sjunker andelen som klarar gränsen till 82 procent. Det kan finnas flera orsaker till det. En är att det inte krävs att deltagarnas anställning är på heltid för att R2 ska godkännas. Hel resultatर्सättning betalas ut om deltagaren har fått ett arbete som motsvarar hans arbetsutbud. Halv resultatर्सättning betalas ut om arbetet motsvarar minst 50 procent av deltagarens önskade arbetsutbud.⁸³ Vi har vare sig uppgifter om individernas arbetsutbud eller om de fått hel eller halv resultatर्सättning, vilket gör att vi inte kan undersöka detta närmare.

Sammanfattningsvis verkar Arbetsförmedlingens mått R2 korrespondera relativt väl med Skatteverkets månadsuppgifter. Men att cirka 5 procent av deltagarna med ett godkänt R2-värde inte hade mer än 10 000 kronor i genomsnittslön under resultatperioden eller att knappt 20 procent når upp till en inkomst på en lön motsvarande 16 000 kronor i månaden skulle behöva utredas ytterligare. Om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att använda uppgifter från Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkningen av ratingen och vid utbetalning av resultatर्सättning till leverantörerna skulle detta både kunna öka ratingens tillförlitlighet och minska risken för felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen har själva påtalat detta behov till regeringen.⁸⁴

⁸¹ Arbetsförmedlingen, *Kundval – Stöd och matchning*, 2018. Om vare sig ändring av sökandekategori eller avaktualisering skett i Arbetsförmedlingens register ska Arbetsförmedlingen ta kontakt med deltagaren för att kontrollera om arbetet har varat tillräckligt länge.

⁸² Månaderna mellan R1 och R2 plus 1 månad för att hantera att löner ofta betalas ut i efterskott.

⁸³ Arbetsförmedlingen, *Kundval – Stöd och matchning*, 2018.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, 2019.

Ett annat potentiellt problem är att i ratingsystemet belönas arbeten som varar minst fyra månader, men längre arbeten belönas inte ytterligare. Det skulle därför kunna vara så att leverantörer med högre rating uppnår denna genom att i högre grad matcha deltagare mot mer kortvariga arbeten. Om kravet på varaktighet i arbete (och utbildning) skulle förlängas är det alltså möjligt att leverantörernas rating skulle se annorlunda ut. Vi har därför undersökt hur stor andel av deltagare med godkänt R2-värde hos leverantörer med olika rating som är i arbete även med en längre uppföljningshorisont (cirka ett år).⁸⁵

Analysen visar inga statistiskt säkerställda skillnader mellan deltagare som under perioden juni 2016 till januari 2017 fick godkänt R2 genom en leverantör med en stjärna och deltagare som fick godkänt R2 från leverantörer med högre rating (bilaga 5, avsnitt 5.4.2). De hade alla cirka 73 procents sannolikhet att vara registrerade som förvärvsarbetande i november 2017.⁸⁶ I denna aspekt kan därmed kvaliteten i matchningen betraktas som likvärdig mellan leverantörer med olika rating. Det tyder på att leverantörer med en högre rating inte uppnår denna genom att matcha deltagare mot mer kortvariga arbeten, åtminstone inte med ett års uppföljningshorisont. Huruvida 73 procents förvärvsintensitet i gruppen är att betrakta som tillräckligt bra ligger dock utanför syftet med den här granskningen.

I vår utvärdering av ratingsystemet har vi däremot inte granskat den statistiska modell som korrigerar olikheter i förutsättningarna för olika leverantörer i ratingmodellen, den så kallade profileringsmodellen. Det är säkert möjligt att i vissa avseenden förbättra modellen och därmed precisionen i prediktionerna, men att det i sin tur skulle kasta om ordningen på leverantörerna på något avgörande sätt bedömer Riksrevisionen inte som troligt.

3.1.6 Utvecklingsbehov kvarstår för ratingen

Ratingen inkluderar deltagare som påbörjat STOM mellan 13 och 24 månader innan ratingen publiceras. Det skulle kunna finnas ett värde med att ratingen inkluderade deltagare som påbörjat STOM närmare i tiden än så. Ratingen skulle då till exempel kunna ge de arbetssökande som ska välja leverantör en mer aktuell bild av deras resultat. Att ratingen enbart inkluderar deltagare som påbörjat tjänsten relativt långt tillbaka i tiden har lyfts fram som en brist i Riksrevisionens intervjuer med leverantörer.⁸⁷ Leverantörerna upplever problem både med att resultat långt tillbaka i tiden spelar roll för dagens rating och att det tar tid innan förbättrade resultat slår igenom i ratingen.

⁸⁵ R2-värdet är det mått som Arbetsförmedlingen använder för att mäta ett lyckat utfall för en deltagare i STOM. Alltså att personen arbetat eller studerat under tillräcklig tid.

⁸⁶ RAMS-definitionen.

⁸⁷ Vi intervjuade nio leverantörer inom ramen för granskningen. Urvalet var inte representativt för leverantörsmarknaden som helhet. Se bilaga 1 för mer information om intervjuerna.

Som ett skäl till varför ratingen behöver så pass lång uppföljningsperiod anger Arbetsförmedlingen att det annars inte finns tillräckligt underlag för att göra statistiskt säkerställda beräkningar av leverantörernas rating.⁸⁸ Arbetsförmedlingen vill också genom den ratingmetod som myndigheten använder gynna de leverantörer som arbetar mer långsiktigt, till exempel de som försöker få deltagare att påbörja utbildning eller arbetar med kvalitet i matchningen.⁸⁹

Om gränsen för vilka deltagare som inkluderas i ratingens uppföljningsperiod sattes närmare ratingens publiceringstillfälle skulle förändringar i resultat hos en leverantör kunna få snabbare genomslag i ratingen. Det skulle dock kunna missgynna exempelvis leverantörer som har en högre andel deltagare som påbörjar studier än andra leverantörer, om inte hänsyn tas till detta. Kvalificeringstiden för ett lyckat resultat är nämligen något kortare för arbete än för studier (se avsnitt 4.2.1) och det kan dessutom vara relativt lång tid mellan det att ansökan till studier sker och det att studierna påbörjas. Det kan alltså ta längre tid för en leverantör att få ett godkänt resultat om en deltagare påbörjar studier än om deltagaren påbörjar arbete. Så länge matchning mot studier och matchning mot arbete utgör lyckade resultat inom samma ratingsystem verkar det alltså krävas en avvägning mellan vikten av att jämställa de två utfallen och nyttan av att inkludera så aktuell information om leverantörernas resultat som möjligt i ratingen.

3.2 Informationen som Arbetsförmedlingen tillhandahåller är relevant men kan vara svår att tillgodogöra sig och jämföra

Arbetsförmedlingen tillhandahåller även annan information än leverantörernas rating på sin webbplats. Där finns information om leverantörernas geografiska läge, eventuell särskild yrkesinriktning samt eventuella extra språk utöver svenska och engelska som de tillhandahåller tjänsten på.⁹⁰ Där finns också respektive leverantörs kontaktuppgifter, presentation av sig själv och sin metodik, kompetens, företagsinformation med mera. Även kortfattad information om hur valet ska gå till och vad ratingbetyget betyder finns tillgänglig. Arbetsförmedlingen granskar den information leverantörerna presenterar om sig själva innan den publiceras på myndighetens webbplats. Till exempel kontrolleras att leverantörerna inte utlovar gåvor, garanterar arbete, eller liknande. Arbetsförmedlingen kontrollerar däremot inte

⁸⁸ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, 2019.

⁸⁹ Uppgift från företagare för Arbetsförmedlingen 20-02-17.

⁹⁰ Arbetsförmedlingen, "Sök leverantör inom Stöd och matchning", hämtad 2020-01-02.

om alla uppgifter som leverantörerna anger är korrekta, till exempel om de arbetar enligt den metodik de anger.⁹¹

Som en sammanfattande bild av vad de arbetssökande tycker om informationen de har tillgång till i valsituationen kan konstateras att under 2019 angav knappt 60 procent av de svarande i en enkät som Arbetsförmedlingen regelbundet skickar ut till deltagare i STOM att de hade den information de behövde för att göra ett genomtänkt val av leverantör, medan cirka 15 procent angav att de inte hade det.⁹²

3.2.1 Viss information om leverantörerna kan vara svår att jämföra

Riksrevisionen har gått igenom den information om leverantörerna som Arbetsförmedlingen tillhandahåller på sin webbplats. Uppgifterna om leverantörernas rating, geografiska läge, yrkesinriktning samt språkmöjligheter är digitalt sökbara. Riksrevisionen bedömer därför att möjligheten att jämföra olika leverantörer vad gäller dessa aspekter är god. Uppgifter om till exempel metodik och kompetens går dock inte att söka på eller att jämföra i sökfunktionen. Det kan därför vara svårare att jämföra olika leverantörer med varandra i dessa aspekter. Det finns idag heller ingen möjlighet att göra ett urval på till exempel leverantörer som är specialiserade på att hjälpa de arbetssökande att komma vidare till studier, eller inriktade på vissa grupper av arbetssökande som exempelvis akademiker.

Även Arbetsförmedlingen har i en rapport framfört att en ökad jämförbarhet av informationen om leverantörerna skulle kunna underlätta för de arbetssökande.⁹³ I samma rapport framkom också en bild av att STOM-deltagarna upplevde att det fanns många leverantörer att välja mellan och att de önskade tydligare beskrivningar av leverantörerna på webbplatsen. I Riksrevisionens enkätundersökning uppger cirka två tredjedelar av de svarande STOM-deltagarna att bättre möjligheter att jämföra leverantörerna med varandra och mer

⁹¹ Intervju Arbetsförmedlingen 2019-10-01 och Arbetsförmedlingen, *Granskning av tjänstedeklaration – STOM*. Om leverantörerna arbetar enligt den metodik de anger i sin presentation är dock enligt uppgift från Arbetsförmedlingen något som kan tas upp i dialoger med leverantörerna på regional nivå (uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2020-04-07). Se avsnitt 5.2 för mer information om regionala dialoger.

⁹² Arbetsförmedlingen skickar ut enkäten där påståendet ingår en gång i månaden till arbetssökande som avslutat sitt deltagande i STOM under den föregående månaden. Siffrorna gäller perioden januari till november 2019. De arbetssökande svarar på påståendet Jag hade den information jag behövde för att kunna göra ett genomtänkt val på en skala mellan 1 och 5, där 1 betyder "Instämmer inte alls" och 5 betyder "Instämmer helt". För dem som svarat 4 eller 5 på frågan har vi ansett att de instämmer och för dem som svarat 1 eller 2 på frågan har vi ansett att de inte instämmer. Resultatet har varierat över tid. Svarsfrekvensen varierade mellan 23 och 42 procent, men låg i genomsnitt mellan 35 och 40 procent. (Enligt uppgifter från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2020-01-24 och 2020-02-03.) Det är också värt att notera att frågorna endast ställs på svenska i enkäten, och att deltagare med svaga kunskaper i svenska därför kan ha svarat i lägre utsträckning än andra.

⁹³ Arbetsförmedlingen, *Växthus – Externa tjänster, arbetssökande*, 2018.

information om leverantörernas kompetens och arbetssätt skulle ha gjort det lättare för dem att göra ett bra val av leverantör (se bilaga 2).

Riksrevisionen har även gjort en kvalitativ genomgång av 20 presentationer av STOM-leverantörer som finns på Arbetsförmedlingens webbplats. Det är en begränsad genomgång och resultatet ska därför tolkas med viss försiktighet.⁹⁴ I dessa presenterar leverantörerna sig själva och exempelvis sitt arbetssätt, metodik, handledarnas kompetens, med mera. Riksrevisionens bedömning utifrån denna genomgång är att det finns relativt mycket information om vad varje enskild leverantör kan erbjuda de arbetsökande (exempelvis deras arbetssätt och vilka verktyg de använder) och att en relativt tydlig bild ges av detta. Däremot bedömer Riksrevisionen att leverantörernas beskrivningar av sig själva och av exempelvis sin metodik ofta är relativt lika vilket kan försvåra jämförelsen mellan leverantörerna och därmed också göra det svårt för de arbetsökande att basera sitt val av leverantör på dessa parametrar.⁹⁵

Eftersom det finns kontaktuppgifter till leverantörerna har de arbetsökande även möjlighet att på egen hand kontakta leverantörerna och skaffa sig ytterligare information om dem, utöver den som finns på Arbetsförmedlingens webbplats. Att åtminstone vissa arbetsökande gör det är också en bild som framkommer från arbetsförmedlarna vi talat med. I intervjuer och fokusgrupper med arbetsförmedlare vid vissa enheter framkommer också att de arbetsökande ibland kan få information vid mässor där alla leverantörer i ett visst område får komma och presentera sig.

3.2.2 Informationen kan vara svår att tillgodogöra sig för dem med begränsade kunskaper i svenska

Information om tjänsten STOM finns på flera olika språk på Arbetsförmedlingens webbplats. Men informationen om de enskilda leverantörerna finns enbart på svenska på webbplatsen. På vissa leverantörers webbplatser finns information på andra språk, men det gäller inte alla. Att mycket av den skriftliga informationen om leverantörerna endast presenteras på svenska kan försämra möjligheten för arbetsökande med begränsade kunskaper i svenska att tillgodogöra sig informationen. Vid slutet av 2019 var cirka 20 procent av deltagarna placerade i spår 2 eller 4, vilket innebär att de bedömts ha behov av språkstöd på andra språk

⁹⁴ Leverantörspresentationerna valdes ut slumpmässigt. Om en leverantör var verksam i flera leveransområden, och därmed hade flera olika presentationer, valdes en av dessa presentationer ut slumpmässigt. 20 är en relativt liten andel av de cirka 160 unika leverantörer som finns i STOM vid tiden för Riksrevisionens genomgång. Efter de 20 studerade leverantörspresentationerna uppstod dock en viss måttnad så till vida att genomläsningar av nya leverantörspresentationer inte nämnvärt upplevdes ändra den samlade bilden. En mer detaljerad beskrivning av genomgången finns i bilaga 4.

⁹⁵ Att det kan vara svårt att särskilja leverantörerna och deras tjänster utifrån den information som finns på Arbetsförmedlingens webbplats behöver dock inte bero på hur informationen är utformad. Det skulle också kunna vara så att de olika leverantörerna och deras tjänster de facto är väldigt lika. Om så är fallet är inte något som Riksrevisionen har undersökt.

än svenska och engelska (se bilaga 5, avsnitt 3.1). En relativt stor andel av deltagarna i STOM har alltså begränsade kunskaper i svenska. De arbetssökande har dock möjlighet att till exempel få stöd av en arbetsförmedlare eller en tolk i valsituationen.⁹⁶

I Riksrevisionens enkät till deltagare i STOM anger cirka en tredjedel av de svarande att *information om leverantörerna på andra språk än svenska* skulle ha hjälpt dem att göra ett bra val av leverantör. Frågorna i enkäten ställdes dock enbart på svenska, vilket gör att personer med begränsade kunskaper i svenska kan ha besvarat enkäten i lägre utsträckning. Andelen som anger att de skulle ha varit hjälpta av information om leverantörerna på andra språk än svenska skulle därför ha kunnat vara större om svarsfrekvensen varit högre.

Även i ett tidigare valfrihetssystem på arbetsmarknadsområdet, de så kallade etableringslotsarna, konstaterade Riksrevisionen att information om leverantörerna endast presenterades på svenska och att leverantörernas presentationer av sin verksamhet ofta var likartade.⁹⁷

3.2.3 Valsituationen kan vara svår för vissa arbetssökande

Riksrevisionen träffade arbetsförmedlare i fyra fokusgrupper. Därutöver intervjuade vi också två arbetsförmedlare vid en femte enhet.⁹⁸ Ur fokusgrupperna och intervjuerna framträder en bild av att valsituationen kan fungera olika för olika arbetssökande. För sökande med en lite starkare ställning på arbetsmarknaden vad gäller utbildning och relativt goda kunskaper i det svenska språket beskriver arbetsförmedlarna att valsituationen tycks fungera ganska väl och att de flesta arbetssökande är aktiva. De kan ta till sig valsystemet och välja en leverantör som passar dem. För grupper i den motsatta situationen beskriver arbetsförmedlarna det däremot som svårare både för dem själva att kommunicera valsituationen och för de arbetssökande att välja. I vissa intervjuer framförs också att arbetsförmedlarna upplever att det stora antalet leverantörer kan göra det svårt för de arbetssökande att göra ett bra val. Vissa arbetsförmedlare ger också uttryck för en uppfattning om att det är svårt att förklara ratingsystemet för vissa grupper av arbetssökande, till exempel dem med begränsade kunskaper i svenska språket, även om den motsatta uppfattningen också framförs. I intervjuer med anställda på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen framkommer även viss skepsis mot hur ratingen mäter resultat och om den är rättvisande.

⁹⁶ Uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2020-02-12. Det är dock inte möjligt att få fram uppgift på hur vanligt det är att deltagarna får hjälp av tolk i valsituationen (uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2020-02-13).

⁹⁷ Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, 2014.

⁹⁸ Vid varje fokusgrupp deltog tre eller fyra arbetsförmedlare från en enhet. De kom från två eller tre olika lokalkontor vid samma enhet. Enheterna valdes ut för att få så stor spridning som möjligt vad gäller geografi och demografisk sammansättning. Men urvalet gjordes inte för att vara statistiskt generaliserbart och den bild som förs fram av arbetsförmedlare i granskningen kan därför inte ses som representativ för samtliga arbetsförmedlare. För mer information om intervjuerna, se bilaga 1.

3.2.4 Arbetsförmedlarnas bild av sin roll i valsituationen

Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten hålla sig konkurrensneutral.⁹⁹ Det innebär bland annat att när den informerar kunderna om de olika valalternativen så måste det ske på ett likvärdigt sätt. I vissa av Riksrevisionens intervjuer med leverantörer framkom dock en uppfattning om att arbetsförmedlare ibland ger direkta rekommendationer till arbetssökande om vilken leverantör de ska välja eller att de väljer åt de arbetssökande. Leverantörernas bild stöds delvis av svaren i Riksrevisionens enkät till STOM-deltagare. Drygt 40 procent av de som angav att de gjort ett aktivt val svarade att de blivit påverkade (mycket eller till viss del) av rekommendationer från personal på Arbetsförmedlingen om att välja en specifik leverantör (se tabell 5). Arbetsförmedlarna i våra intervjuer och fokusgrupper är dock noga med att de inte får rekommendera någon leverantör.

Förmedlarna ger däremot varierande bilder av hur de går tillväga vid valsituationen. Vissa tolkar valsituationen som att de exempelvis inte får peka ut leverantörer som är specialiserade på en viss bransch, trots att de vet att den sökande har den inriktningen. Andra arbetsförmedlare menar däremot att de visst kan hjälpa till att visa hur de arbetssökande kan söka på olika parametrar, så som yrke och rating, men att de inte får rekommendera en specifik leverantör. Det framkommer också i viss mån olika beskrivningar av hur tydligt de framhåller ratingsystemet för de sökande. En del tycks mycket tydligt framhålla det som en kvalitetsparameter medan andra möjligen nämner det tillsammans med annan information. I vissa fall framträder också en osäkerhet hos arbetsförmedlarna om vad det så kallade ickevalsalternativet baseras på.

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att den arbetssökande ska välja leverantör själv.¹⁰⁰ Men enligt Riksrevisionens bedömning anges där inte närmare vilken information och vilket stöd arbetsförmedlarna ska, och inte ska, ge de arbetssökande. På Arbetsförmedlingens intranät finns dock mer information. Där framgår det att arbetsförmedlare ska "stödjä den arbetssökande så att hon eller han kan göra ett underbyggt val, men utan att styra eller påverka det direkta valet". Det står också: "Du kan även tipsa den arbetssökande om att söka på ratingbetyg".¹⁰¹

Riksrevisionens enkät visar att många STOM-deltagare önskar mer stöd i valsituationen. Cirka 60 procent av de svarande STOM-deltagarna uppger att *mer stöd från personal på Arbetsförmedlingen* skulle göra det lättare för dem att göra ett bra val av leverantör (se bilaga 2).

⁹⁹ Jfr 1 kap § 2 lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd, Kundval – Stöd och matchning*, 2018.

¹⁰¹ Arbetsförmedlingens intranät, "Frågor och svar STOM", hämtad den 2020-03-28.

4 Leverantörernas incitament att leverera en tjänst av hög kvalitet

Utöver att de arbetssökande ska kunna göra välinformerade val av leverantör, är en annan viktig förutsättning för ett effektivt valfrihetssystem att leverantörerna inom systemet ska ha incitament att erbjuda en tjänst av hög kvalitet. Riksrevisionen bedömer att följande tre kriterier är viktiga för att det ska finnas incitament för leverantörerna att leverera goda resultat, och därför behöver vara uppfyllda:

- Det är attraktivt för leverantörer att etablera sig inom valfrihetssystemet.
- Leverantörerna har incitament att hjälpa arbetssökande att hitta arbete eller påbörja studier så snabbt som möjligt.
- Leverantörer som uppvisar dåliga resultat lämnar STOM eller förbättrar sig.

Analyserna visar att det är attraktivt att etablera sig som leverantör i relativt stora delar av landet. Men Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att det i många geografiska områden finns få eller inga leverantörer av STOM. Förutsättningarna för ett välfungerande valfrihetssystem är sämre i dessa områden. Det är dock en liten del av befolkningen som bor i dessa områden. Våra analyser indikerar också att det låga antalet potentiella deltagare är en viktig förklaring till att det inte är attraktivt för leverantörer att etablera sig i dessa områden. Riksrevisionen bedömer vidare att leverantörerna i stort har incitament att nå målet med STOM.

Vad gäller det tredje kriteriet kan vi konstatera att få leverantörer verkar stanna kvar i systemet under lång tid med kontinuerligt lägsta rating. De allra flesta leverantörer som får den sämsta ratingen har försvunnit ur systemet, eller förbättrat sig, inom ett år.

Avslutningsvis kan vi också konstatera att de intervjuade leverantörerna lyfter fram att de stora och ibland plötsliga minskningarna av antalet deltagare i STOM under senare år har försämrat förutsättningarna både att etablera sig som leverantör och att leverera en tjänst av hög kvalitet.

4.1 Förutsättningarna för ett välfungerande valfrihetssystem är sämre i vissa delar av landet

Antalet leverantörer varierar stort mellan olika delar av landet (se avsnitt 2.3). I november 2019 saknades till exempel leverantörer helt i 14 av 72 leveransområden, och i 42 av 72 leveransområden fanns färre än 4 leverantörer. I dessa leveransområden bodde dock endast omkring en respektive sju procent av landets befolkning (se bilaga 5, avsnitt 2.2).¹⁰² Sett till befolkningsandel är

¹⁰² Avser befolkningen mellan 20 och 64 år, beräknat för 2018 (se bilaga 5, avsnitt 2.2).

systemets täckningsgrad alltså betydligt bättre. De arbetssökande kan också välja leverantörer i andra leveransområden än det de bor i. Arbetsförmedlingen kan även, efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning, bevilja programresor för deltagande i STOM om det krävs resor för att delta i aktiviteten.¹⁰³ Det finns också möjlighet att ta del av STOM på distans, men den möjligheten används enligt uppgift mycket sparsamt.¹⁰⁴

Alltför få leverantörer i ett område innebär dock en risk för att deltagarnas möjlighet att välja en leverantör som passar dem försämras. Det innebär också sämre förutsättningar för en kvalitetsdrivande konkurrens mellan leverantörerna. Det finns inte heller någon likvärdig tjänst som de arbetssökande kan ta del av i de delar av landet där det saknas leverantörer av STOM.¹⁰⁵ STOM är dock enligt Arbetsförmedlingen inte menad att vara heltäckande eller att vara den enda matchningsaktiviteten från Arbetsförmedlingen, utan ska vara en kompletterande matchningstjänst. Myndighetens ambition har varit att ha leverantörer, och konkurrens mellan leverantörer, i så många leveransområden som möjligt. Enligt myndigheten ska det inte ses som att matchningsmöjligheter uteblir i områden utan STOM-leverantör.¹⁰⁶ Men Riksrevisionen bedömer sammantaget att det finns en risk för att arbetssökande i vissa områden inte har samma möjlighet att delta i STOM eller en likvärdig tjänst.¹⁰⁷

Arbetsförmedlingen informerar enligt uppgift leverantörerna om hur etableringen inom STOM ser ut över landet vid till exempel olika dialoger och möten.¹⁰⁸ Men Riksrevisionen har inte funnit att Arbetsförmedlingen har utrett möjligheten att göra det attraktivare att bli leverantör av STOM i vissa delar av landet. Däremot har Arbetsförmedlingen analyserat frågan om likvärdiga tjänster i hela landet i arbetet med regeringsuppdraget att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten.¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen ställer vidare inte några krav på leverantörerna att exempelvis kunna tillhandahålla tjänsten över hela landet. Kraven och ersättningarna är även de samma oavsett region. Arbetsförmedlingen säger dock inte upp avtal med leverantörer på grund av dåliga resultat eller få

¹⁰³ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018. Det är dock enligt uppgift från Arbetsförmedlingen inte möjligt att ta fram uppgifter om antal beviljade programresor inom STOM (uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-02-20).

¹⁰⁴ Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-06-14. Se också Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018, s. 28.

¹⁰⁵ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-02-12.

¹⁰⁶ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-04-07.

¹⁰⁷ Enligt 3 § 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet.

¹⁰⁸ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-02-18 och 2020-02-19.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, 2019.

deltagare i leveransområden med färre än fyra leverantörer. Det kan sägas vara att ta hänsyn till etableringstätheten i landet.

Riksrevisionen har uppskattat hur många fler arbetssökande per kvadratkilometer som skulle behövas för att samtliga leveransområden ska få minst tre etablerade leverantörer av STOM (se bilaga 5, avsnitt 2.3). Vi har valt antal arbetssökande per kvadratkilometer som ett approximativt mått på potentiellt antal STOM-deltagare, eftersom vi inte känner till det senare. Som ett lägsta krav för vad som kan betecknas som konkurrens inom ett leveransområde har vi satt minst tre leverantörer.

Det finns ett starkt samband mellan antalet arbetssökande per kvadratkilometer och antalet leverantörer.¹¹⁰ Våra beräkningar visar att i de flesta leveransområden som i november 2017 hade färre än tre leverantörer skulle, enligt modellen, antalet arbetssökande per kvadratkilometer i genomsnitt behöva öka sju gånger för att tre leverantörer ska etablera sig. I vissa leveransområden skulle dock antalet arbetssökande behöva öka så mycket som upp till drygt 30 gånger. Det skulle alltså krävas relativt mycket större deltagarunderlag för att få till en konkurrenssituation med minst tre leverantörer i samtliga leveransområden.

Det finns även andra sätt att göra det mer attraktivt att etablera sig som leverantör än att öka deltagarunderlaget. Till exempel skulle det kunna övervägas om kraven på leverantörerna behöver vara desamma i hela landet eller om ersättningen till leverantörerna kan differentieras mellan leveransområdena.

4.2 Leverantörerna har incitament att uppnå goda resultat

Riksrevisionen har i en tidigare rapport funnit brister i incitamentsstrukturen vid Arbetsförmedlingens upphandlingar av insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. Riksrevisionen bedömde bland annat att ersättningssystemen var utformade så att de inte gav incitament till leverantörerna att få deltagarna i anställning så snabbt som möjligt eller till att anställningen skulle bli varaktig.¹¹¹ Även ersättningssystemen inom tidigare valfrihetssystem på Arbetsförmedlingen som jobbcoacherna och etableringslotsarna har fått kritik.¹¹²

¹¹⁰ Antalet arbetssökande per kvadratkilometer förklarar knappt 85 procent av variationen i antal leverantörer. Antalet arbetssökande är hämtade från SCB:s databas LISA och avser situationen i november 2017 och jämförs därför med leverantörsetableringen inom STOM för samma månad.

¹¹¹ Riksrevisionen, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*, 2009.

¹¹² Norberg, *Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster? – eller "It's all about execution"*, 2018; Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, 2014.

4.2.1 Ett lyckat resultat krävs för att få maximal ersättning

Inför införandet av STOM var Arbetsförmedlingen mån om att skapa en fungerande incitamentsstruktur för kvalitetskonkurrens och därmed god måluppfyllelse.

Ersättningssystemet identifierades som en avgörande del för att ge leverantörerna starka incitament att arbeta mot målsättningen att deltagarna ska få ett arbete eller påbörja studier så snabbt som möjligt. Arbetsförmedlingen ansåg därför att det var viktigt att en viss del av ersättningen skulle kopplas till att leverantörerna uppnådde målet med tjänsten.¹¹³

Hel resultat ersättning i STOM utgör mellan cirka 25 och 65 procent av den totala ersättningen till leverantörerna, för de deltagare som uppnår målet med tjänsten (se avsnitt 2.1.1). (Resultat ersättning kan också betalas ut i form av halv resultat ersättning, om arbetet inte motsvarar hela, men minst 50 procent, av den arbets sökandes önskade arbetsutbud. Halv resultat ersättning motsvarar 50 procent av beloppet för hel resultat ersättning.) Andelen resultat ersättning varierar beroende på vilket spår den arbets sökande deltagit i och hur länge hen deltagit i tjänsten. För en deltagare som deltar i spår 4 under tre perioder innan hen påbörjar arbete eller studier av godkänd varaktighet utgör hel resultat ersättning cirka 25 procent av den totala ersättningen. För en deltagare som deltar i spår 1 under en period innan hen påbörjar arbete eller studier av godkänd varaktighet utgör hel resultat ersättning däremot cirka 65 procent av den totala ersättningen. Om en deltagare får arbete eller påbörjar studier under pågående placeringsperiod får leverantören dessutom behålla resterande grund ersättning för perioden, trots att leverantören då inte har några kostnader för deltagaren (den så kallade snabbhetspremien). Det ger incitament för leverantören att hjälpa deltagaren till arbete eller studier så fort som möjligt.

En aspekt av ersättningssystemet kan dock ge leverantörerna incitament att inte försöka få deltagarna att hitta ett arbete eller påbörja studier så snabbt som möjligt. Så kan till exempel vara fallet om leverantören kan förvänta sig en andra period med den sökande. Då är det mer lönsamt för leverantören om den sökande hittar arbete tidigt i den andra perioden snarare än sent i den första perioden. Hur vanligt det är att en deltagare fortsätter en andra period hos samma leverantör, och därmed hur stor denna risk är, har vi dock ingen uppgift om. Det är Arbetsförmedlingen som tar beslut om eventuell förlängning. Deltagaren kan välja en ny leverantör, men om hen inte gör det anvisas deltagaren till samma leverantör som under föregående period.¹¹⁴ Snabbhetspremien innebär också att en leverantör får både resultat- och grund ersättning för en hel period även om en deltagare skulle få arbete efter endast ett par dagar i STOM. Andelen

¹¹³ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning. Analys inför utformningen av en kompletterande arbetsförmedlingstjänst*, 2015.

¹¹⁴ Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-03-11. Se även SOU 2019:3, s. 717.

resultatersättning (inklusive snabbhetspremie) blir då mycket stor, även om det är så att leverantören inte har bidragit till det lyckade utfallet.

Riksrevisionen noterar också att ersättningsystemet (liksom ratingen) kan ge leverantörerna något starkare incitament att matcha deltagare mot arbete än mot studier, eftersom kvalificeringstiden för ett lyckat resultat är kortare för arbete. För att ett arbete ska ge resultatersättning krävs att deltagaren påbörjar en anställning som varar minst fyra månader senast två månader efter avslutat deltagande i STOM. För studier gäller att deltagaren måste ansöka till studierna senast två månader efter avslutat deltagande i STOM och att studierna sedan ska pågå i 20 veckor (eftergymnasiala studier) eller en termin (gymnasiala). Ersättningsystemet ger inte heller leverantörerna incitament att matcha deltagarna mot mer varaktiga arbeten. All resultatersättning utbetalas vid en tidpunkt (efter 4 månaders anställning) och ytterligare tid i arbete premieras inte ytterligare.

Riksrevisionen konstaterar att grundersättningen är viktig för leverantörerna. År 2019 utgjorde grundersättningen (exklusive snabbhetspremie) 77 procent av den totala ersättningen som betalades ut till leverantörer av STOM. Det var dock en minskning från 87 procent år 2015.¹¹⁵ En förklaring till att grundersättningen utgjorde en stor del av den totala ersättningen 2015 var att tjänsten var ny och att utbetalningen av en eventuell resultatersättning sker med viss eftersläpning. Det antal deltagare som leverantörerna får grundersättning för under ett år är inte detsamma som det antal deltagare de kan få resultatersättning för under samma år, utan beror även på antalet deltagare i tjänsten under föregående år. Av den anledningen är det även svårt att göra jämförelser av andelen resultatersättning i STOM över tid, eftersom antalet deltagare har varierat kraftigt mellan åren (se avsnitt 2.4).

Riksrevisionen konstaterar också att ersättningsnivån till leverantörerna har varit oförändrad under de dryga fem år som STOM funnits medan till exempel lokallhyror, 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 (se avsnitt 2.4 och bilaga 5, avsnitt 3).

4.2.2 Ratingsystemet ger också incitament att uppnå goda resultat

Ratingsystemet ger också leverantörerna incitament att uppnå målet med tjänsten. Leverantörer som förbättrar sin rating får i genomsnitt ett ökat inflöde av deltagare, vilket förstås medför högre intäkter (i den mån resultaten inte försämras med fler deltagare; se avsnitt 3.1.2). Leverantörer med en hög rating har

¹¹⁵ Resultatersättningens andel av den utbetalda ersättningen har ökat över tid från 11 procent 2015 till 19 procent 2019 och snabbhetspremiens andel från 2 procent 2015 till 4 procent 2019. (Uppgifter i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-05-29 och 2020-03-19.)

också större sannolikhet att klara sig kvar under längre tid i systemet än leverantörer med lägre rating (se bilaga 5, avsnitt 5.2.1).

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

Drygt hälften av de leverantörer som får den lägsta ratingen (1) antingen lämnar STOM (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 (se bilaga 5, avsnitt 5.2.1). Den längsta sammanhängande perioden med rating 1 var drygt 18 månader (2 leverantörer). Få leverantörer verkar alltså stanna kvar i systemet under lång tid med kontinuerligt lägsta rating.

Leverantörer med dåliga resultat riskerar att få sina avtal med Arbetsförmedlingen uppsagda vid så kallade översyner av STOM.¹¹⁶ Arbetsförmedlingen har under tiden STOM funnits ökat möjligheten att säga upp avtal med leverantörer som uppvisar dåliga resultat. Från början gällde den möjligheten leverantörer med de 10 procent lägsta resultaten. Det ändrades till dem med de 20 procent lägsta resultaten när förfrågningsunderlaget uppdaterades 2018. Från början krävdes också att leverantören skulle ha bland de lägsta resultaten vid "flera mätningar under en sexmånadersperiod" för att riskera att få avtalet uppsagt, vilket senare ändrades till "en eller flera mätningar".¹¹⁷

Arbetsförmedlingen har hittills genomfört översyner av STOM vid fyra tillfällen. Sammanlagt har cirka 65 avtal avslutats på grund av för få deltagare och knappt 80 på grund av för dåliga resultat.¹¹⁸ Den första översynen av STOM-leverantörerna genomfördes 2017, när tjänsten funnits i nästan tre år. Under 2018 genomfördes två översyner, men en av dem avsåg inte hela landet utan enbart Stockholm, Göteborg och Malmö. Under 2019 genomfördes enbart en översyn.

Arbetsförmedlingen säger emellertid inte upp avtal i översyner i leveransområden där det finns färre än fyra leverantörer, även om leverantörer där har dåliga resultat eller för få deltagare.¹¹⁹ Det fanns färre än fyra leverantörer i 42 leveransområden i november 2019 (se avsnitt 2.3). Arbetsförmedlingen har vid de två senaste översynerna haft möjlighet att säga upp avtal med leverantörer som

¹¹⁶ Det gäller leverantörer som har "väsentligt lägre resultat än genomsnittet" vid en eller flera mätningar under en sexmånadersperiod eller har haft färre än tio deltagare i ett leveransområde under en sexmånadersperiod (Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018 s. 29).

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2014; Arbetsförmedlingen, *Kundval – Stöd och matchning*, 2018.

¹¹⁸ Översyn 1 kundvalet Stöd och matchning 2017. Datum 2017-10-17; Översyn 2 kundvalet Stöd och matchning 2018. Datum 2018-04-16; Översyn 3 kundvalet Stöd och matchning 2018. Datum 2018-10-30 och Översyn 4 kundvalet Stöd och matchning 2019. Datum 2019-05-15.

Arbetsförmedlingen, "Uppföljning av upphandlade arbetsförmedlingstjänster", hämtad 2019-12-12.

¹¹⁹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018 s. 29, och uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2020-02-12.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

uppvisar dåliga resultat vid ett enstaka ratingtillfälle.¹²⁰ Men i praktiken har myndigheten krävt att en leverantör ska ha återkommande dåliga resultat vid minst två ratingtillfällen för att avtalet ska sägas upp.¹²¹

Sammanlagt har drygt 800 avtal med leverantörer avslutats från starten av STOM fram till september 2019.¹²² Cirka 145 sades alltså upp som en följd av Arbetsförmedlingens översyner av STOM. Ytterligare knappt 90 hävdes eller sades upp av Arbetsförmedlingen som en sanktion till följd av konstaterade brister hos leverantörerna mellan 2016 och september 2019.¹²³ En stor mängd avtal avslutas alltså även på leverantörernas eget initiativ. Nya leverantörer tillkommer också löpande. Under 2019 godkändes exempelvis fram till mitten av december 16 nya unika leverantörer (se bilaga 3).

4.2.4 Förändringar i deltagarantal och deltagarsammansättning har påverkat leverantörernas förutsättningar

Antalet deltagare i STOM har varierat påtagligt under senare år (se avsnitt 2.4). Som huvudförklaring till den kraftiga minskningen i antalet deltagare mellan 2017 och 2018 (se avsnitt 2.4) anger Arbetsförmedlingen en minskning av anslag 1:2 (ap 1 Aktivitetsstöd) för 2018. Det fanns enligt Arbetsförmedlingen en förväntan från regeringen om en växling från deltagande i program för de arbetssökande till anställning utan och med stöd, som till exempel extratjänster. Det ledde till att Arbetsförmedlingen beslutade om prioriteringar av programinsatser och att utrymmet att använda upphandlade tjänster som STOM minskade.¹²⁴ Andelen deltagare i STOM utanför garantiprogrammen och etableringsprogrammet minskade kraftigt (se avsnitt 2.4).

Den främsta anledningen till den minskade volymen i STOM under 2019 var att Arbetsförmedlingens anslag för arbetsmarknadspolitiska program och insatser minskade kraftigt, liksom förvaltningsanslaget. Att antalet deltagare åter ökade kraftigt från och med andra halvan av 2019 berodde till stor del på att Arbetsförmedlingen pekade ut STOM som en av tre prioriterade tjänster och efter det arbetade aktivt med att öka antalet anvisningar.¹²⁵ Regeringen gav även

¹²⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018 s. 29.

¹²¹ Intervju Arbetsförmedlingen 2019-10-23; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018, s. 29.

¹²² Riksrevisionens beräkningar på data från Arbetsförmedlingen.

¹²³ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-10-07.

¹²⁴ Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2018*, 2018; Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2018*, 2019, s. 58; Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-06-14, och uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2019-12-13 och 2020-01-10.

¹²⁵ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2019*, 2020, och uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2019-12-13.

i november 2019 Arbetsförmedlingen i uppdrag att väsentligt öka antalet deltagare i upphandlade matchningstjänster.¹²⁶

I Riksrevisionens intervjuer med leverantörer framfördes uppfattningen att de kraftiga minskningarna av antalet deltagare under 2018 och 2019 gjorde det svårare att uppnå lönsamhet och att upprätthålla kvaliteten i tjänsten. I vissa intervjuer framfördes också uppfattningen att förändringarna i deltagarantal ibland har kommit med kort varsel eller helt utan förvarning. Bättre framförhållning från Arbetsförmedlingens sida och ökad förutsägbarhet i deltagarvolymerna efterfrågas i flera intervjuer. Riksrevisionen noterar också att även det omvända förhållandet, med en snabb ökning av antalet deltagare, skulle kunna utgöra en risk för lägre kvalitet i tjänsten.¹²⁷

Deltagarantalet i STOM kan självklart variera över tid med exempelvis konjunkturen. Men politiska beslut och prioriteringar har de senaste åren bidragit till kraftiga minskningar i antalet deltagare. Enligt Riksrevisionens bedömning verkar flera av orsakerna bakom svängningarna ha varit utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Men myndighetens prioriteringar till följd av de politiska besluten kan också ha bidragit.

Inte bara antalet deltagare i STOM har förändrats över tid, utan även deltagarsammansättningen (se avsnitt 2.4). Deltagarna står i genomsnitt längre från arbetsmarknaden nu än under de första åren STOM fanns. Vissa intervjuade leverantörer är av åsikten att det i viss mån är fel grupp arbetssökande som deltar i STOM nu och att vissa deltagare inte är matchningsbara. Även 2017 ansåg bara hälften av de tillfrågade STOM-leverantörerna i en enkät att de deltagare som anvisas skapar förutsättningar att nå målet med tjänsten.¹²⁸

En uppfattning som framkommer i intervjuer med leverantörer är också att de tillåtna aktiviteterna i verktygslådan inte är tillräckliga för den målgrupp som idag deltar i STOM. Vissa leverantörer anser att det skulle behövas möjlighet till fler rustande aktiviteter. Men den motsatta uppfattningen framförs också, att det finns en relativt stor frihet inom ramen för aktiviteterna i den existerande verktygslådan och att aktiviteterna går att anpassa så att de täcker deltagarnas behov. Riksrevisionen kan också konstatera att endast en ny aktivitet, "hälsofrämjande aktiviteter", har lagts till verktygslådan under den tid STOM funnits. Några ytterligare ansökningar om att lägga till nya aktiviteter har inkommit, men dessa har bedömts kunna inrymmas under redan godkända aktiviteter.¹²⁹

¹²⁶ Regeringsbeslut 2019-11-21, A2019/02240/A, A2019/02134/SV. Ett uppdrag med samma innebörd finns även i regeringsbeslut A2020/00865/A.

¹²⁷ Man kan jämföra med t.ex. Forslund och Vikström, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, 2011, där det finns en diskussion om att en snabb volymökning i arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talet kan ha påverkat kvaliteten negativt.

¹²⁸ I en enkät som Arbetsmarknadsutredningen lät skicka ut till leverantörer av STOM år 2017 instämde 50 procent av de svarande i hög eller ganska hög utsträckning i påståendet *Arbetsförmedlingens val av deltagare som anvisas till tjänsten skapar förutsättningar att nå målet med tjänsten* medan knappt 50 procent instämde i liten utsträckning eller inte alls. (SOU 2019:3, s. 702.)

¹²⁹ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-04-07.

5 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. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att följande kriterier är uppfyllda för att Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning ska kunna säkerställa att tjänsten håller en hög kvalitet:

- Arbetsförmedlingen har en ändamålsenlig struktur för hur relevanta kontroll- och uppföljningsinsatser av leverantörerna ska genomföras och dokumenteras såväl vid inträdet som under pågående tjänst.
- Arbetsförmedlingen genomför och dokumenterar de beslutade kontroll- och uppföljningsinsatserna enhetligt och systematiskt, och vidtar relevanta åtgärder vid konstaterade brister eller dålig kvalitet.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna inte genomförs på ett sätt som säkerställer att tjänsten håller en hög kvalitet. Det finns utrymme för förbättringar i såväl utformningen som genomförandet av Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna.

Myndigheten har en i huvudsak ändamålsenlig struktur med både proaktiva och reaktiva uppföljningsverktyg som är anpassade för att kunna uppfylla de olika syften som leverantörsuppföljningen har. Riksrevisionen bedömer dock att den nationella nivåindelningen av leverantörerna, som Arbetsförmedlingen gör i syfte att kunna prioritera resurserna för proaktiv uppföljning av samtliga upphandlade leverantörer, inte tar tillräckligt mycket hänsyn till kvalitetsaspekter och att det därmed finns en risk att uppföljningsresurserna inte läggs där de mest behövs. Arbetsförmedlingen har förvisso möjlighet att väga in kvalitetsaspekter i den regionala nivåindelningen och vid val av vilka kvalitetsgranskningar som ska genomföras. Riksrevisionens granskning visar dock att regionernas nivåindelning till stor del utgår från antalet deltagare, och Riksrevisionens bedömning är att omfattningen på kvalitetsgranskningar som berör STOM har varit tämligen begränsad.

Riksrevisionen konstaterar också att kvalitetsrevisioner och oannonserade besök hos leverantörerna i proaktivt syfte inte har kunnat genomföras i önskad omfattning enligt tjänstemän som Riksrevisionen talat med som arbetar med leverantörsuppföljning på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen. Vidare visar analysen att det varierar stort i vilken mån klagomål registreras. Riksrevisionen bedömer också att det finns brister i dokumenteringen av klagomål, och att klagomålsutredningar inte alltid är tillräckligt grundliga för att säkerställa att identifierade brister blir åtgärdade hos leverantören. Detta leder till att det finns

en risk att leverantörer som egentligen inte lever upp till avtalsvillkoren kan finnas kvar i systemet och därmed få konkurrensfördelar gentemot andra aktörer i systemet.

5.1 Många potentiella leverantörer utesluts redan vid inträde till systemet men kontrollen kan förstärkas ytterligare

För att bli en leverantör i STOM måste anbudsgivaren uppfylla alla krav som Arbetsförmedlingen ställt i det så kallade förfrågningsunderlaget.¹³⁰ Arbetsförmedlingen granskar nya ansökningar löpande vartefter de kommer in. Granskningen omfattar såväl mer automatiska kontrollmoment (exempelvis ekonomisk kontroll genom Creditsafe) som mer tidskrävande bedömningar av varje anbudsgivares lämplighet och potential att utföra en bra tjänst. Enligt uppgift begär myndigheten sällan in till exempel cv eller intyg för att verifiera de uppgifter som anbudsgivaren lämnat om personalens utbildning och kompetens.¹³¹ Annat, som till exempel att leverantören disponerar över de lokaler där tjänsten ska levereras, ska leverantören intyga genom exempelvis ett hyreskontrakt innan kontrakt tecknas. Om det inte framgår att lokalerna är tillgängliga för deltagare med funktionsnedsättningar ska detta intygas av hyresvärden genom ett intyg.¹³² Vissa saker, till exempel om lokalerna uppfyller de ställda kraven, kan Arbetsförmedlingen även kontrollera i samband med ett så kallat uppstartsmöte. Kontrollen vid inträde är till viss del riskanpassad. Djupare granskning av anbud kan till exempel göras om anbudsgivaren har underleverantörer, tidigare historik på Arbetsförmedlingen eller en svag finansiell situation.

Under perioden 2014–2019 inkom närmare 1 400 ansökningar varav cirka 20 procent godkändes av Arbetsförmedlingen.¹³³ I samband med starten av STOM godkändes 44 procent av ansökningarna medan motsvarande andel år 2019 uppgick till enbart 12 procent. I de fall ansökan inte blir godkänd har leverantören möjlighet att ansöka på nytt. Många återkommer med nya ansökningar, ibland flera gånger.¹³⁴

Sedan förfrågningsunderlaget för STOM uppdaterades i juni 2018 finns en tidsgräns på 12 månader innan en leverantör som fått ett avtal uppsagt i en översyn kan teckna nytt avtal för tjänsten.¹³⁵ Tidigare fanns ingen tidsgräns, och exempelvis etablerade sig fem av de leverantörer som Arbetsförmedlingen sa upp avtalet med i en översyn av STOM 2017 i samma leveransområde igen inom

¹³⁰ Mer om de uppställda kraven finns i avsnitt 2.1.2.

¹³¹ Intervju Arbetsförmedlingen 2019-10-01.

¹³² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018.

¹³³ Intervju Arbetsförmedlingen 2019-10-01.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018, s. 29–30.

ett år.¹³⁶ Arbetsförmedlingen uppger själva att andelen leverantörer som återkom i STOM direkt efter att de utesluts genom att byta namn och organisationsnummer var ”betydligt större” innan tidsgränsen infördes.¹³⁷

Vi har inte granskat genomförandet av kontrollen och kan därför inte uttala oss om huruvida kontrollen genomförs i tillräcklig omfattning och tillräckligt noggrant. Men eftersom majoriteten av ansökningarna avböjs tyder det ändå på att många aktörer som vill komma in i systemet förhindras.

5.2 En i huvudsak genomtänkt leverantörsuppföljningsmodell

Arbetsförmedlingens leverantörsuppföljningsmodell utgår från leverantören, inte den specifika tjänsten, och är utformad för att användas på samtliga upphandlade arbetsförmedlingstjänster och utbildningar. Det finns alltså ingen särskild uppföljningsmodell för just STOM-leverantörer.

5.2.1 Både reaktiva och proaktiva inslag

Modellen för leverantörsuppföljning består enligt Arbetsförmedlingens indelning av tre delar:¹³⁸

- Leverantörsdialoger utgör basen i vad Arbetsförmedlingen kallar den proaktiva uppföljningen. De genomförs på nationell och/eller regional nivå, dock inte med samtliga leverantörer (mer om leverantörsdialoger finns i avsnitt 5.2.3 och 5.3.1).
- Finansiell uppföljning är enligt Arbetsförmedlingen också en del av den proaktiva uppföljningen. Den handlar om att löpande bevaka ett stort antal finansiella parametrar och annan relevant information från olika källor i syfte att finna eventuella avvikelser och problemområden som bör förändras för djupad ekonomisk granskning av leverantören.
- Hantering av klagomål och misstankar om brister och avvikelser som kommer till myndighetens kännedom, klagomålshanteringen, utgör basen i det Arbetsförmedlingen kallar den reaktiva uppföljningen.

Utöver de tre delarna genomför Arbetsförmedlingen även andra insatser för att följa upp leverantörerna: exempelvis avtalsgenomgångar, uppstartsmöten, tematiska och nationella granskningar som är proaktiva verktyg. Arbetsförmedlingen gör också oannonserade besök hos leverantörerna. Dessa bedömer Riksrevisionen utifrån intervjuer med Arbetsförmedlingen kan ske både

¹³⁶ SOU 2019:3.

¹³⁷ Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, 2019, s. 111.

¹³⁸ Arbetsförmedlingen, *Bilaga till Beslut om Leverantörsuppföljningen i den nya organisationen VO Arbetsgivare*, 2019.

i reaktivt och proaktivt syfte. En viktig del av kontrollen sker också via den dokumentation som leverantörerna löpande ska skicka in till Arbetsförmedlingen.¹³⁹

5.2.2 Delat ansvar med på pappret tydliga roller

Det övergripande ansvaret för leverantörsuppföljning ligger på enheten Leverantörsuppföljning. Enheten ansvarar bland annat för nivåindelning av leverantörerna, nationella leverantörsdialoger, utredningar av klagomål som inte lösts på regional nivå, olika typer av granskningar samt för att samordna och stödja leverantörsuppföljningen på regional nivå.

Den regionala nivån (tidigare marknadsområden och numera regioner) ansvarar framförallt för att genomföra regionala dialoger och andra typer av möten med leverantörerna samt för att utreda klagomål och avvikelser och ska mer generellt fungera som länk mellan leverantören och Arbetsförmedlingen.

Den tidigare organiseringen av leverantörsuppföljningen inom marknadsområdena varierade såväl med avseende på roller som på dimensioneringen av resurserna. I och med omorganisationen den 1 juli 2019 och därav följande beslut om att justera leverantörsuppföljningen in i den nya organisationen har Arbetsförmedlingen strävat mot att renodla och tydliggöra leverantörsuppföljningens roll och ansvar samt att få till en mer enhetlig regional struktur inom leverantörsuppföljning.¹⁴⁰

Arbetsförmedlare på de lokala arbetsförmedlingskontoren ansvarar i första hand för att följa upp deltagarna, framför allt genom att hantera och kontrollera de handlingar som leverantören löpande skickar in via KA webbstöd. De ska också ta emot och registrera klagomål men inte utreda dem.¹⁴¹

Delat ansvar med flera olika roller har medfört en del utmaningar i organisationen. Enligt den interna uppföljningen från 2018 ansåg cirka 53 procent av dem som arbetade med leverantörsuppföljning på regional och nationell nivå att det fanns en tydlig ansvarsfördelning mellan marknadsområdena och enheten Externa tjänster (nuvarande Leverantörsuppföljning). Utifrån intervjuerna som Riksrevisionen genomfört på de olika nivåerna tycks det finnas en relativt god uppfattning om den egna rollen. Däremot stämmer inte alltid förväntningarna på vad de andra nivåerna inom myndigheten ska göra överens med i vilken utsträckning de har möjlighet att uppfylla dessa förväntningar. Till exempel framkommer det i intervjuerna att det från regional och central nivå finns förväntningar på att arbetsförmedlarna ska registrera klagomål, medan vissa förmedlare ibland

¹³⁹ Den dokumentationen omfattar gemensam planering, periodisk rapport, avvikelserapport, resultatrapport 1 och 2 samt slutredovisning. Utöver de dokumenten ska leverantören också ha upprättat veckovis schema för varje deltagare samt informativ rapport som Arbetsförmedlingen kan begära in vid behov.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen, *Bilaga till Beslut om Leverantörsuppföljningen i den nya organisationen VO Arbetsgivare*, 2019.

¹⁴¹ Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-06-14.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

upplever att det är svårt att veta när något ska anmälas som ett klagomål. Den regionala nivån ska bland annat följa upp klagomål och genomföra regionala dialoger och granskningar. Vid Riksrevisionens intervjuer på regional nivå framkommer dock att de inte alltid har tillräckligt med resurser för att göra oannonserade besök (som kan vara en del av granskningar och klagomålsuppföljning) i önskad omfattning eller att följa upp om klagomålen har åtgärdats. I intervjuer framkommer också att de regionala uppföljarna i högre grad än avsett har fått stödja arbetsförmedlarna hur de använder STOM. I och med att STOM blev en av de prioriterade tjänsterna vid Arbetsförmedlingen under hösten 2019 har det på varje lokalt arbetsförmedlingskontor rekryterats en särskild kontaktperson för just STOM. Eftersom kontaktpersonernas uppgift är att vara stöd till såväl leverantörerna som arbetsförmedlarna renodlar det också de regionala leverantörsuppföljarnas roll framöver.

Arbetsförmedlingen har, efter internrevisionens tidigare påpekanden om otydlig ansvarsfördelning inom leverantörsuppföljning, tagit fram två omfattande rutinsamlingar: en för klagomålshantering och en för genomförandet av dialoger. Enligt Riksrevisionens bedömning ger samlingarnas detaljerade beskrivningar av arbets sätt, roller och ansvar goda förutsättningar för att säkerställa en enhetlig kontroll och uppföljning av leverantörerna.

5.2.3 Differentierad uppföljning som utgår från riskbaserad indelning av leverantörerna

För att kunna använda resurserna för kontroll och uppföljning där de gör mest nytta gör Arbetsförmedlingen varje halvår en riskbaserad indelning av samtliga sina leverantörer. Indelningen görs utifrån hur kritiska de är för Arbetsförmedlingens verksamhet, det vill säga hur mycket deras eventuellt uteblivna leverans skulle påverka Arbetsförmedlingens möjlighet att uppnå sina mål. Leverantörerna delas in i tre grupper: verksamhetskritiska, måttligt verksamhetskritiska och övriga.¹⁴² Indelningen baseras på hur många deltagare respektive leverantör har och hur mycket ersättning Arbetsförmedlingen betalar ut till dem. Parametrarna avser inte enbart STOM utan samtliga upphandlade tjänster.

Den riskbaserade nivåindelningen styr i vilken omfattning och med vilka verktyg varje enskild leverantör följs upp. Till exempel omfattas de mest verksamhetskritiska leverantörerna av tätare uppföljning, bland annat i form av enskilda dialoger på nationell nivå.

¹⁴² Efter den nationella nivåindelningen omvandlar varje region den till sin egen nivåindelning som görs för de leverantörer som är verksamma i respektive region. De regionala nivåindelningarna ska göras med utgångspunkt från de nationella riskberäkningarna men med möjlighet att justera utifrån regionspecifika kunskaper och erfarenheter av leverantörerna.

Med tanke på det stora antalet leverantörer och avtal bedömer Riksrevisionen att det är befogat att prioritera resurserna, vilket Arbetsförmedlingen också gör. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att den nuvarande nivåindelningen medför ett antal problem.

För det första bedömer Riksrevisionen att den nivåindelning som Arbetsförmedlingen idag tillämpar innebär att den proaktiva uppföljningen i form av nationella dialoger omfattar en mycket liten del, runt 16 procent, av samtliga STOM-leverantörer, och även en relativt liten andel av STOM-deltagarna. De 25 leverantörer som klassades som verksamhetskritiska eller måttligt verksamhetskritiska vid nivåindelningen för andra halvåret 2019 hade sammanlagt cirka 65 procent av deltagarna i samtliga upphandlade tjänster,¹⁴³ men endast 43 procent av deltagarna i STOM.¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen har även själv kommenterat att täckningsgraden i nivåindelningen är lägre i STOM än i andra upphandlade tjänster.¹⁴⁵

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens möjlighet att följa upp klagomål och säkerställa att eventuella brister blir åtgärdade, det vill säga den reaktiva uppföljningen, är sämre hos mindre leverantörer eftersom myndigheten inte har regelbundna fysiska möten med dessa i samma utsträckning. I Riksrevisionens intervjuer med leverantörer framkommer det att vissa leverantörer upplever att större leverantörer kontrolleras och granskas hårdare än mindre. Riksrevisionens beräkningar visar att de verksamhetskritiska och måttligt verksamhetskritiska leverantörerna hade cirka 43 procent av samtliga STOM-deltagare i juni 2019, men endast stod för cirka 24 procent av samtliga inkomna klagomål under januari–juni 2019. Antalet klagomål är med andra ord relativt sett färre hos de verksamhetskritiska än hos gruppen övriga leverantörer. Uppgifter som Riksrevisionen tagit del av visar också att många leverantörer i gruppen övriga tillhör de STOM-leverantörer som har haft flest klagomål per deltagare.¹⁴⁶

För det andra anser Riksrevisionen att det, inte minst med tanke på Arbetsförmedlingens uttalade resultatfokus i STOM, vore relevant att väga in även leverantörernas tidigare resultat i den riskbedömning som görs av leverantörerna. I dagens nivåindelning är det alltför stort fokus på kvantitet istället för kvalitet. Som beskrivits ovan utgår den nationella nivåindelningen från deltagarvolym och storleken på utbetalda medel hos varje leverantör. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har det i något fall förekommit att myndigheten vid den nationella nivåindelningen tagit hänsyn även till vissa kvalitetsaspekter. Regionerna kan justera den nationella nivåindelningen utifrån de leverantörer som finns i respektive region, och ta hänsyn till lokal situation och upplevelser av

¹⁴³ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-02-20.

¹⁴⁴ Avser juni 2019.

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingen, *Nivåindelning av leverantörer inför första halvåret 2020*, 2019.

¹⁴⁶ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-12-02.

kvalitativa behov för just den regionen.¹⁴⁷ Riksrevisionen bedömer dock att den möjligheten används i begränsad omfattning; i stort sett samtliga regioner utgår i sin regionala nivåindelning från antalet deltagare hos leverantörer eller den nationella nivåindelningen. Även andra parametrar som påverkar leverantörernas förutsättningar att leverera en tjänst av hög kvalitet, till exempel tidigare brister och klagomål, vore enligt Riksrevisionens bedömning relevanta att väga in i riskbedömningen. Sådana parametrar används dock idag exempelvis för att prioritera vilka tematiska granskningar eller granskningar av specifika leverantörer som myndigheten ska göra (se avsnitt 5.3.3). Enligt Riksrevisionens bedömning görs dock dessa typer av granskningar i liten utsträckning.

5.3 Leverantörsuppföljningen bör genomföras mer systematiskt och på ett mer enhetligt sätt

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har använt sig av både proaktiva och reaktiva verktyg för att följa upp leverantörerna men Riksrevisionen bedömer att leverantörsuppföljningen bör genomföras mer systematiskt och på ett mer enhetligt sätt.¹⁴⁸

Enligt Arbetsförmedlingen ska fokus i leverantörsuppföljningen ligga på proaktivt arbete.¹⁴⁹ Granskningen indikerar dock att en stor del av leverantörerna främst följs upp på förekommen anledning, det vill säga vid eventuella klagomål eller misstankar om avvikelser. Det framkommer i intervjuer med tjänstemän på flera nivåer att det ibland inte finns resurser att genomföra delar av den proaktiva uppföljningen, som kvalitetsrevisioner och oannonserade besök, i önskad omfattning och att resurserna inte upplevs tillräckliga för att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Resurserna för leverantörsuppföljning är inte uppdelade på reaktivt respektive proaktivt uppföljning vilket innebär att de kan tas i anspråk där de behövs som mest för tillfället.

5.3.1 Leverantörsdialogerna fyller en viktig funktion men omfattar inte alla leverantörer

Leverantörsdialogerna är ett bra tillfälle att säkerställa att leverantören har förmåga att leverera tjänsten, men även att prata om strategiska frågor och utvecklingsfrågor. Verksamhetskritiska och måttligt verksamhetskritiska leverantörer följs upp via regelbundna dialoger: 1–2 gånger om året på nationell nivå samt i varierande antal på regional nivå. Leverantörer som tillhör gruppen övriga, som i november 2019 utgjorde 84 procent av samtliga STOM-leverantörer,

¹⁴⁷ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-04-07.

¹⁴⁸ I bilaga 3 redogörs för i vilken omfattning de olika verktygen och åtgärderna har genomförts under 2014–2019.

¹⁴⁹ Enligt Arbetsförmedlingen är det bärande i uppföljningsmodellen att man har proaktiviteten i relationen och att man träffas löpande nära verksamheten där den bedrivs.

omfattas inte av några dialoger på nationell nivå. De erbjuds ibland dialoger eller andra typer av möten på regional eller lokal nivå, beroende på vilken region de verkar i och hur stora de är. En bild som framkommer vid Riksrevisionens intervjuer i en region med få leverantörer är att det förs en kontinuerlig dialog med samtliga leverantörer och att eventuella problem löses löpande. Omvänt framträder i områden med många leverantörer en bild att dialogerna istället främst sker med de större och verksamhetskritiska leverantörerna (vilka inte behöver vara samma som i den nationella nivåindelningen) medan de mindre leverantörerna primärt träffar Arbetsförmedlingen i grupp, antingen i form av gruppdialoger eller leverantörsforum. På sådana möten tas generella problem upp men inte enskilda iakttagelser eller resultat. Enligt den årliga enkäten till leverantörerna instämde knappt hälften av de svarande¹⁵⁰ i att leverantörsuppföljningen bidrar till förbättring och utveckling av deras verksamhet.

Resurserna till leverantörsuppföljning på regional nivå har historiskt sett varierat mellan de olika marknadsområdena då det har varit upp till varje enskild marknadsområdeschef att besluta om det. Efter omorganiseringen till en indelning i sex regioner från och med den 1 juli 2019 har myndigheten dock haft en uttalad ambition om en mer enhetlig leverantörsuppföljning och därmed även ett mer enhetligt sätt att resursätta kontroll och uppföljning.¹⁵¹

5.3.2 Oannonserade besök hinns inte alltid med

Eftersom de mindre leverantörerna inte är föremål för dialoger på samma sätt som de större är oannonserade besök i princip det enda sättet att systematiskt kontrollera efterlevnad av vissa krav hos dessa. Oannonserade besök framhålls i intervjuer som ett bra sätt att kontrollera att leverantörerna lever upp till de ställda kraven. Ibland görs de utifrån att en leverantör fått klagomål, ibland utifrån en specifik frågeställning (till exempel att begära ut schema) riktad till flera leverantörer i samma region. Dock framstår det i intervjuerna som att detta sker relativt osystematiskt, dels mellan olika regioner, dels tidsmässigt. Orsaken till att det inte görs i större omfattning anges primärt vara att det inte finns tid till detta.

5.3.3 Vissa uppföljningsverktyg har använts i liten omfattning

Den nationella leverantörsuppföljningen kan initiera olika typer av kvalitetsgranskningar: tematiska granskningar, ekonomiska granskningar och nationella leverantörsgranskningar. Tematiska granskningar är planerade granskningar som bestäms utifrån inkomna signaler och klagomål, resultat från leverantörsdialoger eller utifrån att Arbetsförmedlingen på något annat sätt identifierat ett specifikt område där leverantörerna verkar ha utvecklingsbehov. Enligt intervjuer genomförs dessa med utgångspunkt från årligen upprättade

¹⁵⁰ Här ingår samtliga upphandlade leverantörer, inte enbart leverantörer som levererar STOM.

¹⁵¹ Intervju Arbetsförmedlingen 2019-09-09 och 2019-10-14.

uppföljningsplaner. Under de år som STOM har funnits har Arbetsförmedlingen publicerat tre tematiska granskningar rörande STOM¹⁵² och tre nationella leverantörsgrensningar som initierats på förekommen anledning.¹⁵³ Nationella leverantörsgrensningar kan vara planerade eller initieras vid behov.

Utöver de planerade granskningarna kan Arbetsförmedlingen initiera så kallade fördjupade ekonomiska granskningar av leverantörer som visat en avvikande ekonomisk utveckling. Under 2017 och 2018 genomfördes åtta fördjupade granskningar efter att finansiella avvikelser hos leverantörerna iakttagits.

I Riksrevisionens intervjuer på central nivå framkommer att det ibland saknas resurser för att genomföra granskningar. Detta sägs bero dels på tidsbrist, dels på bristande kompetens hos myndighetens personal.¹⁵⁴ Till exempel har myndigheten inte genomfört några kvalitetsrevisioner de senaste åren, något som var ett tänkt uppföljningsverktyg från början. Med tanke på att Arbetsförmedlingen ger leverantörerna relativt stor frihet att utforma och anpassa tjänsten till respektive deltagare borde granskningar av leverantörernas kvalitetsledningssystem och andra centrala förutsättningar för att leverera en tjänst av hög kvalitet enligt Riksrevisionen vara mer prioriterade i Arbetsförmedlingens granskningsportfölj.

5.3.4 Stora variationer i registrering av klagomål

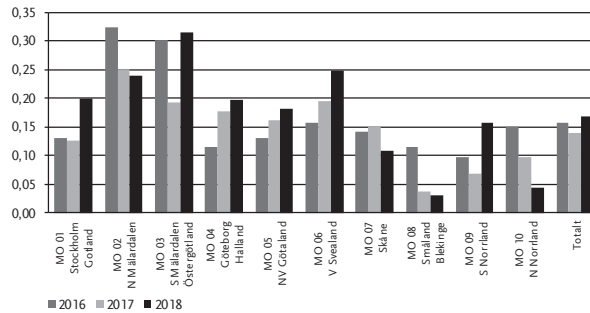
Under perioden 2015–augusti 2019 registrerades 1 764 klagomål inom STOM, vilket motsvarar cirka 0,15 klagomål per månad och 100 deltagare. Under perioden 2016–2019 (till och med juni) medverkade totalt 248 unika leverantörer inom STOM (dock aldrig så många vid samma tillfälle). Drygt 70 procent av dessa (175) har någon gång under denna period fått ett eller flera klagomål avseende brister inom STOM. Såväl det totala antalet klagomål som antalet klagomål per deltagare har varierat stort mellan olika marknadsområden – från 0,03 till 0,32 klagomål per månad och 100 deltagare (se figur 5). Riksrevisionen har inte gjort någon analys av vilka de främsta orsakerna till dessa variationer är men kan ändå utifrån genomförda intervjuer på alla nivåer på myndigheten konstatera att registreringen av klagomål inte har skett på ett enhetligt sätt.

¹⁵² De handlade om tillgången till studie- och yrkesvägledare, handledare i tjänsten respektive leverantörernas arbetsgivarkontakter.

¹⁵³ Under tiden har Arbetsförmedlingen publicerat även andra tematiska granskningar men med koppling till andra tjänster och utbildningar.

¹⁵⁴ Intervju Arbetsförmedlingen 2019-09-09.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 5 Antal klagomål i STOM per månad och 100 deltagare i Arbetsförmedlingens tidigare marknadsområden, 2016–2018

Källa: Arbetsförmedlingen.

Klagomål kan registreras av Arbetsförmedlingens anställda på lokal, regional och nationell nivå¹⁵⁵ men enligt uppgift från myndigheten registreras majoriteten av klagomålen på de lokala arbetsförmedlingskontoren.¹⁵⁶ Det framkommer i intervjuer på central och regional nivå att de arbetssökandes upplevelser och iakttagelser som framförs till arbetsförmedlare är en av de viktigaste källorna för att fånga upp signaler om missförhållanden eller brister, inte minst hos de mindre leverantörer som myndigheten inte har regelbundna dialoger med. I intervjuer på central och regional nivå framkommer samtidigt att klagomålsregistreringen på lokal nivå inte sker på ett enhetligt sätt.

Enligt myndighetens riktlinjer ska alla klagomål som kommer till Arbetsförmedlingens kännedom registreras och hanteras.¹⁵⁷ I intervjuer med arbetsförmedlare framkommer dock att vissa förmedlare ibland upplever att det är svårt att veta när något ska anmälas som ett klagomål. Andra förmedlare menar dock att de registrerar klagomål även om de är osäkra. Ytterligare några har angett att de brukar rådfråga regionala leverantörsuppföljare innan de registrerar klagomål. Det har också framkommit i intervjuer med arbetsförmedlare att de

¹⁵⁵ Till exempel arbetsförmedlare, verksamhetssamordnare, kontaktpersoner för STOM, chefer m.fl. Från och med 1 januari 2020 kan STOM-deltagare själva lämna eventuella klagomål eller synpunkter. Det pågår också ett utvecklingsarbete för att göra detta möjligt via deltagarens "Mina sidor", något som beräknas vara i drift under våren 2020.

¹⁵⁶ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-10-11. Någon tillförlitlig sammanställning över på vilken organisatorisk nivå klagomålen blivit registrerade finns dock inte.

¹⁵⁷ Arbetsförmedlingen, *Handläggarsåd, Kundval – Stöd och matching*, 2018; Arbetsförmedlingen, *Granskning av kompletterande aktörer*, 2015.

istället för att registrera klagomål i första hand rekommenderar de sökande att byta leverantör.

Arbetsförmedlares osäkerhet kring klagomålsregistrering framkommer även i en intern enkät på Arbetsförmedlingen, där enbart 3 av 5 arbetsförmedlare sade sig veta hur man går tillväga med inkomna klagomål.¹⁵⁸ Även om denna andel hade ökat med 7 procentenheter från 2016 till 2018 är det enligt Riksrevisionen en anmärkningsvärt låg andel. Inte minst med tanke på att Arbetsförmedlingens interna revision redan 2014 efterlyste ett tydliggörande avseende klagomålsregistreringen: att det inte bara är klagomål som ska rapporteras in utan alla typer av avvikelser.¹⁵⁹

Sedan 1 januari 2020 har de arbetssökande möjlighet att själva lämna in klagomål via Arbetsförmedlingens webbplats. Detta kan bidra till att fler klagomål på leverantörer registreras. Riksrevisionen noterar dock att denna nya möjlighet medför en risk för att antalet inkomna klagomål kan komma att öka markant. Klagomålen kan enligt intervjuer med Arbetsförmedlingen röra allt från synpunkter till allvarliga avtalsbrott. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen har ett fungerande system för att kategorisera klagomål utifrån väsentlighet och relevans för att kunna prioritera bland dem.¹⁶⁰

5.3.5 Varierande grundlighet i klagomålsutredningar

Granskningen visar att det även finns skillnader avseende grundligheten i utredningsarbetet och dokumentationen av detsamma. Arbetsförmedlingen har upprättat ett system för att registrera och hantera klagomål, med tydliga rubriker och genomtänkt innehåll. Men Riksrevisionens genomgång av ett femtiotal klagomålsärenden¹⁶¹ visar att de ifyllda uppgifterna om klagomålet i flera fall är

¹⁵⁸ Enkäten skickades ut till 864 arbetsförmedlare 2018. Knappt 60 procent av de svarande instämde i påståendet att de visste hur de skulle gå tillväga om de hade klagomål på upphandlad tjänst, utbildning eller leverantör. Enkäten avser dock samtliga upphandlade arbetsförmedlingstjänster som kompletterande leverantörer erbjuder, inte enbart STOM. Svarsfrekvensen var 51 procent. (Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-03-23.)

¹⁵⁹ Arbetsförmedlingen, *Granskning av kompletterande aktörer*, 2015, s. 5.

¹⁶⁰ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen pågår just nu ett arbete med att se över möjligheter att vidga själva klagomålsbegreppet.

¹⁶¹ I syfte att förstå innehållet och ärendegången i klagomålsärenden har Riksrevisionen på plats på Arbetsförmedlingen studerat runt 35 klagomålsärenden som var utvalda för att studera innehållet i klagomålsärenden när leverantörer fått upprepade klagomål inom en och samma kategori (totalt sett rörde det dock ärenden inom olika kategorier eftersom kategorierna varierade mellan leverantörerna). Akterna var spridda över perioden 2016–2019. Utöver de 35 har Riksrevisionen även studerat 15 klagomålsärenden avseende bristen "sent inkommen slutredovisning" inom kategori *planering/rapportering/litteratur*, registrerade under 2017–2019. Dessa urval ger inte ett statistiskt generaliserbart material. Vi kan uttala oss om hur Arbetsförmedlingen arbetat med de ärenden som vi granskat, och eventuella brister som finns i dessa. Men vi kan inte dra några slutsatser om till exempel omfattningen av eventuella brister.

mycket knapphändiga. Samtidigt finns andra ärenden där det är lätt att förstå och följa såväl innehållet i som utredningen av klagomålet.

En bild som framkommer i intervjuer med Arbetsförmedlingen är att hanteringen av klagomål kan variera mellan olika delar av landet men även mellan arbetsförmedlare.¹⁶²

Riksrevisionens genomgång av omkring femton klagomålsärenden rörande för sent inkomna slutredovisningar visar också på olikheter vid klagomålshanteringen.¹⁶³ Det finns fall då ärenden avslutats utan någon redovisning som visar att leverantören vidtagit åtgärder som säkerställer att bristen är åtgärdad. Förklaringar till att ärendet avslutats var till exempel att "leverantören lovar att skicka in slutredovisningar enligt det som krävs i avtalet" och "har mailat kontaktperson hos leverantören och bett om en slutredovisning".

I flera andra fall avseende samma typ av brist fanns det däremot gedigna beskrivningar av ärendets gång som, enligt Riksrevisionens bedömning, visar att bristen med mycket stor sannolikhet blivit åtgärdad. I dessa finns till exempel dokumenterat vilka samtal eller möten Arbetsförmedlingen har haft med leverantören, vilken åtgärdsplan som leverantören upprättat, vilka åtgärder leverantören vidtagit och att Arbetsförmedlingen ska hålla uppsikt över leverantören när nya slutredovisningar inkommer.

I intervjuer med nationella och regionala leverantörsuppföljare framkommer det att leverantörer kan ha återkommande brister, det vill säga att tidigare konstaterade brister upprepas. För att minimera risken för att samma brister återkommer görs ibland uppföljningar några månader efter det att ett klagomålsärende avslutats, till exempel i samband med leverantörsdialoger eller besök. Enligt Riksrevisionens bedömning verkar det dock inte finnas något systematiskt och strukturerat sätt att följa upp tidigare brister, utan det antecknas i ärendehanteringssystemet och ligger på varje uppföljares ansvar att komma ihåg.

Efter en genomgång av några få fördjupade utredningsrapporter¹⁶⁴ från klagomålsärenden som lett till någon sorts sanktion, kan Riksrevisionen dock konstatera att dessa genomförts mycket grundligt. Det har med stor sannolikhet säkerställts att bristerna faktiskt åtgärdats. Vid till exempel konstaterade brister i scheman har ifyllda scheman för flera deltagare och/eller flera veckor begärts in,

¹⁶² I praktiken utreds cirka 90 procent av de inkomna klagomålen lokalt eller på marknadsområdes-/regionnivå (möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-06-14).

¹⁶³ De 15 ärenden avseende bristen "sent inkommen slutredovisning" inom kategori *planering/rapportering/litteratur* valdes slumpmässigt ut ur Arbetsförmedlingens klagomålshanteringssystem i syfte att jämföra dokumentationen och handläggningen av samma typ av brist. Detta urval ger inte ett statistiskt generaliserbart material. Vi kan uttala oss om hur Arbetsförmedlingen arbetat med de ärenden som vi granskat, och eventuella brister som finns i dessa. Men vi kan inte dra några slutsatser om till exempel omfattningen av eventuella brister.

¹⁶⁴ Riksrevisionen har tittat på fyra olika utredningsrapporter som har upprättats under olika år och av olika utredare.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

samt en åtgärdsplan för att säkerställa att detta inte händer igen. Även i intervjuer med Arbetsförmedlingen på central nivå framkommer att handläggningen av klagomålsärenden som blir föremål för en fördjupad utredning i mycket hög grad säkerställer att bristerna är åtgärdade.

5.3.6 Möjlighet till sanktioner vid hantering av allvarliga brister

När det gäller klagomål avseende allvarliga brister¹⁶⁵ har Arbetsförmedlingen tagit fram en så kallad sanktionstrappa som reglerar i vilken ordning åtgärder ska vidtas. Om Arbetsförmedlingen kräver rättelse av en leverantör och leverantören inte åtgärdar det som anges i rättelsen, eller om åtgärderna inte bedöms vara tillräckliga, har Arbetsförmedlingen möjlighet att vidta sanktioner (vite, prisavdrag, kvittning, hävning eller skadestånd) eller avsluta leverantörens avtal.¹⁶⁶ Under perioden 2015–2019 skickade Arbetsförmedlingen ut begäran om rättelse avseende brister inom STOM vid 378 tillfällen, vilket motsvarar en dryg femtedel av alla registrerade klagomål. Under den tiden som leverantören inkommer med sitt svar och myndigheten utreder ärendet omfattas de flesta leverantörer av placeringsstopp.¹⁶⁷

Från och med november 2016 till september 2019 hävdes 89 avtal för 24 leverantörer (exklusive översyner) där Arbetsförmedlingen funnit allvarliga brister i leveransen. Oftast blir en leverantör av med fler än ett avtal (ett avtalsområde). Under 2019 (till och med oktober) hävdes till exempel 37 avtal för totalt 8 leverantörer. Utöver hävningar har Arbetsförmedlingen vid 4 tillfällen gjort återkrav på leverantören och vid 4 tillfällen beslutat om vite.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Till exempel klagomål avseende mutor, jäv, brist i sekretess, trakasserier, skatteskulder och allvarliga arbetsmiljöbrister, även vid konstaterade systematiska brister.

¹⁶⁶ Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-06-14.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Uppgift i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-10-07 och 2019-10-11.

6 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 anser att det är viktigt att följande kriterier är uppfyllda för att Arbetsförmedlingens uppföljning och utveckling av tjänsten ska vara systematisk:

- Arbetsförmedlingen har en löpande uppföljning av STOM och dess olika delar.
- Arbetsförmedlingen har en ändamålsenlig struktur för tjänsteutveckling, det vill säga en organisation med tydlig ansvarsfördelning, tydliga processer för hur inhämtning och analys av erfarenheter och nya kunskaper involveras i tjänsteutvecklingen samt en strategi för tjänsteutveckling.

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen regelbundet följer upp flera olika delar av STOM men att myndigheten gör för få analyser på systemnivå som skulle kunna ge kunskap om till exempel framgångsfaktorerna i tjänsten. Riksrevisionen konstaterar också att Arbetsförmedlingen har vidtagit flera utvecklingsåtgärder för att förbättra tjänsten. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att det är svårt att se hur de olika informationsinsamlingarna och uppföljningsarbetet bidrar till utvecklingsåtgärder, och varför myndigheten prioriterat vissa uppföljnings- och utvecklingsinsatser framför andra. Riksrevisionen kan i sammanhanget konstatera att Arbetsförmedlingen inte har gjort någon riskanalys för STOM under tjänstens gång. Enligt Riksrevisionens bedömning skulle en tjänstespecifik riskanalys utgöra en viktig förutsättning för att kunna prioritera mellan olika uppföljningsaktiviteter och rikta utvecklingsarbetet dit det bäst behövs. Vidare bedömer Riksrevisionen att det idag saknas en tydlig struktur för hur allt uppföljningsarbete ska inkluderas i tjänsteutvecklingen och att det kan vara svårt att samordna all uppföljning som görs i organisationen.

6.1 Mycket information samlas in och följs upp, men kunskapen är begränsad på systemnivå

Enligt Arbetsförmedlingens strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster ska dessa följas upp för att säkerställa kvalitet och utveckling av verksamheten. Myndigheten har också konstaterat att det finns behov av att öka kunskapen om vilka faktorer som bidrar till goda resultat i upphandlade

arbetsförmedlingstjänster.¹⁶⁹ Även kategoriteamet för STOM¹⁷⁰ har poängterat att uppföljning av STOM är en förutsättning för att bibehålla kvaliteten i tjänsten.¹⁷¹

6.1.1 Arbetsförmedlingen har en löpande uppföljning av flera delar av STOM

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen regelbundet, med vissa undantag för det senaste året, har följt upp flera av tjänstens olika delar. Till exempel följs leverantörernas resultat upp via ratingen (se kapitel 3) och översynerna (se kapitel 4). I syfte att fånga upp deltagarnas upplevelse av tjänsten och leverantörerna har Arbetsförmedlingen regelbundet skickat ut en enkät till arbets sökande som deltagit i STOM. I syfte att samla in leverantörernas synpunkter på myndighetens arbetssätt och samarbete med leverantörerna, framför allt avseende leverantörsuppföljning, har Arbetsförmedlingen årligen skickat ut en enkät till samtliga leverantörer som myndigheten har avtal med (inte enbart STOM-leverantörer). Utvecklingsfrågor kring tjänsten och leverantörsuppföljningen kan också tas upp vid leverantörsdialoger.

Tjänsten följs kontinuerligt upp även via lokala kontaktpersoner för STOM (från och med hösten 2019) och via löpande kontakter med enheten Rådgivning och enheten Leverantörsuppföljning.¹⁷²

6.1.2 STOM har utvecklats vid flera tillfällen

Utöver de mer regelbundna data- och informationsinsamlingarna har Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen vidtagit åtgärder för att utveckla och förbättra tjänsten. Flera av utvecklingsåtgärderna har genomförts inom ramen för det arbete som det före detta kategoriteamet för STOM gjorde (se avsnitt 6.2.1). Vissa av dessa utvecklingsinsatser har varit specifika för just STOM medan andra har avsett även andra tjänster på myndigheten.

En av de största utvecklingsinsatserna som vidtagits avsåg uppdateringen av förfrågningsunderlaget 2018. Revideringen omfattade såväl ändrad kravställning på leverantörerna som tydliggörande och omformulering av vissa punkter. En annan större förändring som skett är ratingen som lanserades under 2016 och som har fortsatt utvecklas efter det. En viss utveckling har också skett av den sida på Arbetsförmedlingens webbplats som de sökande kan använda för att välja leverantör. Efter att STOM blev en av myndighetens tre prioriterade tjänster har

¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen, *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*, 2017.

¹⁷⁰ Fram till 1 juli 2019 låg det myndighetsövergripande ansvaret för utveckling av STOM på det så kallade kategoriteamet för STOM. Mer om kategoriteamet för STOM finns i avsnitt 6.2.

¹⁷¹ Arbetsförmedlingen, *Slutrapport för STOM Kategoriinitiativ iteration 1 Underkategori STOM/VAL*, 2019.

¹⁷² Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-03-11.

myndigheten också skapat en ny funktion i tjänsten, lokala kontaktpersoner för STOM.

Även leverantörsuppföljningen, som inte är STOM-specifik men som berör alla STOM-leverantörer, har utvecklats under tiden STOM varit igång. Ett exempel är en utökad intern uppföljning av leverantörsuppföljningen. Relativt nyligen har även en ny process för proaktiv ekonomisk granskning och ett nytt myndighetsövergripande avtalsuppföljningsverktyg (AVUS) implementerats på myndigheten.

6.1.3 Ingen tydlig koppling mellan uppföljning och utveckling

Riksrevisionen kan alltså konstatera att Arbetsförmedlingen samlar in mycket information om olika delar av tjänsten och från de olika aktörerna, och att myndigheten vidtagit flera konkreta åtgärder för att utveckla tjänsten. Men enligt Riksrevisionen är det inte alltid tydligt om och hur den insamlade informationen används till att utveckla och förbättra tjänsten. Till exempel har konstant mellan 23 och 27 procent av respondenterna i enkäten till STOM-deltagare svarat att aktiviteterna de deltog i hos leverantören inte kändes meningsfulla och att stödet de fick inte hjälpte dem närmare arbete eller studier¹⁷³ utan att Riksrevisionen kunnat finna att detta lett till några översyner eller djupare analyser av huruvida aktiviteterna är anpassade till den aktuella målgruppen eller ej. Även när det gäller resultaten från leverantörsenkäten och de synpunkter från leverantörerna som framförts vid leverantörsdialogerna är det för Riksrevisionen oklart hur de sammanställs, analyseras och används på aggregerad nivå (förutom en fråga i enkäten som följs upp som en av målkategorierna inom ramen för verksamhetsuppföljningen). Även leverantörerna själva upplever att deras synpunkter inte alltid tas om hand; enligt leverantörsenkätningen 2018 instämde enbart 43 procent av de svarande leverantörerna i att Arbetsförmedlingen hanterade de synpunkter och utvecklingsområden de framförde vid exempelvis leverantörsdialoger, gruppträffar med mera. Vid Riksrevisionens intervjuer med leverantörer under hösten 2019 har det framkommit att leverantörerna gärna vill bli mer involverade i myndighetens olika utvecklingsfrågor, och flera av de intervjuade leverantörerna ställer sig positiva till att Arbetsförmedlingen gett dem möjlighet att lämna synpunkter i samband med framtagandet av den nya tjänsten Kundval rusta och matcha (KROM).

6.1.4 STOM saknar en riskanalys som skulle kunna bidra till prioritering av uppföljnings- och utvecklingsaktiviteterna

Även om Arbetsförmedlingen har arbetat en hel del med uppföljning och utveckling av STOM kan Riksrevisionen konstatera att det finns aspekter i tjänsten som aldrig har följts upp eller analyserats. Det gäller exempelvis på vilka grunder

¹⁷³ Uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2019-08-06.

de sökande väljer leverantör, vad som kan förklara den relativt låga andelen deltagare som kommer ut i studier, vilka typer av aktiviteter och metoder som är mer framgångsrika än andra och hur antalet leverantörer skulle kunna ökas i de delar av landet där det finns få eller helt saknas leverantörer.

STOM är en omfattande tjänst med många olika delar att förvalta och följa upp. Riksrevisionen finner det rimligt att Arbetsförmedlingen behöver prioritera mellan olika uppföljningsinsatser och utvecklingsinsatser då det skulle vara alltför resurskrävande att följa upp allt. Men Riksrevisionen bedömer att det inte är tydligt hur prioriteringarna är gjorda. Riksrevisionen kan konstatera att Arbetsförmedlingen inte har gjort någon riskanalys för STOM (förutom riskanalysen som gjordes i samband med förarbeten till tjänsten¹⁷⁴). Enligt Riksrevisionen skulle en riskanalys kunna bidra till att rikta uppföljnings- och utvecklingsarbetet dit det behövs bäst. Även kategoriteamet för STOM har i sin slutrapport lyft fram att det funnits för många uppstartade utvecklingsprojekt som aldrig hann slutföras på grund av tids- och resursbrist. Kategoriteamet rekommenderade att myndigheten framöver skulle fokusera på färre samtidiga utvecklingsprojekt.¹⁷⁵

Riksrevisionen bedömer vidare att Arbetsförmedlingen i sin uppföljning och tjänsteutveckling i större utsträckning bör ta hänsyn till omständigheter som kan utgöra stora risker för att inte nå måluppfyllelsen med STOM. Det kan till exempel vara hur konjunkturen, politiken, en förändrad deltagarsammansättning och dylikt kan påverka möjligheten att uppnå målen med tjänsten. Även här skulle en riskanalys för STOM kunna vara till hjälp.

6.2 Mer systematisk tjänsteutveckling kräver en tydlig struktur

Utvecklingen av STOM har under den senaste tiden i hög grad påverkats både av Arbetsförmedlingens organisationsförändringar och av arbetet med att utveckla den nya tjänsten KROM¹⁷⁶. Med tanke på STOM:s omfattning är det dock enligt Riksrevisionen viktigt att ett systematiskt utvecklingsarbete säkerställs även när förutsättningarna för myndigheten förändras.

6.2.1 Kategoriteamet för STOM

Fram till 1 juli 2019 hade Arbetsförmedlingen en tvärfunktionell grupp, ett så kallat kategoriteam, specifikt för STOM som bestod av personer med sakkunskap från olika delar av myndigheten. I kategoriteamets arbetsuppgifter ingick bland annat att koordinera operationellt arbete inom STOM, arbeta med analys och

¹⁷⁴ GiD AB, *Slutrapport avseende stresstest Arbetsförmedlingens kundval – Kompletterande stöd och matchning till arbete*, 2014.

¹⁷⁵ Arbetsförmedlingen, *Slutrapport för STOM Kategoriinitiativ iteration 1 Underkategori STOM/VAL*, 2019.

¹⁷⁶ Regeringsbeslut A2019/00923/A.

utveckling av tjänsten samt lägga planer för aktiviteter och utveckling av STOM.¹⁷⁷ Teamet hade regelbundna möten och utgick i sitt utvecklingsarbete från ett antal strategiska ställningstaganden. Inom ramen för teamets arbete genomfördes flera förändringar för att utveckla och förbättra tjänsten (se avsnitt 6.1.2.). Av kategoriteamets slutrapport framgår dock att teamets utvecklingsambitioner och utvecklingsplaner var större än vad resurserna möjliggjorde.¹⁷⁸

6.2.2 Utvecklingsfokus har flyttats från STOM till KROM

Arbetsförmedlingen fick under 2019 i uppdrag av regeringen att förbereda för en reformerad myndighet där en större andel fristående aktörer ska rusta och matcha arbets sökande.¹⁷⁹ Med anledning av detta har myndigheten genomfört ett omfattande arbete med att utveckla och implementera en ny tjänst, KROM, som i grund och botten utgår från STOM. Detta har påverkat Arbetsförmedlingens möjligheter att utveckla STOM under det senaste året, inte minst med tanke på att det till stor del är samma personer som arbetar med utvecklingen av KROM som tidigare gjorde motsvarande arbete inom STOM. 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.¹⁸⁰ 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.

6.2.3 Det spridda ansvaret kräver en tydligare organisation för tjänsteutveckling

Från och med 1 juli 2019 ligger det myndighetsövergripande ansvaret för utveckling och utformning av STOM på enheten Hitta jobb inom verksamhetsområde Arbets sökande (VO AS). I samband med detta skapades också en ny tjänst på denna enhet – sakansvarig för STOM – som i praktiken axlar det övergripande förvaltnings- och utvecklingsansvaret för STOM tillsammans med tre personer från Upphandlingsavdelningen.¹⁸¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen finns det idag ingen formell gruppering för STOM motsvarande det tidigare kategoriteamet. Utvecklingsarbetet bedrivs informellt och i mindre utsträckning än tidigare då mycket resurser och tid har lagts på utvecklingen av KROM.

¹⁷⁷ Innan man skapade ett kategoriteam för STOM fanns en så kallad förvaltningsupp för STOM som hade i stort sett samma funktion.

¹⁷⁸ Arbetsförmedlingen, *Slutrapport för STOM Kategoriinitiativ iteration 1 Underkategori STOM/VAL*, 2019.

¹⁷⁹ Regeringsbeslut A2019/01323/A.

¹⁸⁰ Möte med företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-03-11.

¹⁸¹ *Ibid.*

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

VO AS ska i samarbete med övriga avdelningar, regioner och verksamhetsområden på myndigheten ansvara för förvaltning och utveckling av STOM. I det ingår bland annat att på myndighetsövergripande nivå samordna och säkerställa löpande uppföljning av tjänsten.¹⁸² Trots att detta ansvar är formulerat på ett tydligt sätt bedömer Riksrevisionen att det idag saknas en tydlig struktur för hur allt uppföljningsarbete ska inkluderas i tjänsteutvecklingen och att det kan vara svårt att samordna all uppföljning som görs i organisationen. En orsak till det är att flera andra avdelningar och enheter på olika sätt också arbetar med uppföljning och utveckling av olika delar av STOM. Till exempel kommer synpunkter på tjänsten in via olika delar av organisationer: enheten Rådgivning, de ny tillsatta kontaktpersonerna för STOM, enheten Leverantörsuppföljning, klagomålsregistreringssystemet eller via myndighetens webbplats. Riksrevisionen bedömer att det spridda uppföljningsansvaret inom organisationen försvårar en överblick av vad som görs i olika delar av organisationen, och medför en risk att saker kan hamna mellan stolarna.

¹⁸² Enligt arbetsordningen från 1 juli 2019 Verksamhetsområde Arbetssökande.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Arbetsförmedlingen i flera delar har utformat valfrihetssystemet för STOM så att det ger goda förutsättningar för att deltagarna så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja studier. Arbetsförmedlingen bör dock förbättra centrala aspekter av STOM, vilket skulle kunna öka måluppfyllelsen.

7.1 En utmaning att styra mot kvalitetsdrivande konkurrens när den sökande får välja fritt

Riksrevisionen bedömer att det ratingsystem som Arbetsförmedlingen har infört bidrar till att styra deltagarnas val mot leverantörer med relativt goda resultat. Därigenom ökar förutsättningen för en kvalitetsdrivande konkurrens mellan leverantörerna. Riksrevisionen bedömer vidare att Arbetsförmedlingen tillhandahåller relevant information om leverantörerna men att informationen kan vara svår att tillgodogöra sig för arbetssökande med begränsade kunskaper i svenska. Därmed kan de få sämre förutsättningar att göra ett välinformerat val av STOM-leverantör.

Valet av leverantör spelar roll för den arbetssökandes chans att nå ett lyckat resultat. En genomsnittlig arbetssökande som valde en leverantör med den högsta ratingen (4 stjärnor) vid det senaste ratingtillfället kunde förvänta sig i genomsnitt 30 procentenheter högre sannolikhet att nå ett lyckat resultat med tjänsten jämfört med om hen valde en leverantör med den lägsta ratingen (1 stjärna). Granskningen visar vidare att leverantörer med en högre rating i genomsnitt får fler nya deltagare och att en förbättrad rating leder till att fler deltagare väljer leverantören. En ökning från två till tre stjärnor ger till exempel cirka 23 procent fler deltagare i genomsnitt för en leverantör och en ökning från tre till fyra stjärnor ger 28 procent ytterligare. Vissa grupper av arbetssökande, som till exempel utomeuropeiskt födda och personer med kort utbildning, väljer dock leverantörer med hög rating i något lägre utsträckning. Skillnaderna är dock inte särskilt stora.

Arbetsförmedlingen erbjuder även annan information om leverantörerna, såsom bransch- och språkinriktning, metodik och kompetens. Riksrevisionen bedömer att mycket av informationen är relativt lätt att jämföra mellan olika leverantörer, men att till exempel deras metodik kan vara svårare att jämföra. Arbetssökande med begränsade kunskaper i svenska språket kan även ha svårt att tillgodogöra sig informationen om leverantörerna på Arbetsförmedlingens webbplats eftersom den nästan uteslutande finns på enbart svenska. Bilden av situationen kan vara svår för arbetssökande med begränsade kunskaper i svenska och låg utbildning framkommer även från vissa arbetsförmedlare.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

Valfrihetssystem som STOM bygger på att deltagarnas fria val ska leda till en kvalitetsdrivande konkurrens mellan leverantörerna. För att så ska bli fallet krävs att deltagarnas val baseras på den faktiska kvaliteten hos leverantören. Både intervjuer och Riksrevisionens enkät tyder på att närheten till leverantören är viktig för de arbetssökandes val. Fler av de deltagare som svarade på Riksrevisionens enkät angav att avståndet till leverantören påverkade deras val, än som angav att leverantörens rating gjorde det. Om den enskilde väljer leverantör utifrån kriterier som inte baseras på kvaliteten i tjänsten riskerar hen att få en tjänst av dålig kvalitet samtidigt som det ökar risken att leverantörer som inte levererar goda resultat ändå stannar kvar i systemet.

Riksrevisionen har granskat vissa aspekter av kvaliteten i ratingen. Analyserna tyder på att leverantörer med en högre rating inte uppnår denna genom att matcha deltagare mot mer kortvariga arbeten. Vi har också analyserat hur väl Arbetsförmedlingens mått på övergång till arbete, det så kallade R2-värdet, överensstämmer med registrerade förvärvsinkomster från Skatteverkets månadsvisa individuppgifter. Resultaten indikerar att Arbetsförmedlingens sätt att mäta övergång till arbete överensstämmer relativt väl med Skatteverkets månadsuppgifter. Men trots att anställningen måste vara i 4 månader för att leverantören ska få resultatersättning utbetald, hade 4 procent av deltagarna som rapporterat ha ett lyckat resultat (arbete) som mest tre månader med inkomst. Knappt 20 procent nådde inte upp till en inkomst motsvarande 16 000 kronor i månaden. Det kan dock finnas flera förklaringar till dessa resultat, och vi kan inte uttala oss om huruvida resultatersättning har betalats ut på felaktiga grunder. Men ratingens tillförlitlighet, liksom möjligheten att säkerställa korrekt utbetalning av resultatersättning till leverantörerna, skulle kunna öka om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå.

Ytterligare aspekter av ratingen skulle behöva utvärderas, exempelvis den profileringsmodell som ligger till grund för ratingen. Även möjligheten för kvalitetsförändringar hos leverantörerna att få snabbare genomslag i ratingen skulle kunna utredas. Det långsamma genomslaget för kvalitetsförändringar beror delvis på att Arbetsförmedlingen inte vill missgynna leverantörer som har en högre andel deltagare som påbörjar studier. Samtidigt är det endast drygt en tiondel av deltagarna med lyckat utfall som lämnar STOM för studier. Det kan därför finnas anledning att överväga om fördelarna med dagens långa uppföljningshorisont är större än de nackdelar som det långsamma kvalitetsgenomslaget innebär.

7.2 Förutsättningarna för ett välfungerande valfrihetssystem är sämre i vissa delar av landet

Analyserna visar att det är attraktivt att etablera sig som leverantör i relativt stora delar av landet. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att det i många områden finns få eller inga leverantörer av STOM.

Riksrevisionen bedömer att det finns incitament för leverantörerna att uppnå målet med tjänsten, särskilt i områden där det finns fyra eller fler STOM-leverantörer. Granskningen visar dessutom att Arbetsförmedlingen har ökat incitamenten sedan tjänsten introducerades, exempelvis genom att införa och utveckla ratingen och genom att avsluta avtal med leverantörer som uppvisar dåliga resultat.

I de delar av landet där det finns få eller till och med inga leverantörer av STOM är förutsättningarna för en kvalitetsdrivande konkurrens sämre. Dels genom att konkurrensen om deltagarna blir för låg, dels genom att Arbetsförmedlingen vid översynerna av tjänsten inte avslutar avtal med leverantörer som uppvisar dåliga resultat eller har få deltagare i områden med färre än fyra leverantörer. För få leverantörer kan även försämra deltagarnas möjlighet att välja en leverantör som passar dem. Arbetssökande kan välja leverantörer i andra leveransområden än det där de själva bor, men Riksrevisionen bedömer ändå att det finns en risk att arbetssökande i vissa områden inte har samma möjlighet att delta i STOM eller en likvärdig tjänst. Det är en relativt liten andel av befolkningen som bor i dessa områden. Riksrevisionens analyser indikerar att ett viktigt skäl till att det inte är attraktivt för leverantörer att etablera sig i dessa områden är att det finns få potentiella deltagare. Analysen indikerar också att antalet potentiella deltagare skulle behöva öka relativt mycket i dessa områden, eller så skulle det krävas andra åtgärder, för att göra det mer lönsamt för leverantörer att etablera sig och därigenom få till stånd en mer livaktig konkurrenssituation. Riksrevisionen har inte funnit att Arbetsförmedlingen utrett förutsättningarna för att antalet leverantörer i STOM ska öka i de delar av landet där det finns få eller inga leverantörer. Däremot har Arbetsförmedlingen analyserat frågan om likvärdiga tjänster i hela landet i arbetet med regeringsuppdraget att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten. Denna fråga kan bli ännu viktigare i framtiden om andra matchande aktiviteter flyttas över från Arbetsförmedlingen till kompletterande aktörer.

Våra analyser visar vidare att få leverantörer stannar kvar i systemet under lång tid med kontinuerligt lägsta rating. Drygt hälften av de leverantörer som får den lägsta ratingen antingen lämnar STOM eller förbättrar sin rating inom sex månader. Efter tolv månader har nästan 90 procent lämnat systemet eller förbättrat sin rating. Leverantörer med en hög rating har också väsentligt högre sannolikhet att stanna kvar i systemet.

7.3 En risk att brister hos leverantörer inte upptäcks, registreras och åtgärdas

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna inte genomförs på ett sätt som säkerställer en tjänst av hög kvalitet. Myndigheten har en väl genomtänkt struktur för leverantörsuppföljning men det finns flera faktorer som tillsammans utgör ett hinder för en väl genomförd uppföljning av STOM-leverantörer.

I ett valfrihetssystem är en viktig tanke att brukare, i det här fallet arbetssökande, väljer de leverantörer av tjänsten som lyckas bäst och att de som presterar sämre konkurreras ut från systemet. Men Riksrevisionen anser att en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av leverantörerna också behövs. Arbetsförmedlingens leverantörsuppföljning är i huvudsak ändamålsenligt utformad med såväl främjande och kontrollerande inslag som tydliga roller och rutiner. Däremot bedömer Riksrevisionen att nivåindelningen av leverantörerna som Arbetsförmedlingen använder för att differentiera uppföljningen inte tar hänsyn till risken för dålig kvalitet i tjänsten. Den nationella nivåindelningen baseras på antalet deltagare och storleken på utbetalda medel i Arbetsförmedlingens samtliga upphandlade tjänster och utbildningar. I den regionala nivåindelningen av leverantörer finns möjlighet att väga in bland annat kvalitetsaspekter men granskningen visar att denna möjlighet har utnyttjats i begränsad omfattning. Arbetsförmedlingens nivåindelning leder till att uppföljningen blir fokuserad på en liten andel leverantörer som står för en stor andel av deltagarna och de utbetalda medlen. STOM har förhållandevis många små leverantörer. Det blir svårare att förebygga och följa upp brister hos mindre leverantörer eftersom de på grund av nivåindelningen inte har lika mycket regelbundna kontakter med Arbetsförmedlingen som de större. Samtidigt visar granskningen att det kommer relativt sett fler klagomål på tjänsten hos de mindre leverantörerna.

Klagomål som kommer från deltagare till arbetsförmedlare är ett centralt sätt att få in information om brister hos leverantörerna. Vår granskning indikerar att klagomålen registreras och dokumenteras i varierande grad. Granskningen indikerar även att det varierar hur väl klagomålen, där det bedöms finnas brister hos leverantörerna, utreds. Det vill säga om klagomålen följs upp till dess att det är säkerställt att bristerna är åtgärdade. Det innebär att leverantörer med brister i verksamheten kan fortsätta verka inom STOM och därmed få konkurrensfördelar gentemot andra aktörer i systemet.

Arbetsförmedlingen har ansvar för att följa upp sin verksamhet. Arbetsförmedlingen har själv möjlighet att se över prioriteringar och resursättning för uppföljningen av leverantörer. Det stora antalet leverantörer i STOM kan göra att kontroll och uppföljning blir resurskrävande. Ett ökat fokus på den proaktiva uppföljningen, till exempel olika typer av kvalitetsgranskningar

och oannonserade besök som syftar till att förebygga brister, skulle kunna bidra till ökad kvalitet i tjänsten.

7.4 En riskanalys för STOM och tydligare struktur skulle bidra till mer systematisk tjänsteutveckling

STOM upphandlas genom LOV vilket ger utrymme för Arbetsförmedlingen att löpande utveckla och anpassa tjänsten till förändrade förhållanden. Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingen bör utnyttja denna möjlighet i större utsträckning.

Arbetsförmedlingen samlar regelbundet in information om STOM och dess olika delar och har också genomfört flera specifika insatser för att utveckla och förbättra tjänsten. Men Riksrevisionen bedömer att det inte är tydligt hur dessa prioriteringar har gjorts. Granskningen visar också att Arbetsförmedlingen inte har gjort någon riskanalys för tjänsten. En riskanalys skulle enligt Riksrevisionens bedömning kunna bidra till att prioritera mellan olika uppföljningsaktiviteter och rikta utvecklingsarbetet dit det bäst behövs.

Fram till 1 juli 2019 koordinerade en tvärfunktionell grupp sammansatt av personer med sakkunskap från olika delar av myndigheten arbetet med utveckling av STOM. Därefter har ansvaret för utveckling av tjänsten legat på en enhet inom ett av Arbetsförmedlingens verksamhetsområden medan arbetet med STOM är utspritt inom myndigheten. Riksrevisionen bedömer därför att det idag saknas en tydlig struktur för hur det uppföljningsarbete som utförs ska inkluderas i tjänsteutvecklingen.

7.5 Rekommendationer

Det pågår just nu en förändring av såväl arbetsmarknadspolitiken som Arbetsförmedlingen som myndighet. Det är därför osäkert hur länge STOM kommer att finnas kvar i sin nuvarande form. Rapportens slutsatser och rekommendationer bedöms dock som relevanta även för eventuella nya, liknande, tjänster.

Utifrån granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Underlätta ytterligare för deltagarna att göra välinformerade val av leverantör som ökar chanserna att de hittar ett arbete eller påbörjar studier så snabbt som möjligt.

För att förbättra de arbetssökandes möjlighet att göra ett välinformerat val skulle Arbetsförmedlingen exempelvis kunna se över möjligheten att underlätta för personer med begränsade kunskaper i svenska att tillgodogöra sig information om leverantörerna. Sannolikheten att hitta ett arbete eller påbörja studier för

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

en genomsnittlig deltagare skiljer sig väsentligt åt beroende på om hen väljer en leverantör med högsta eller lägsta rating. Arbetsförmedlingen skulle till exempel kunna se över möjligheten att framhålla ratingen mer i förhållande till annan information på webbplatsen. Myndigheten bör också se över behovet av att förtydliga för arbetsförmedlarna att de ska lyfta fram ratingen som en viktig variabel för de arbetssökande att basera sitt val på. Men även att arbetsförmedlarna inte får rekommendera de arbetssökande att välja en specifik leverantör eller rekommendera en leverantör framför en annan.

- Utvärdera ratingsystemet och utred möjligheten att utveckla det.

Arbetsförmedlingen bör utreda om ratingsystemet är tillförlitligt och rättvisande. Till exempel skulle den profileringsmodell som ligger till grund för ratingen behöva utvärderas. Arbetsförmedlingen bör även överväga om fördelarna med dagens relativt långsamma genomslag för kvalitetsförändringar i ratingen är större än fördelarna med ett mer responsivt system.

- Förbättra och utveckla leverantörsuppföljningen.

Arbetsförmedlingen bör säkerställa att klagomål registreras, dokumenteras, utreds och följs upp i enlighet med myndighetens rutinsamling. Arbetsförmedlingen bör också se över möjligheten att utveckla nivåindelningen av leverantörerna i syfte att i större utsträckning ta hänsyn till exempelvis leverantörernas resultat, deras tidigare brister och inkomna klagomål.

- Säkerställ att det finns förutsättningar för ett systematiskt arbete med att följa upp och utveckla STOM.

Till exempel skulle Arbetsförmedlingen kunna ta fram och regelbundet uppdatera en riskanalys för STOM i syfte att mer systematiskt och strategiskt kunna prioritera olika uppföljnings- och utvecklingsinsatser. Myndigheten bör säkerställa att det även framöver finns en tydlig struktur för att bedriva ett samordnat och strategiskt utvecklingsarbete av STOM.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Se över möjligheten för Arbetsförmedlingen att använda Skatteverkets månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå vid beräkningen av ratingen och vid utbetalning av resultatärsättning till leverantörerna.

Detta för att öka ratingens tillförlitlighet och minska risken för felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen har själva påtalat detta behov till regeringen.

Referenslista

Litteratur

- Arbetsförmedlingen, *Granskning av tjänstedeklaration – STOM*.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, förfrågningsunderlag, Arbetsförmedlingen, 2014.
- Arbetsförmedlingen, *Granskning av kompletterande aktörer*, Arbetsförmedlingen, 2015.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval - Stöd och matchning. Analys inför utformningen av en kompletterande arbetsförmedlingstjänst*, icke publicerat PM, Arbetsförmedlingen, 2015.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016*, Arbetsförmedlingen, 2017.
- Arbetsförmedlingen, *Strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster*, Arbetsförmedlingen, 2017.
- Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2018*, Arbetsförmedlingen, 2018.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens rutinsamling Följa upp leverantör genom hantering av klagomål*, 1.0 Af-2018/00408026, Arbetsförmedlingen, 2018.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, förfrågningsunderlag, uppdaterad version 2018-06-04, Arbetsförmedlingen, 2018.
- Arbetsförmedlingen, *Handläggarsöd, Kundval – Stöd och matchning*, handläggarsöd, Arbetsförmedlingen, 2018.
- Arbetsförmedlingen, *Växthus – Externa tjänster, arbetssökande*, Arbetsförmedlingen, 2018.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapportering 2018 – Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*, 2018.
- Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*, Arbetsförmedlingen, 2019.
- Arbetsförmedlingen, *Slutrapport för STOM Kategoriinitiativ iteration 1 Underkategori STOM/VAL*, Arbetsförmedlingen, 2019.
- Arbetsförmedlingen, *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, Arbetsförmedlingen, 2019.
- Arbetsförmedlingen, *Bilaga till Beslut om Leverantörsuppföljningen i den nya organisationen VO Arbetsgivare*, Arbetsförmedlingen, 2019.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

Arbetsförmedlingen, *Nivåindelning av leverantörer inför första halvåret 2020*, internt PM 2019-12-10, Arbetsförmedlingen, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*, Arbetsförmedlingen, 2020.

Bergman, M., *Upphandling och kundval av välfärdstjänster – En teoribakgrund*, Uppdrag välfärd, 2013.

Forslund, A. och Vikström, J., *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU-rapport 2011:7, IFAU, 2011.

Gerdes, C., *Hur påverkas kompletterande aktörers marknadsandelar av rating?*, Arbetsförmedlingen, Working paper 2014:2, Arbetsförmedlingen, 2014.

Gerdes, C., "Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?", IZA DP No. 8992, IZA, 2015.

GID AB, *Slutrapport avseende stresstest Arbetsförmedlingens kundval – Kompletterande stöd och matchning till arbete*, 2014.

Graneheim, U.H. och Lundman, B., "Qualitative content analysis in nursing research: Concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness", *Nurse Education Today*, vol. 24, nr 2, 2004.

Hart, O., Shleifer A. och Vishny, R.W., "The proper scope of government: Theory and an application to prisons", *The Quarterly Journal of Economics*, November 1997.

Konkurrensverket, *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*, rapport 2013:7, Konkurrensverket, 2013.

Lundvall, K., *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?*, uppdragsforskningsrapport 2012:3, Konkurrensverket, 2012.

Norberg, H., *Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster? – eller "It's all about execution"*, i: Bergström, A. och Calmfors, L. (red.) *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, 2018.

Riksrevisionen, *Jobb – och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*, Rapport 2009:22, Riksrevisionen, 2009.

Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, Rapport 2014:14, Riksrevisionen, 2014.

Sibbmark, K., Söderström, M. och Åslund, O., *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*, IFAU-rapport 2016:19, IFAU, 2016.

Statskontoret, *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja?*, Rapport 2007:19, Statskontoret, 2007.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

SKL – Sveriges Kommuner och Landsting, *Vad vet vi om kundval? – En forskningsöversikt*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsförvaltning*, vägledning nr 2, Upphandlingsmyndigheten, 2016.

Van den Berg, G. J. och Vikström, J., *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?*, IFAU-rapport 2009:16, IFAU, 2009.

Wibeck, V., *Fokusgrupper*, 2 uppl., Studentlitteratur AB, 2010.

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (2005:551).

Förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen (2007:1030).

Förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603).

Lagen om valfrihetssystem (2008:962).

Lagen om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen (2010:536).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2012-12-20, A2012/4138/A, A2012/4268/ADM (delvis), A2012/4269/ADM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2019/00923/A, *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut 2019-07-04, A2019/01323/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut 2019-11-21, A2019/02240/A, A2019/02134/SV, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2020/00865/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen*.

Riksdagstryck

Bet. 2008/09: SOU5, *Valfrihetssystem*, rskr. 2008/09:61.

Bet. 2018/19:AU2, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, rskr. 2018/19:112.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.

Utredningar

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

Webbsidor

Arbetsförmedlingens intranät, "Frågor och svar STOM", hämtad 2020-03-28.

Arbetsförmedlingen, "Rusta och matcha", <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/rusta-och-matcha>, hämtad 2020-04-09.

Arbetsförmedlingen, "Stöd och matchning", <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/stod-och-ersattning/stod-a-o/stod-och-matchning>, hämtad 2020-03-12.

Arbetsförmedlingen, "Sök leverantör inom Stöd och matchning", <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-ersattning/Stod-A-O/Sok-leverantor-inom-Stod-och-matchning.html?cmd=sok&d=200000&tj%5B%5D=A001&sprakId=6>, hämtad 2020-01-02.

Arbetsförmedlingen, "Statistik", <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/statistik-och-analyser/statistik>, hämtad 2020-03-21.

Arbetsförmedlingen, "Uppföljning av upphandlade arbetsförmedlingstjänster", <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/uppfoljning-av-tjanster>, hämtad 2019-12-12.

Regeringskansliet, "Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen", 2019-12-09, <https://www.regeringen.se/4ae67d/contentassets/c468e4fd105941e48d5a7b0cfb6ad5a6/inriktning-for-det-fortsatta-arbetet-med-att-reformera-arbetsformedlingen.pdf>, hämtad 2020-04-18.

Socialdemokraterna, "Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna", <https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>, hämtad 2019-03-29.

Bilaga 1. Intervjuerna

Inom ramen för granskningen har intervjuer med tjänstemän på Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsdepartementet hållits, liksom med leverantörer av STOM.

Tabell 6 Intervjuer inom ramen för granskningen

Organisation/nivå	Intervjuer
Central nivå Arbetsförmedlingen	<ul style="list-style-type: none"> 4 individuella intervjuer med nationella leverantörsuppföljare på enheten Leverantörsuppföljning Intervju med chef för enheten Leverantörsuppföljning 2 intervjuer med handläggare på Upphandlingsavdelningen 2 ytterligare intervjuer med tjänstemän på central nivå
Regional nivå	<ul style="list-style-type: none"> Individuella intervjuer med regionala samordnare och leverantörsuppföljare i 3 regioner
Lokal nivå	<ul style="list-style-type: none"> 4 fokusgrupper med 3 eller 4 arbetsförmedlare i varje + 2 individuella intervjuer
Leverantörer	<ul style="list-style-type: none"> Individuella intervjuer med företrädare för 9 olika leverantörer
Arbetsmarknadsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> 1 gruppintervju

Urval

Urvalet av respondenter vid Arbetsförmedlingen i denna granskning har inte skett för att få ett statistiskt generaliserbart material. Istället har ett strategiskt urval gjorts för att fånga upp flera olika perspektiv av hur till exempel arbetsförmedlare och leverantörsuppföljare upplever arbetet med STOM inom sina ansvarsområden.

På lokalkontorsnivå har vi genomfört två individuella intervjuer för att pröva vår intervjuguide. Då denna endast genomgick smärre förändringar har vi valt att analysera dessa två intervjuer jämte fokusgrupperna (samtlycke om detta gavs vid intervjuerna). Vi genomförde fokusgrupper med arbetsförmedlare vid fyra enheter i fyra olika regioner. Under hösten 2019 fanns det cirka 6 000 arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen. Den bild som förs fram av arbetsförmedlare i granskningen kan inte ses som representativ för samtliga arbetsförmedlare. Enheterna har valts ut utifrån ett antal parametrar. Dels geografiskt läge för att spegla olika typer av styrning som kan variera i landet, dels storstad och mindre orter. Vi har också använt oss av Arbetsförmedlingens klustermodell för att säkerställa att vi har intervjuat kontor som har inskrivna som har såväl goda som mindre goda

förutsättningar på arbetsmarknaden. Denna klustermodell utgår från en tidigare organisationsindelning med cirka 80 enheter. Idag ser organisationen annorlunda ut och enheterna är färre. Vid varje fokusgrupp deltog tre eller fyra arbetsförmedlare, från två eller tre olika lokalkontor. Även de två individuella intervjuerna faller väl in i det strategiska urvalet. Det finns också en variation mellan kontoren avseende om kontoret har lokala förmedlare som särskilt arbetar med STOM. I vissa fall har också dessa deltagit i fokusgrupperna. Detta har varit en fördel då dessa handläggare tillfört kunskap i intervjuerna samtidigt som det är en nackdel då fokusgruppen gärna ska vara relativt homogen i vissa avseenden och detta har medfört att vissa förmedlare har haft mer kunskap om ämnet än andra i grupperna.¹⁸³ På central nivå har runt hälften av de cirka tio tjänstemän som arbetar med nationell leverantörsuppföljning valts ut. På regional nivå har tre av sex regioner valts ut och vi har då intervjuat två kategorier av tjänstemän: de som samordnar arbetet med uppföljning av alla privata leverantörer samt de som primärt arbetar med kontroll och uppföljning av STOM-leverantörer. Vi intervjuade två personer i varje utvald region. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen också haft möten med företrädare för Arbetsförmedlingen på central nivå vid några tillfällen.

Urvalet av leverantörer har inte heller skett utifrån att få ett statistiskt generaliserbart material. Den bild som förs fram av leverantörer i granskningen kan därför inte heller ses som representativ för samtliga leverantörer. Urvalet av leverantörer har istället syftat till att få olika perspektiv på hur det är att leverera STOM hos leverantörer med olika förutsättningar. I vårt urval har vi tagit hänsyn till följande parametrar: Arbetsförmedlingens nivåindelning (mycket verksamhetskritiska/måttligt verksamhetskritiska/övriga), organisationsform (aktiebolag/övriga), geografiskt läge (storstad/mindre ort), rating (hög/låg) samt Arbetsförmedlingens regioner. Vi intervjuade i samtliga fall personer i ledande ställning eller på strategisk nivå hos leverantörerna.

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen även träffat representanter för Almega, Coompanion, Företagarna och Svenskt näringsliv.

Genomförandet av intervjuerna

Fokusgrupperna genomfördes i två fall på plats på kontoren och i två fall via Skype. De individuella intervjuerna genomfördes i huvudsak via Skype men i vissa fall på plats. Fokusgrupperna och intervjuerna har varit mellan cirka 45 minuter och 2 timmar långa. Samtliga spelades in och har sedan transkriberats.

¹⁸³ Wibeck, *Fokusgrupper*, 2010.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Analys av intervjuerna

Fokusgrupperna och de individuella intervjuerna med leverantörsuppföljare samt intervjuerna med leverantörer har analyserats i programmet NVivo med hjälp av kvalitativ innehållsanalys.¹⁸⁴ Materialet har sorterats in i ett antal olika kategorier utifrån de bedömningsgrunder som används i granskningen. Efter det har respektive kategori analyserats.

¹⁸⁴ Graneheim och Lundman, *Qualitative content analysis in nursing research: Concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness*, 2004.

Bilaga 2. Enkäten till deltagare i STOM

På uppdrag av Riksrevisionen skickade Arbetsförmedlingen ut en enkät till deltagare i STOM som avslutat sitt deltagande månaden innan. Det kan finnas olika anledningar till att de avslutade deltagandet i STOM. Vissa går till arbete eller studier, andra är fortsatt arbetssökande. Deltagare som avslutade en period men fick förlängt deltagande i STOM till period två eller tre fick inte någon enkät i samband med det.¹⁸⁵ Det varierar hur långt tillbaka i tiden valet av leverantör låg för respondenterna när de svarade på enkäten. För några, som fått arbete tidigt under sitt deltagande i STOM kan valet ha legat någon månad eller några månader tillbaka i tiden. För andra, som kanske deltagit i tjänsten under tre hela perioder, kan valet av leverantör ha legat kanske tio månader tillbaka i tiden.

Enkäten skickades ut vid tre tillfällen: i månadsskiftet november/december 2019 samt i januari och februari 2020. Enkäten var öppen under två veckor vid respektive utskick och två påminnelser skickades ut. Totalt svarade 2 542 av 8 552 respondenter. Svarsfrekvensen blev därmed cirka 30 procent.

Tabell 7 Riksrevisionens enkät till deltagare som avslutat STOM

Utskick nr	Antal e-postadresser i utskicket	Ej levererade/felaktig e-post	Antal som fick enkäten	Antal svarande	Icke svarande	Svarsfrekvens (exkl. ej levererade)
1	2 625	55	2 570	833	1 737	32 %
2	2 829	57	2 772	909	1 863	33 %
3	3 270	60	3 210	800	2 410	25 %
Totalt	8 724	172	8 552	2 542	6 010	30 %

Vi har inte kunnat genomföra någon bortfallsanalys, då vi inte kopplade några individegenskaper till respondenternas svar. Vi vet därför inte om det finns systematiska skillnader i bortfall mellan olika grupper av arbetssökande. Som ett exempel är det troligt att deltagare med begränsade kunskaper i svenska har svarat på enkäten i lägre utsträckning, eftersom vi endast ställde frågorna på svenska. Möjligen har den gruppen sämre förutsättningar att tillgodogöra sig viss information. Det är därför möjligt att ett större bortfall i den gruppen kan ha påverkat enkätresultaten.

Nedan presenteras resultaten från de två frågor i enkäten som inte presenterats i rapporten.

¹⁸⁵ Uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen i e-post 2020-03-02.

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

Frågan "Hur valde du leverantör?" fanns endast med i utskick 2 och 3 av enkäten. För att den skulle påverka svaren på de andra två frågorna så lite som möjligt ställdes den sist i enkäten. Även de som svarade att de inte valde leverantör själva svarade alltså på de två andra frågorna också.

Tabell 8 Fråga: Skulle något av följande ha gjort det lättare för dig att göra ett bra val av leverantör? Andelar i procent

	Ja	Nej	Vet inte/ Har inte deltagit i STOM
Bättre möjligheter att jämföra leverantörer med varandra på Arbetsförmedlingens hemsida	66	27	7
Bättre information om leverantörernas kompetens och hur de arbetar	66	27	7
Information om vad andra deltagare har tyckt om leverantörerna	62	28	10
Mer information om leverantörernas tidigare resultat (hur stor andel av deltagarna som fått jobb eller börjat studera)	62	29	9
Mer stöd från personal på Arbetsförmedlingen	60	34	6
Fler leverantörer att välja mellan	54	37	9
Mer tid för att välja leverantör	47	46	8
Information om leverantörerna på andra språk än svenska ¹⁸⁶	34	59	7
Färre leverantörer att välja mellan	29	60	11

Anm.: Antal svarande = 2 542.

Källa: Riksrevisionens enkät till deltagare i STOM.

Tabell 9 Fråga: Hur valde du leverantör? Andelar i procent

Jag valde leverantör själv	Jag kunde eller ville inte välja, så Arbetsförmedlingen valde leverantör åt mig (ickevalsalternativet)
78	22

Anm.: Antal svarande = 1 667. Frågan fanns endast med vid utskick 2 och 3, och var inte obligatorisk.

Källa: Riksrevisionens enkät till deltagare i STOM.

¹⁸⁶ Eftersom frågorna enbart ställdes på svenska kan personer med begränsade kunskaper i svenska ha besvarat enkäten i lägre utsträckning. Andelen som anger att mer information om leverantörerna på andra språk än svenska skulle ha gjort det lättare för dem att göra ett bra val av leverantör skulle därför ha kunnat vara större om svarsfrekvensen varit högre.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 3. Sammanställning över kontroll- och uppföljningsverktyg samt de åtgärder som Arbetsförmedlingen vidtagit vid avvikelser 2014–2019, avseende STOM

Tabell 10 Sammanställning över kontroll- och uppföljningsverktyg samt de åtgärder som Arbetsförmedlingen vidtagit vid avvikelser 2014–2019, avseende STOM

Kontroll- och uppföljningsverktyg	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Antal ansökningar om att bli leverantör	271	440	204	173	140	125	1 353
- varav godkända	119	67	33	27	37	16	299
Antal upprättade avtal (antal uppstarts möten)	639	245	167	242	220	114	1 627
Antal avtalsgenomgångar*		9	10	10	10	9	48
Antal inkomna klagomål		463	400	389	344	264	1 860
Antal fördjupade utredningar**		42	58	33	36	57	226
Antal begäran av rättelse							378
Antal sanktioner			14	26	13	44	97
- varav hävning			14	26	12	37	89
Antal översyner				1	2	1	4
- varav antal avtal uppsagda p.g.a få deltagare				37	17	11	65
- varav antal avtal uppsagda p.g.a låga resultat				20	47	11	78
Antal placeringsstopp							192
Antal dialoger på nationell nivå***		10	10	10	10	14	54
Antal tematiska granskningar med beröring för STOM				2	1	0	3

STÖD OCH MATCHNING – ETT VALFRIHETSSYSTEM FÖR ARBETSSÖKANDE

Kontroll- och uppföljningsverktyg	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Antal riktade granskningar****				5	3	0	8
Antal nationella leverantörsgranskningar			1	1	1	0	3

* Finns inte exakta uppgifter för 2015–2016, men sannolikt 9–10.

** Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen kan det finnas fler fördjupade utredningar till följd av klagomål och granskningar avseende STOM, speciellt de första åren, eftersom Arbetsförmedlingen inte hade helt tydliga rutiner för dokumentationen.

*** Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har antalet nationella dialoger med verksamhetskritiska leverantörer varit cirka 10 per år under perioden 2015–2019. Från och med 2019 ingår även nationella halvårsdialoger.

**** Fördjupade granskningar med anledning av leverantörens ekonomiska utveckling.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Bilaga 4. Genomgång av leverantörernas presentationer på Arbetsförmedlingens webbplats

Riksrevisionen gick hösten 2019 igenom 20 leverantörers presentationer av den egna verksamheten inom Stöd och matchning. Det är en kvalitativ genomgång som gjordes urvalsmässigt genom slumpen, men det lilla urvalet är mer gjort för att beskriva hur informationen ser ut än för att vara ett sätt att statistiskt representera hela populationen.

Vid tillfället fanns 156 unika leverantörer sökbara i Arbetsförmedlingens tjänst "Sök leverantör". 20 av dessa valdes ut slumpmässigt. Om den unika leverantören hade verksamhet i flera leveransområden slumpades ett leveransområde av dessa ut för vilket presentationen gick igenom. Riksrevisionen hade på förhand färdigställt ett formulär där olika typer av information som bedömdes underlätta för de arbetssökande att göra ett välinformerat val var listade. Det var punkter som kontaktpuppgifter, personalens kompetens och erfarenhet, språk, övergripande beskrivning av tjänstens innehåll, konkreta aktiviteter som erbjuds med mera. Även informationens tillgänglighet och överskådlighet bedömdes. Slutligen gjordes också en samlad bedömning utifrån ett par olika frågor.

Om någon information saknades på Arbetsförmedlingens webbplats besöktes även leverantörens webbplats (om länk fanns) för att undersöka om informationen fanns där.

Slutligen gjordes en bedömning av samtliga 20 leverantörers presentationer i förhållande till varandra, i vilken mån det gick att skapa sig en tydlig bild av vad som skiljde leverantörerna åt från varandra och hur lätt det bedömdes vara att välja en leverantör som passar just ens egna behov.

Ett par leverantörspresentationer gick igenom av tre personer, varefter deras bedömningar jämfördes och diskuterades för att nå en samsyn kring hur bedömningen borde göras. Därefter granskade en person samtliga 20 leverantörspresentationer.

Stöd och matchning (STOM) är en matchningstjänst som Arbetsförmedlingen kan erbjuda till arbets sökande som bedöms ha behov av extra stöd för att komma ur arbetslösheten. Det är den största tjänsten som Arbetsförmedlingen tillhandahåller genom lagen om valfrihetssystem, som innebär att de arbets sökande själva väljer leverantör av tjänsten. 2019 deltog cirka 56 000 personer.

Riksrevisionen har granskat om STOM ger deltagarna förutsättningar att så snabbt som möjligt hitta ett arbete eller påbörja studier. Den övergripande slutsatsen är att Arbetsförmedlingen i flera delar har utformat valfrihetssystemet för STOM så att det ger goda förutsättningar för att deltagarna så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja studier. Arbetsförmedlingen bör dock förbättra centrala aspekter av tjänsten. Granskningen visar bland annat att den rating av leverantörer som Arbetsförmedlingen infört bidrar till att styra deltagarnas val mot leverantörer med relativt goda resultat. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att informationen om leverantörerna kan vara svår att tillgodogöra sig för vissa grupper av arbets sökande och att Arbetsförmedlingen inte följer upp leverantörerna på ett sätt som säkerställer en tjänst av hög kvalitet.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att underlätta ytterligare för deltagarna att göra välinformerade val av leverantör, utvärdera och utreda möjligheten att utveckla ratingsystemet samt förbättra och utveckla leverantörsuppföljningen. Arbetsförmedlingen bör också säkerställa att det finns förutsättningar för ett systematiskt arbete med att följa upp och utveckla STOM.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-564-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Baylan, Hultqvist, Damberg, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Nordmark

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och matchning

