



MER PANG FÖR PENGARNA

Ökad kostnadseffektivitet med
AF-reformen

Om rapporten

Den här rapporten är framtagen på uppdrag av **Maximus, Guldjobbet, Clustera, Alea kompetens** och **Curonova**. Vi är fem företag med stor och lång erfarenhet av att stötta och hjälpa arbetssökande med olika förutsättningar, både i Sverige och internationellt. Vi är alla leverantörer till Arbetsförmedlingen och har arbetat både med den nu avvecklade matchningstjänsten Stöd och matchning (STOM) och i efterföljaren Kundval rusta och matcha (KROM).

Vår gemensamma bild är att utvecklingen inom matchningstjänster går i rätt riktning. Vi har känt att både kvaliteten och resultaten i KROM har förbättrats jämfört med STOM. Därför bestämde vi oss för att undersöka om vår känsla stämde, vilket den visade sig göra.

I skarp kontrast till kritikernas påståenden om att reformen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken är ett okontrollerat experiment visar vår analys tvärt om att både resultaten och kostnadseffektiviteten ökat i och med KROM.

Med denna rapport hoppas vi kunna lämna det ideologiska skyttegravskriget bakom oss och med hjälp av fakta inspirera till en seriös diskussion om hur vi kan tackla utmaningarna på svensk arbetsmarknad och erbjuda ett högkvalitativt stöd till arbetssökande som samtidigt ger skattebetalarna mycket pang för pengarna.

Trevlig läsning

Anne Buckard, VD, Maximus
Tony Nilsson, VD, Guldjobbet
Donnie Senkal, VD, Clustera
Rasmus Rossi, VD, Alea kompetens
Mats Christiansen, VD, Curonova

Sammanfattning

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken står under omgörning. Sedan årsskiftet finns matchningstjänsten Kundval rusta och matcha (KROM) på plats i hela Sverige. I dagsläget får ca 70 000 arbetslösa stöd av en fristående aktör. De närmaste åren förväntas reformen av Arbetsförmedlingen ta fortsatta kliv framåt.

Kritiker har idogt varnat för undermåliga resultat och bristande marknadstäckning, så kallade "vita fläckar". De första utvärderingarna av KROM har emellertid visat på genomgående positiva tendenser - de högt uppsatta målen med ökat resultatfokus och förbättrad kostnadseffektivitet har redan börjat ge utdelning.

Våra beräkningar visar att 44 procent av de arbetssökande som tagit del av KROM går vidare till jobb eller studier efter avslutad insats. Inte heller förutsägelsema om ett undermåligt marknadsutbud av matchningsaktörer har slagit in. Tvärtom har 99 procent av samtliga arbetslösa i riket tillgång fristående aktörer i sin närhet, allt enligt Arbetsförmedlingen.

Med den här rapporten vill vi, fem företag som alla levererar stöd och vägledning till arbetssökande på uppdrag av Arbetsförmedlingen, erbjuda läsaren ytterligare fakta om reformen. Vi vill visa att reformen är en ordnad vidareutveckling av ett koncept som funnits inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken i flera decennier, en vidareutveckling som redan visat att Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna tillsammans åstadkommit gynsamma samhällsekonomiska effekter.

Följande färska resultat redovisas:

- Kundval Rusta och Matcha (KROM) genererar såväl bättre resultat, som lägre kostnader än föregångaren Stöd och matchning (STOM).
- Nya beräkningar visar att kostnaden per producerat resultat är 69 256 kronor i KROM, vilket är 29 529 kronor mindre än i STOM. Övergången till KROM har med andra ord genererat en besparing om 30 procent per producerat resultat.
- Kostnadsbesparingen gäller för såväl arbetssökande som står nära arbetsmarknaden, som för de som står längre ifrån.

Resultaten ligger väl i linje med ambitionen om ständig förbättring och bättre kostnadseffektivitet i arbetsmarknadspolitiken. Redan nu planerar Arbetsförmedlingen för ytterligare en vidareutveckling av KROM som i dagsläget är tänkt att lanseras i början av 2023.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	sidan 5
1.1 Matchningstjänster – en integrerad del av den svenska arbetsmarknadspolitiken....	sidan 5
1.2 Stöd och matchning lanseras.....	sidan 5
1.3 Reformen av Arbetsförmedlingen – från STOM till KROM.....	sidan 6
2. Resultat – övergångar till jobb och studier	sidan 7
2.1 Stöd och matchning (STOM).....	sidan 7
2.2 Kundval rusta och matcha (KROM).....	sidan 8
2.3 Jämförelse av resultat i STOM och KROM.....	sidan 9
3. Kostnadseffektivitet	sidan 10
3.1 Ersättningsmodeller.....	sidan 10
3.2 Kostnad per producerat resultat – Stöd och matchning (STOM).....	sidan 11
3.3 Kostnad per producerat resultat – Kundval rusta och matcha (KROM).....	sidan 12
3.4 Jämförelse av kostnad per resultat i STOM och KROM.....	sidan 13
4. Slutsatser	sidan 14
Appendix	sidan 15
2. Avgränsningar och urval.....	sidan 15
3. Metod och beräkningsmodell.....	sidan 15
4. Begränsningar och osäkerhetsfaktorer.....	sidan 16
Referenslista	sidan 17

1. Bakgrund

1.1 Matchningstjänster – en integrerad del av den svenska arbetsmarknadspolitiken

Privata aktörer har verkat i svensk rekryterings- och bemanningsverksamhet under flera decennier. Redan 1993 avreglerades bemanningsbranschen, vilket medförde att nya aktörer fick spelrum på den privatfinansierade förmedlingsmarknaden.

Med tiden började arbetsmarknadens parter undersöka de möjligheter som fristående aktörer kunde erbjuda uppsagda arbetare. Det resulterade i att Svenskt Näringsliv och LO genom Trygghetsfonden TSL år 2004 bjöd in förmedlings- och coachföretag att ge vägledning och stöd till LO-kollektivet.

Med inspiration av de resultatnriktade jobbförmedlings-systemen som Australien introducerade under 1990-talet utvecklade parterna träffsäkra omställningsinsatser med upphandlade leverantörer, något som sedermera även politiken började ta inspiration av.

Politiken anammade tidigt nya innovationer genom att gradvis släppa in privata aktörer i den offentliga arbetsmarknadspolitiken. Först genom att upphandla arbetsmarknadsutbildning under 1980-talet, därefter genom att ge fristående aktörer möjlighet att ge aktiva insatser till långtidsarbetslösa.

En milstolpe var 2010 då riksdagen klubbade igenom lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Det öppnade för en bredare mångfald av aktörer. Initialt kantades de insatser som berördes av utmaningar. Såväl insatser kopplat till etableringsreformen för nyanlända flyktingar, liksom de förstärkta coachinsatserna som sjösattes 2010 för att möta den ökande arbetslösheten efter finanskrisen var befattade med problem och möttes av idog kritik.

Forskningen kunde tidigt, trots kritiken, slå fast att uppföljning av resultat i rating-system medförde starkt kostnadseffektivitet. När AF:s analysavdelning och IFAU summerade de tidiga resultaten av resultatuppföljning slog de gemensamt fast att:

”Utifrån ett mer teoretiskt perspektiv innebär resultaten att ett väsentligt villkor för potentiella samhällsekonomiska effektivitetsvinster är uppfyllt, nämligen att de leverantörer som presterar bättre ökar sina marknadsandelar. Det skapar incitament för alla leverantörer att sträva efter att förbättra kvaliteten på sina tjänster så att den genomsnittliga kvaliteten ökar över tid”¹

1.2 Stöd och matchning lanseras

En scenförändring inträffade när insatsen Stöd och matchning (STOM) sjösattes år 2014. Inspiration hämtades från en resa till Australien med Arbetsförmedlingens ledning år 2013.² Systemet utvecklades successivt under åren 2015 till 2018 och gav bland annat mer transparenta jämförelsesystem (rating), resultatbaserad ersättning och en tydligare uppföljning och kontroll av leverantörer.

År 2020 gjorde Riksrevisionen en omfattande granskning av Stöd och Matchning. Särskilt analyserades ratingsystemets uppbyggnad och i likhet med IFAU och Arbetsförmedlingen slog Riksrevisionen fast att ratingsystem driver deltagare till leverantörer som presterar bra. Riksrevisor Helena Lindberg konstaterade att:

”den övergripande slutsatsen är att Arbetsförmedlingen i flera delar har utformat valfrihetssystemet på ett ändamålsenligt sätt”

Riksrevisionen pekade samtidigt på en förbättringspotential gällande uppföljning och kontroll av leverantörer och bättre information till deltagarna inför val av leverantör.³

Arbetsförmedlingen har således under mer än 10 år prövat sig fram för att gradvis förbättra systemet. Ett kontinuerligt lärande har resulterat i bättre resultat, högre kvalitet och mer ”pang” för skattepengarna.

1 Arbetsförmedlingen *”Hur påverkas kompletterande aktörers marknadsandelar av rating?”* (2014)

2 Arbetsförmedlingen *”Privata leverantörer av förmedlingstjänster – vad kan vi lära oss av erfarenheterna från Australien?”* (2013)

3 Riksrevisionen *”Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande”* (2020)

1.3 Reformen av Arbetsförmedlingen – från STOM till KROM

De senaste två mandatperioderna har det funnits en parlamentarisk majoritet för att accelerera utbyggnaden av fristående aktörer i svensk arbetsmarknadspolitik. Inför valet 2018 gick till och med allianspartierna ut med förslaget att lägga ned Arbetsförmedlingen och ersätta hela matchnings-systemet med nya aktörer.⁴

Den 18 januari 2019 fastlades januariavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna som skulle bli styråran för rikspolitiken fram till sommaren 2021 då Liberalerna frånträdde överenskommelsen.

Punkt 18 i överenskommelsen stipulerade en omfattande reform av Arbetsförmedlingen, där fristående aktörer i större utsträckning skulle rusta och matcha de arbetssökande mot jobb.⁵

Reformen fick emellertid en skakig start. Redan innan januariavtalet träffats, vann oppositionens budgetförslag stöd i riksdagen. Budgetjusteringen innehöll bland annat nedskärningar i Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Kort efteråt, i januari 2019, svarade myndigheten med ett stort varsel. Omställningen fick vidare följden att den förflyttning från fysiska till digitala möten som hade lanserats flera år tidigare som en del i den dåvarande Generaldirektören Mikael Sjöbergs "Förnyelseresa" snabbades på. I motsats till vad som ibland påstås var alltså kontorsnedläggningen inte en del eller följd av reformen.

Under 2020 började reformen bli verklighet med lanseringen av Kundval rusta och matcha (KROM). Initialt infördes tjänsten som ett pilotprojekt, delfinansierat av Europeiska socialfonden i Sverige, i sex geografiska områden för att sedan gradvis växlas upp för att i slutet av 2021 omfatta hela Sverige.

Idag har 99 procent av de arbetssökande i Sverige tillgång till en fristående aktör i det egna leveransområdet. Under mandatperioden som gått har insatsen Stöd och matchning (STOM) fasats ut till förmån för KROM. Under 2021 fick i genomsnitt 63 000 individer per månad möjlighet till stöd och hjälp genom en matchningstjänst. För 2022 förväntas antalet öka till 77 000 personer i KROM.⁶

2004

Uppsagda arbetare får tillgång till privata omställningsinsatser via Trygghetsfonden TSL, som grundas efter ett avtal mellan LO och Svenskt näringsliv.

2010

Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen införs och banar vägen för fler externa insatser, däribland jobbcoacher. Den snabba expansionen medför dock problem och flera av insatserna möts av omfattande och idog kritik.

2014

Stöd och matchning lanseras. Inspiration till systemdesignen är hämtat från Australien och under åren utvecklas tjänsten successivt med rating, resultatansättning och skärpt kontroll av leverantörer.

2018

De dåvarande Allianspartierna gör utspel inför riksdagsvalet om att "lägga ner Arbetsförmedlingen" vid en eventuell valvinst.

2018

M och KD:s budgetförslag, med stora nedskärningar i AF:s förvaltningsanslag, vinner stöd i riksdagen. Myndigheten svarar kort därpå med ett stort varsel och neddragningar i det lokala kontorsnätet.

2019

S, MP, C och L sluter "Januariavtalet". Enligt punkten 18 ska AF "reformeras i grunden" och ett nytt system där fristående aktörer matchar de arbetssökande utvecklas.

2020

Kundval rusta och matcha lanseras, som en del av den pågående reformeringen av AF. I jämförelse med STOM har KROM ett ännu större resultatfokus, särskilt i ersättningsystemet.

2021

KROM införs i hela landet. Efter att initialt ha bedrivits som ett pilotprojekt i sex leveransområden rullas tjänsten successivt ut i hela landet under 2021, samtidigt fasas STOM ut.

4 DN Debatt "Alliansen kommer lägga ner Arbetsförmedlingen" (3 april 2018)

5 "Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna" (18 januari 2018) (<https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>)

6 Arbetsförmedlingen "Prognos för utbetalningar budgetåren 2022-2025" (april 2022)

2. Resultat

– övergångar till jobb och studier

2.1 Stöd och matchning (STOM)

Matchningstjänsten Stöd och matchning lanserades av Arbetsförmedlingen år 2014 och utvecklades under fjolåret som en följd av övergången till den nya matchningstjänsten Kundval rusta och matcha (KROM). Som mest uppgick antalet deltagare i Stöd och Matchning till cirka 70 000 samtidiga personer. Sedan mars månad i år finns inte längre några kvarvarande deltagare i tjänsten.

Deltagare i STOM anvisades in i något av de fyra spåren utifrån handläggarens bedömning av deltagarens stödbehov:

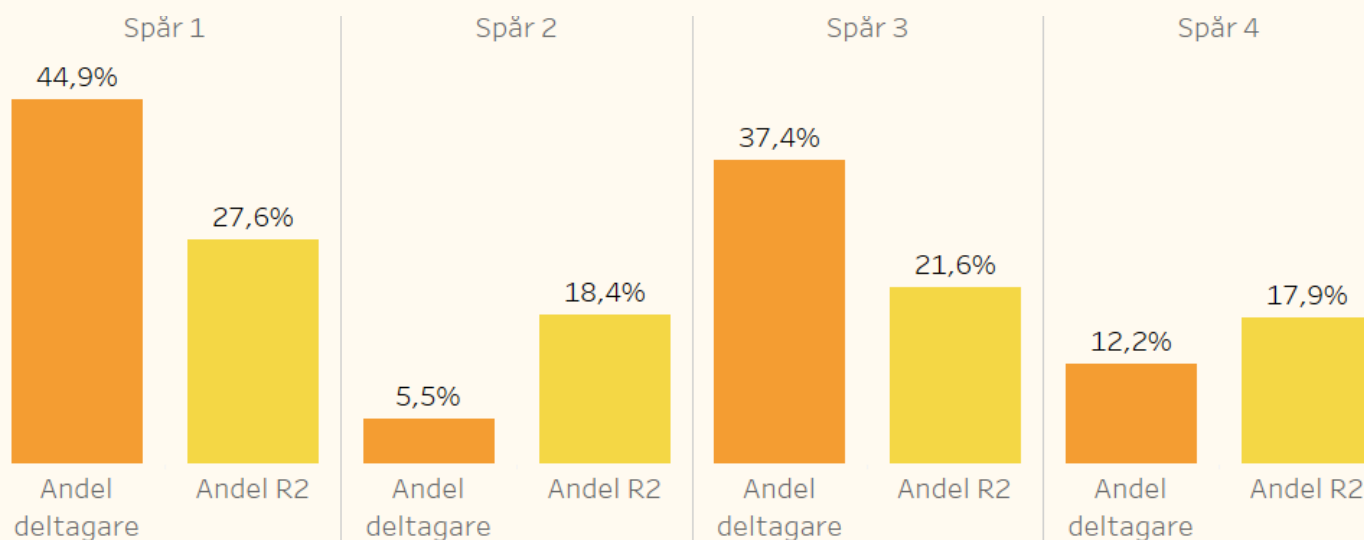
- Spår 1: Grundläggande stöd och matchning
- Spår 2: Grundläggande stöd och matchning med språkstöd
- Spår 3: Förstärkt stöd och matchning
- Spår 4: Förstärkt stöd och matchning med språkstöd

En tolkning av spårindelningen är att STOM egentligen har två målgrupper, en som står relativt nära arbetsmarknaden och en som står relativt långt ifrån. Inom dessa målgrupper finns även specifika spår för deltagare med behov av språkstöd.

Totalt 166 898 deltagare lämnade STOM under perioden oktober 2020 till och med september 2021. Av dessa gick 39 534 personer till arbete eller studier, vilket motsvarar 23,7 procent av samtliga deltagare. Nedanstående bild visar fördelningen av deltagare mellan de olika spåren, samt andelen som uppnått ett ihållande resultat (R2), det vill säga som har gått till ett arbete eller utbildning som hållt i minst fyra månader, i respektive spår.

Som framgår av diagrammet har fördelningen av deltagare mellan spåren varit ojämn. Nära hälften av deltagarna har anvisats till spår 1. STOM har inte haft en uttalad målgrupp. Under utformningen av tjänsten hade Arbetsförmedlingen istället ambitionen att utforma tjänsten efter den arbetssökandes faktiska behov.⁷

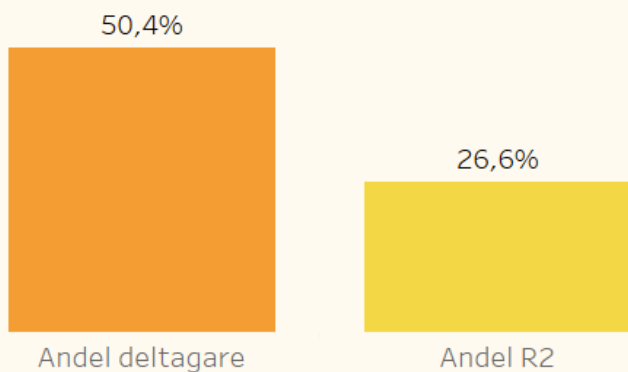
Gör vi en gruppering efter deltagarens avstånd till arbetsmarknaden, där spår 1 och 2 erbjuder grundläggande stöd och spår 3 och 4 förstärkt stöd, blir fördelningen av deltagarna jämn mellan grupperna. Då visar sig också skillnaden i uppnådda resultat i tjänsten (oaktat behov av språkstöd) i förhållande till deltagarens relativa avstånd till arbetsmarknaden.



Fördelning av deltagare och resultat i STOM

⁷ Arbetsförmedlingen "Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning" (2021)

Relativt nära arbetsmarknaden (Spår 1 & 2)



Fördelning av deltagare och resultat i STOM (grupperad)

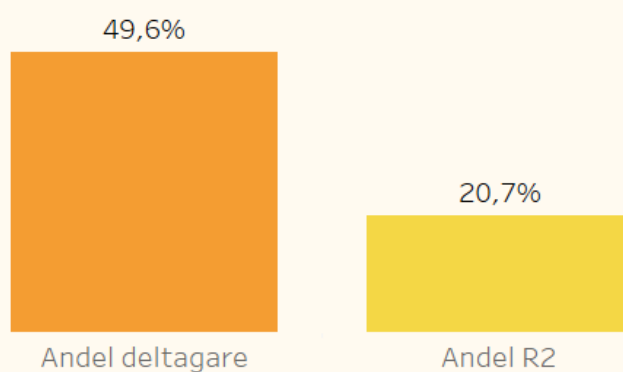
Av de som står relativt nära arbetsmarknaden nådde något fler än en fjärdedel (26,6 procent) ett ihållande resultat. Av deltagare som stod längre från arbetsmarknaden var det något fler än en femtedel (20,7 procent) som nådde resultat, en skillnad på ca sex procentenheter. Tjänsten uppnår alltså något bättre resultat med deltagare som bedöms stå närmare arbetsmarknaden.

2.2 Kundval rusta och matcha (KROM)

I KROM har handläggaren till sin hjälp ett statistiskt profileringsverktyg för att avgöra om en arbetssökande är lämplig för tjänsten. Det är dock fortsatt handläggaren som fattar det slutgiltiga beslutet att anvisa någon till tjänsten. Den statistiska bedömningen bygger på en uppskattning av den sökandes avstånd till arbetsmarknaden baserat på ett flertal variabler, såsom utbildning, ålder, födelseland etcetera.

KROM har en bred målgrupp, i praktiken alla som profileringsverktyget bedömer som lämpliga för tjänsten. Mer specifikt riktar sig KROM till den grupp inskrivna som skulle kunna beskrivas som mittensegmentet - de arbetssökande som varken står så nära arbetsmarknaden att de bedöms klara sitt jobbsökande på egen hand, eller de som står så långt ifrån att de bedöms ha behov av andra insatser. Enligt

Relativt långt ifrån arbetsmarknaden (Spår 3 & 4)

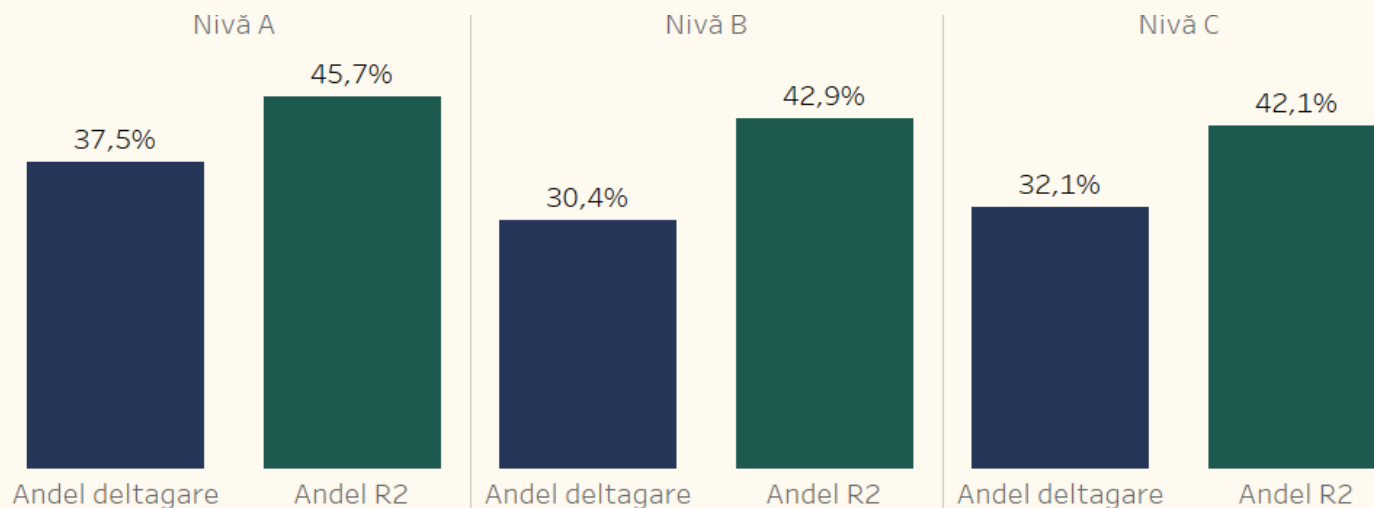


tidigare uppskattningar från Arbetsförmedlingen bedöms cirka 40-50 procent av de inskrivna vara potentiell målgrupp för KROM, medan de övriga två grupperna utgör cirka 25 procent vardera.

Efter att en deltagare profilerats anvisas denne till någon av de tre nivåerna i tjänsten: A, B eller C. De som bedöms stå närmast arbetsmarknaden anvisas till nivå A, de som bedöms vara lite längre ifrån till nivå B och de i målgruppen som bedöms stå längst ifrån till nivå C.

Det är av myndigheten uttalat att en stor del av målgruppen står långt ifrån arbetsmarknaden⁸. Den uppdelning efter språkstöd som finns i STOM förekommer inte i KROM utan ingår som en del av bedömningen i det statistiska profileringsverktyg som används för att bedöma deltagarnas avstånd till arbetsmarknaden.

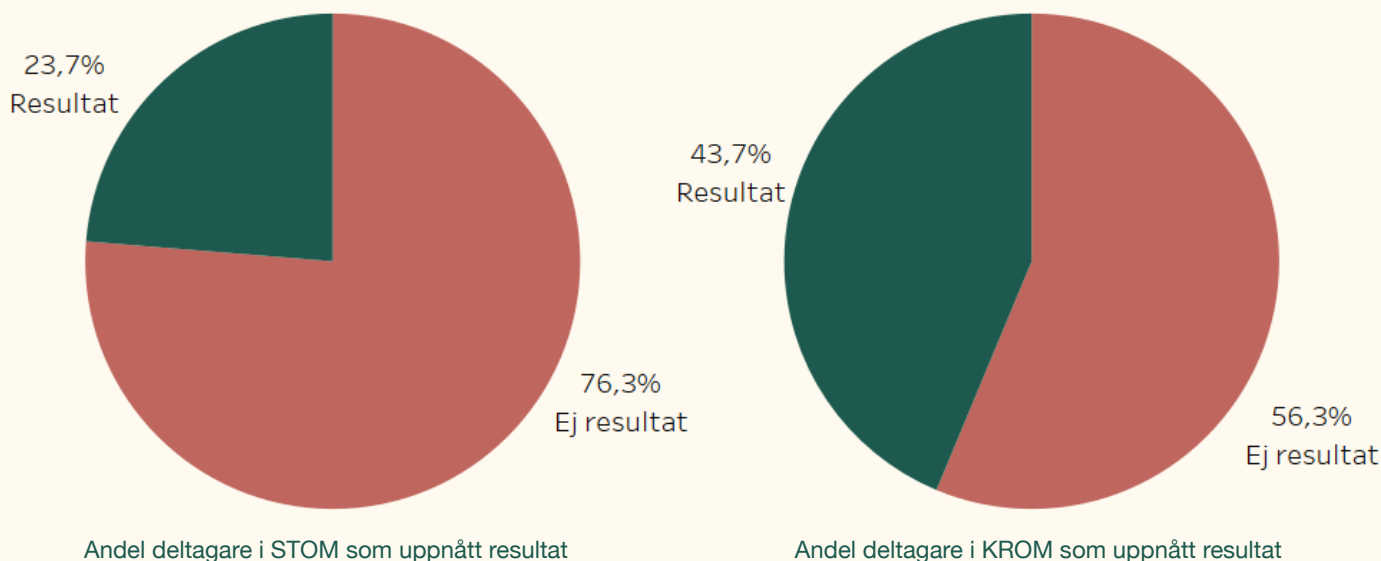
Under den studerade perioden (oktober 2020 till september 2021) har 10 344 deltagare lämnat KROM, varav 4 520 för ihållande arbete eller studier. Det motsvarar 43,7 procent av samtliga deltagare. Fördelningen av antal deltagare och resultat per nivå kan ses nedan. Som framgår av diagrammet är resultaten, inte helt oväntat, bättre ju närmare arbetsmarknaden deltagaren befinner sig, även om skillnaderna mellan nivåerna är små.



Fördelning av deltagare och resultat i KROM

8 Arbetsförmedlingen, Förfrågningsunderlag för Kundval rusta och matcha, "Allmän orientering" Avsnitt 1.1.4 "Målgrupp"

2.3 Jämförelse av resultat i STOM och KROM



Resultaten i KROM skiljer sig tydligt från de i STOM oavsett deltagarnas avstånd till arbetsmarknaden. Om vi exempelvis jämför de som står längre ifrån arbetsmarknaden i STOM (spår 3 och 4) med de som står längre ifrån arbetsmarknaden i KROM (nivå C) så når 21,4 procentenheter fler ett resultat i KROM jämfört med STOM. En jämförelse av de grupper som bedöms stå närmre arbetsmarknaden visar på att 19,1 procentenheter fler deltagare når ett positivt resultat i KROM jämfört med STOM.

Trots att tjänsterna jämförts under samma period (vilket utesluter makroekonomiska förklaringar till skillnader i tjänsternas resultat) ser vi betydligt bättre resultat i KROM än i STOM. Att KROM dessutom har en målgrupp som står längre från arbetsmarknaden än STOM hade⁹ innebär att resultaten är än mer imponerande. Då vi inte kan mäta effekten av de faktiska insatserna går det inte att med säkerhet säga något om vad som är orsaken till den högre andelen resultat i KROM jämfört med STOM. Förklaringen kan finnas både på det individuella planet, bland deltagarna eller i det stöd som erbjuds inom ramarna för respektive tjänst. En annan tänkbar förklaring är skillnader i tjänsternas utformning, där KROM har en ersättningsmodell med ett betydligt större resultatfokus än STOM¹⁰.

En annan aspekt är anvisningsförfarandet som skiljer sig markant mellan tjänsterna. I STOM är handläggarens roll

stor i bedömningen om en deltagare tillhör målgruppen för tjänsten, vilket spår deltagaren ska anvisas till och hur länge deltagaren ska vara i tjänsten.

Således kan det förekomma skilda bedömningar mellan olika handläggare, en problematik som lyfts fram i tre olika rapporter från Arbetsförmedlingen som publicerades under våren 2021.¹¹

Att anvisningarna i KROM görs med hjälp av ovan nämnda bedömningsstöd innebär därmed en stor kvalitativ förbättring i anvisningsförfarandet i jämförelse med STOM.

KROM presterar bättre för deltagare långt ifrån arbetsmarknaden, inte bara i relation till föregångaren STOM, men också i förhållande till deltagare som står närmare arbetsmarknaden i samma tjänst. Det bör ses om en mycket viktig förbättring, särskilt i ljuset av den växande långtidsarbetslösheten och att andelen arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden ökar. Att de matchningstjänster som Arbetsförmedlingen erbjuder utvecklas i takt med, och anpassas till, de förutsättningar som råder på den svenska arbetsmarknaden är viktigt för att upprätthålla kvaliteten i myndighetens käruppgift och säkerställa dess handlingskraft på arbetsmarknaden, även då privata aktörer genomför förmedlingsarbetet.

9 Arbetsförmedlingen "Vissa förutsättningar för matchningstjänster" (2022), sidan 57

10 Arbetsförmedlingen "Vissa förutsättningar för matchningstjänster" (2022), sidan 23

11 Arbetsförmedlingen "Träfsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha" (2021)

3. Kostnadseffektivitet

Att ställa kostnaderna för tjänsterna i relation till resultaten illustrerar bäst utvecklingen av Arbetsförmedlingens matchningstjänster. I detta kapitel redovisar vi den genomsnittliga kostnaden för resultat i STOM och KROM per deltagare. Beräkningarna bygger på information om ersättningsarna i STOM och KROM samt antalet deltagare som lämnat tjänsterna under perioden oktober 2020 till och med september 2021. I beräkningarna ingår således inte overheadkostnader såsom Arbetsförmedlingens interna kostnader för handläggning och administration av tjänsten. Valet av aktuell period har gjorts utifrån att det ska vara möjligt att göra jämförelser med KROM, för vilken det till följd av statistikproblem hos Arbetsförmedlingen endast fanns tillförlitliga data till och med kvartal tre 2021 vid rapportens framtagande. Utförligare beskrivningar av urvalskriterier och beräkningsmodeller återfinns i appendix.

3.1 Ersättningsmodeller

Ersättningsmodellerna i både STOM och KROM är uppdelade i tre typer av ersättningar:

- Grundersättning
- Resultatersättning
- Snabbhetspremie

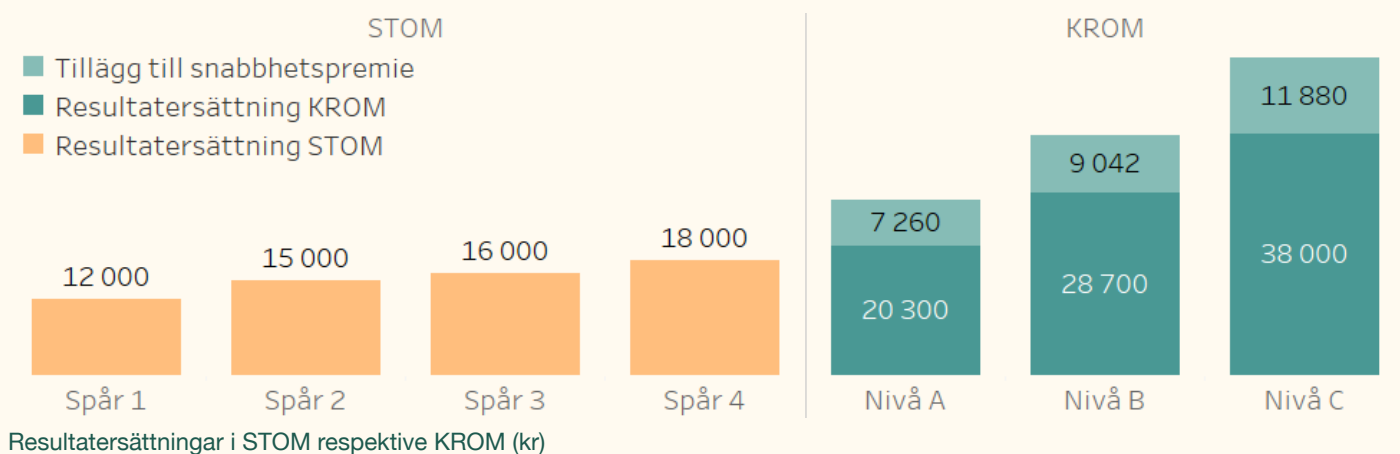
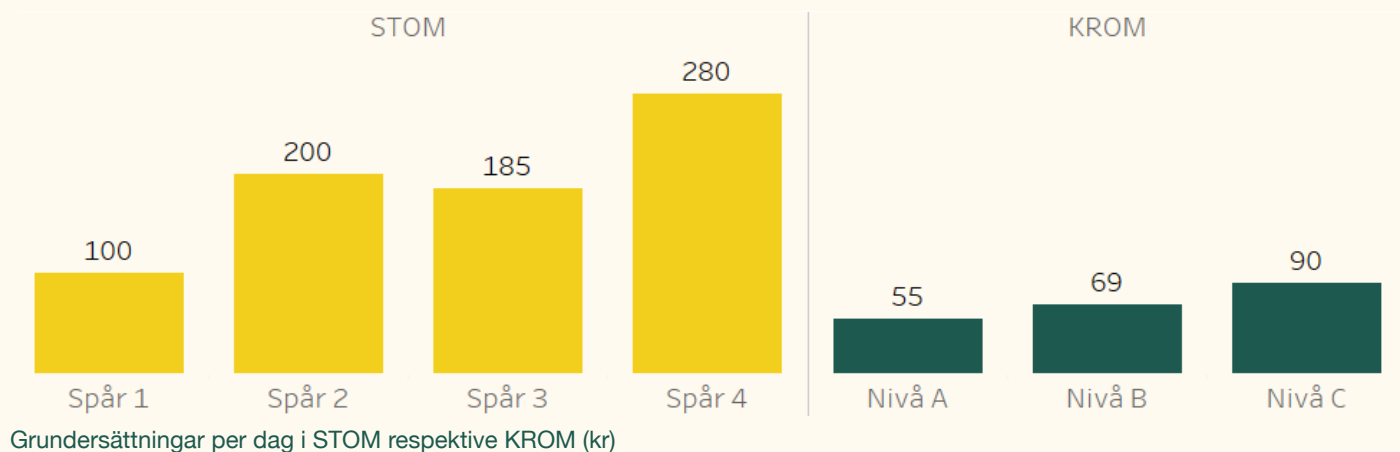
I avtalet för KROM skiljer sig ersättningarna åt mellan två grupper av landets samtliga leveransområden. För att räkna på tjänstens kostnader som helhet utgår beräkningarna från genomsnittet av dessa två modeller.

Grundersättningen är en dagersättning per deltagare som betalas ut månadsvis till leverantören och utgår ifrån 5-dagarsveckor.

Resultatersättningen är en ersättning som betalas ut när en deltagare haft en anställning eller deltagit i utbildning som varat i minst 4 månader efter att tjänsten avslutats (varaktighetskrav). Anställning eller utbildning måste ha påbörjats senast inom 2 månader från tjänstens avslut.

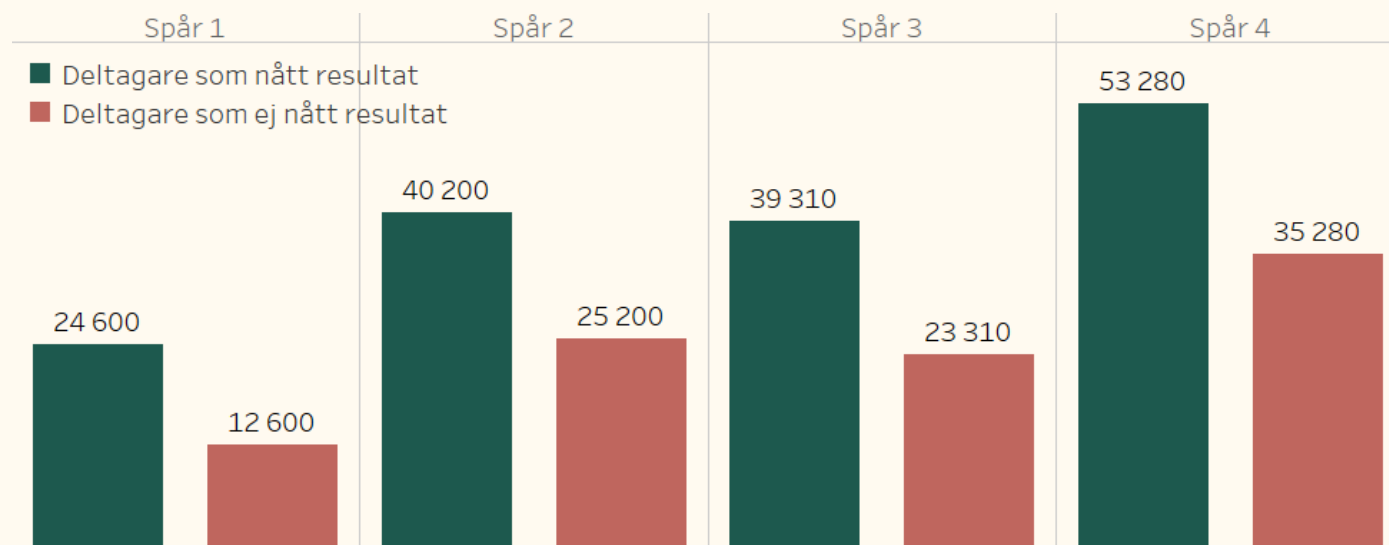
Snabbhetspremien betalas ut till alla deltagare som når ett resultat och består av återstoden av grundersättningen för det block eller den period deltagaren befinner sig i¹². I KROM utgår i vissa fall även ett tillägg till snabbhetspremien i form av en klumpsumma där storlek beror på deltagarens nivåtillhörighet.

Ersättningarnas storlek varierar mellan spår/nivåerna, där ökat avstånd till arbetsmarknaden vägs upp av högre ersättning. Som framgår av nedanstående diagram har KROM lägre grundersättningar och högre resultatersättningar än STOM.



3.2 Kostnad per producerat resultat –

Stöd och matchning (STOM)



Uppskattade enhetskostnader i STOM per spår och utfall (kr)

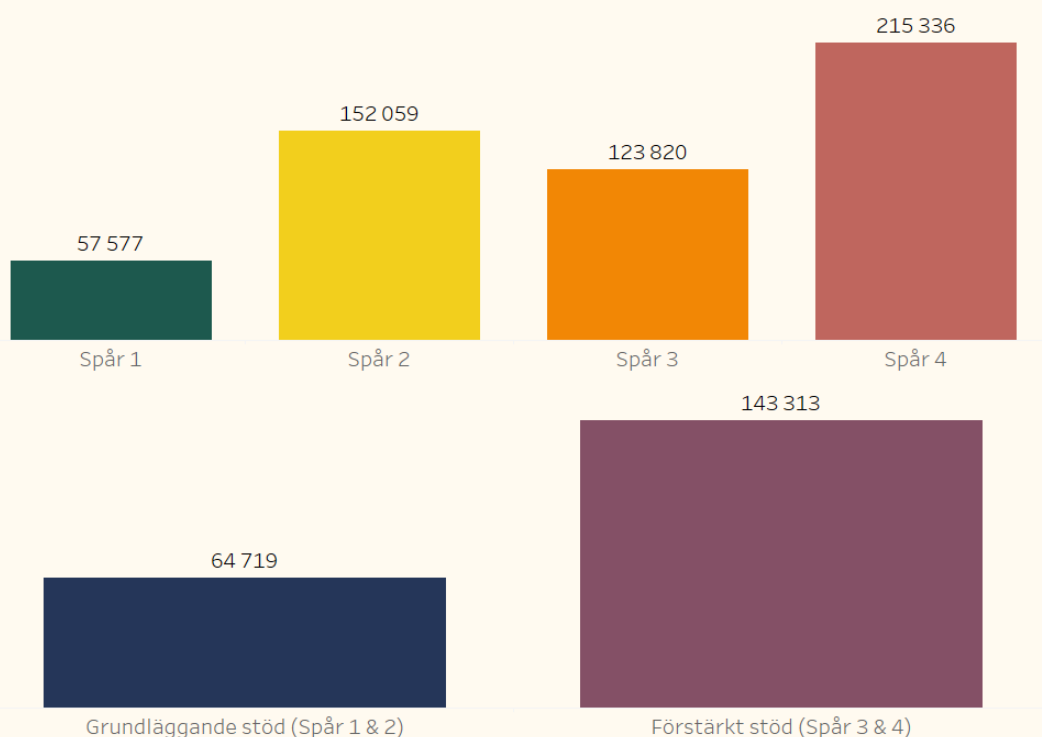
I STOM har vi estimerat enhetskostnaderna per producerat resultat enligt ovanstående diagram.

Värt att notera är diskrepansen i ersättningen för deltagare som når resultat i spår 1 och deltagare som inte når resultat i spår 2 och 4. STOM-deltagare i spår 2 och 4 uppbär alltså en högre ersättning trots att de inte når resultat.

Det är också intressant att enhetskostnaderna för en deltagare är högre i spår 2 än i spår 3, oavsett om denne når resultat eller inte. Detta trots att deltagaren i spår 2 har bedömts stå relativt nära och deltagaren i spår 3 bedömts stå relativt långt ifrån arbetsmarknaden.

Skillnaden i den uppskattade enhetskostnaden för deltagare som når resultat i spår 2 och deltagare som når resultat i spår 3 är relativt liten, trots att den förstnämnda gruppen bedöms stå relativt nära arbetsmarknaden. Att deltagare som står relativt nära arbetsmarknaden (spår 2) innebär en högre enhetskostnad än en deltagare som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden (spår 3) när de inte uppnår resultat är också intressant.

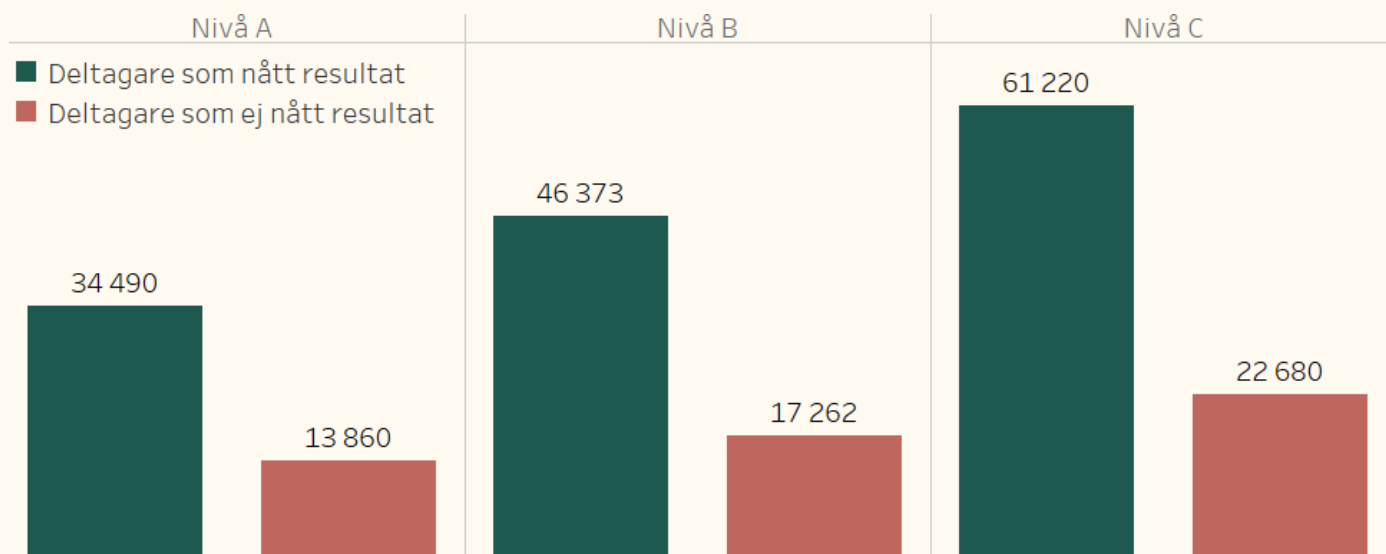
I STOM ligger kostnaden för ett producerat resultat på 98 785 kr. De nedbrutna kostnaderna per spår framgår av nedanstående diagram. Då spåren i STOM inte går att jämföra direkt med nivåerna i KROM har kostnaderna även grupperats utifrån relativt avstånd till arbetsmarknaden, samt viktats mot antalet deltagare. På så vis går det att bilda sig en uppfattning om kostnaderna per resultat för de som står relativt nära respektive relativt långt ifrån arbetsmarknaden.



Kostnad per resultat i STOM, per spår och grupperade (kr)

3.3 Kostnad per producerat resultat –

Kundval rusta och matcha (KROM)



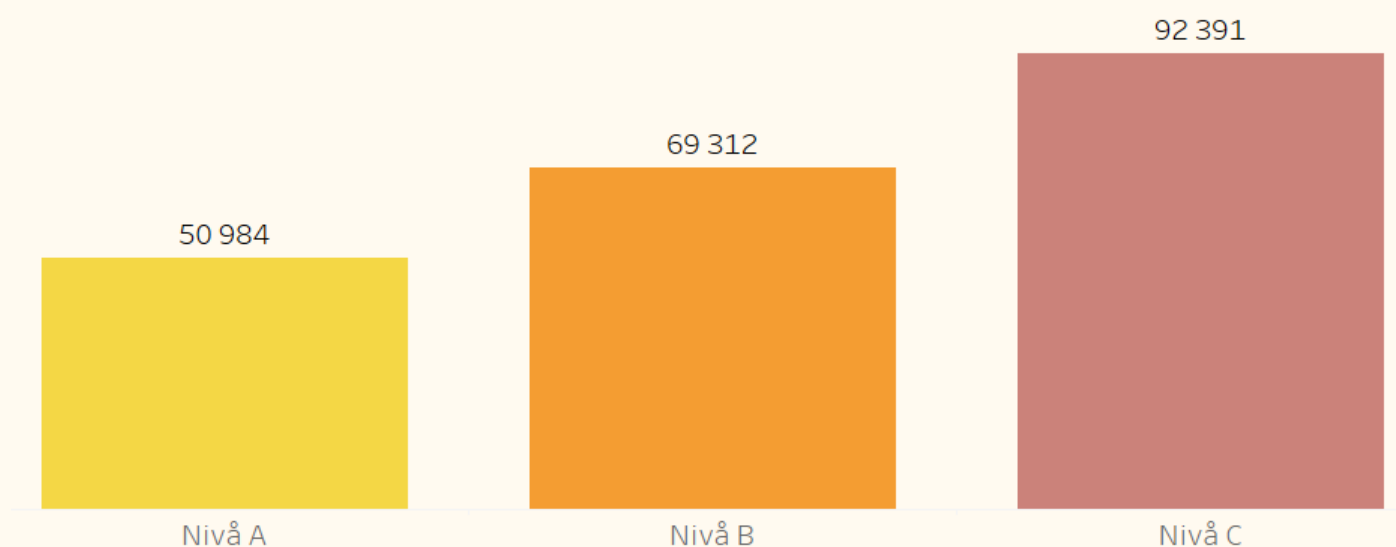
Uppskattade enhetskostnader i KROM per nivå och utfall (kr)

I KROM har vi uppskattat enhetskostnaden per producerat resultat per nivå och resultat enligt ovanstående diagram.

I KROM läggs större vikt vid deltagarens avstånd till arbetsmarknaden. De som står längre från arbetsmarknaden uppbär en högre ersättning än de som står nära. Samtidigt som de som når ett resultat uppbär en högre ersättning än de som inte gör det, utan undantag. De uppskattade enhetskostnaderna visar också att resultat premieras i högre grad i KROM än i STOM.

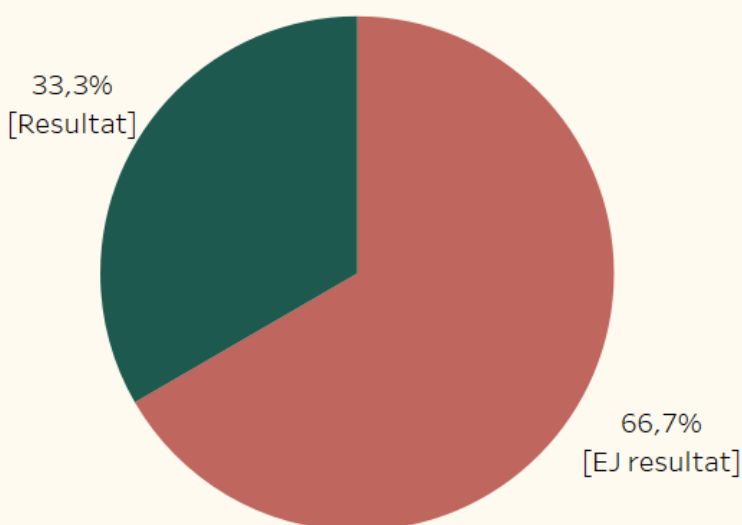
När vi slår ut kostnaderna för producerade resultat uppnår KROM en kostnad per resultat motsvarande 69 256 kr. Nedbrutet per nivå blir kostnaderna enligt diagrammet nedan.

Utöver att KROM överlag framstår som en mer kostnadseffektiv tjänst är det också slående att kostnadseffektiviteten i Nivå C, den nivå där deltagarna har det längsta avståndet till arbetsmarknaden, endast överträffas av spår 1 i STOM, där de deltagare som bedöms stå relativt nära arbetsmarknaden placeras. Detta är en stark indikation på att effektiviteten i matchningstjänster har utvecklats i rätt riktning i och med övergången från KROM till STOM.

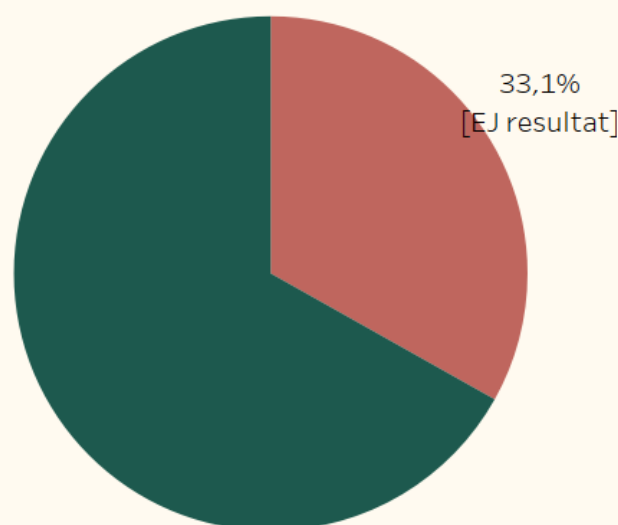


Kostnad per producerat resultat i KROM fördelat per nivå (kr)

3.4 Jämförelse av kostnad per resultat i STOM och KROM



Andel av ersättningar som gått till resultat i STOM



Andel av ersättningar som gått till resultat i KROM

Ersättningsmodellens syfte i en matchningstjänst är att erbjuda ekonomiska incitament som driver leverantörerna mot det önskade resultatet. Den övergripande strukturen i tjänsterna är snarlik, men det visar sig att ersättningsmodellerna producerar olika resultat när de använts i verkligheten. Mycket beror så klart på inflödet av anvisningar i de olika spåren och nivåerna men i slutändan är skillnaden ändå tydlig mellan tjänsternas uppskattade kostnader per resultat. Sammantaget har utvecklingen lett till att KROM uppvisar det progressiva ersättningsförhållande som eftersträvades, att personer längre ifrån arbetsmarknaden uppbär en högre ersättning än de som står närmare samt att resultat premieras tydligt oavsett spår eller nivå, något som inte nödvändigtvis var fallet i STOM.

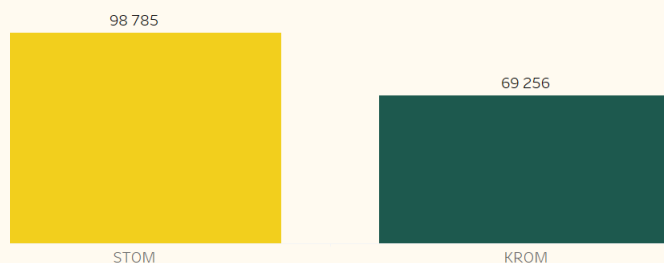
När vi tittar på tjänsternas uppskattade kostnader som helhet visar sig en intressant detalj. I STOM består två tredjedelar av tjänstens totala kostnadsbild av ersättningar för deltagare som inte når resultat. I KROM gäller det omvända, två tredjedelar av tjänstens totala kostnader består av ersättningar för deltagare som nått resultat.

Det ökade resultatfokuset i KROMs ersättningsmodell blir också tydligt när man ser till relationen mellan kostnaderna för de deltagare som nått resultat och de som inte gjort det. I KROM är skillnaden i uppskattade enhetskostnader större mellan deltagare som når resultat och de som inte gör det jämfört med i STOM.

Något som också är värt att lyfta när det kommer till att förklara skillnaderna i tjänsterna är att STOM också var behäftad med en större styrning från myndigheten gällande vilka insatser som var lämpliga och under vilken tid. Det ökade fokuset på resultat i ersättningsmodellen i KROM innebär att myndigheten kunnat släppa lite på tyglarna och ge mer frihet till leverantörerna i sin yrkesutövning. Detta i sin tur skapar utrymme för utveckling och innovation. De leverantörer som lyckas med sitt uppdrag kommer inte bara

belönas ekonomiskt utan har dessutom en större möjlighet att utveckla metodik och kombinationer av insatser i nära kontakt med deltagaren. I slutändan är det resultatet som räknas och i en sådan komplex utmaning som den som jobbcoachen står inför behövs den flexibilitet och innovationsdrivande frihet som KROMs ersättningsmodell erbjuder.

Oavsett om man jämför deltagare som står relativt nära eller långt ifrån innebär övergången till KROM en tydligt kostnadseffektivisering, detta är ställt bortom all rimlig tvivel.



Kostnad per producerat resultat i STOM respektive KROM (kr)

Sammanlagt är vår bedömning att ovan nämnda anledningar bidrar till ordentligt höjda resultat, framför allt för de deltagare som står långt ifrån arbetsmarknaden där andelen som får ett jobb eller påbörjar en utbildning fördubblats. Dessutom har utformningen av KROM lett till att resultaten kan uppnås samtidigt som man sänker kostnaderna med 30 procent.

Den reformerade Arbetsförmedlingens roll som förvaltare av marknaden för matchningstjänster ställer höga krav på utformningen av nya tjänster, ett komplext och utmanande arbete men ett arbete som myndigheten hittills lyckats väldigt bra med. Det är inte alla myndigheter som kan skryta med att ha minskat kostnaderna för sitt kärnuppdrag med 30 procent på mindre än 3 år samtidigt som man tydligt förbättrat resultat och likabehandling avsevärt.

4. Slutsatser

Den pågående reformen av Arbetsförmedlingen beskrivs av kritiker i termer av "kaosreform" eller "privatiseringsexperiment". Tvärtemot dessa påståenden är reformen hittills snarare att betrakta som en process av ordning och reda samt kontinuerlig förbättring.

I denna rapport har vi visat att Rusta och Matcha (KROM) inte bara presterar bättre resultat än sin föregångare Stöd och matchning (STOM), utan också gör det till en avsevärt lägre kostnad.

I utvärderingen av arbetsmarknadspolitiken finns få mått som är viktigare än kostnaden per producerat resultat. Måttet är helt centralt för att säkerställa att skattemedel koncentreras till de insatser som gör störst skillnad för att avhjälpa arbetslöshet.

Vår analys visar att ett producerat resultat, i form av en deltagare som går till arbete eller studier efter avslutad insats, kostar 98 785 kr i STOM. Analysen visar vidare att kostnaden för ett producerat resultat i KROM uppgår till 69 256 kr.

Övergången till KROM har med andra ord inneburit en besparing på 29 529 kr per producerat resultat, en kostnads-sänkning om 30 procent. Vår analys visar också att kostnadseffektiviteten, i form av kostnad per producerat resultat, är bättre i KROM än i STOM oavsett om vi jämför målgrupperna som står nära eller längre ifrån arbetsmarknaden.

I skarp kontrast till kritikernas påståenden om att reformen är ett okontrollerat experiment visar vår analys tvärt om att Arbetsförmedlingens förmåga att utveckla matchningstjänsterna i rätt riktning är god.

Ännu vet vi inte exakt hur den "vidareutvecklade matchningstjänst" som ska ta vid efter KROM kommer att utformas, men givet de förändringar i matchningstjänster som hittills genomförts kan vi hysa en försiktig förhoppning om att nästa fas i reformen innebär ännu ett steg mot bättre resultat och kostnadseffektivitet. Politiken har alla skäl i världen att fortsätta satsa på reformen. Det tjänar alla på.

Appendix – metod

1. Övergripande

I denna rapport jämförs kostnadseffektiviteten i matchnings-tjänsterna Stöd och matchning (STOM) och Kundval rusta och matcha (KROM). I det här avsnittet finns en närmare beskrivning av tillvägagångssätt vid beräkningar, liksom urval och avgränsningar. I den avslutande delen av avsnittet följer även en diskussion kring de begränsningar och osäkerhetsfaktorer som beräkningsmodellerna är behäftade med.

Redan nu är det dock värt att betona två saker:

1. De beräkningar av kostnader och mått på kostnadseffektivitet som presenteras i den här rapporten inte är att betrakta som absoluta eller definitiva utan är uppskattningar som syftar till att belysa hur kostnadseffektiviteten i Arbetsförmedlingens upphandlade matchningstjänster har utvecklats, genom en jämförelse mellan STOM och KROM. För en mer fullödlig bild behövs emellertid mer detaljerad data vilket inte varit möjligt att ta fram till denna rapport.

2. Rapporten är inte en effektskattning. De samband mellan olika tjänster och deras resultat som presenteras är inte nödvändigtvis kausala utan kan ha påverkats av andra faktorer än tjänsternas utformning och innehåll, till exempel skillnader i målgrupp, deltagarsammansättning och individuella egenskaper hos de arbetssökande.

2. Avgränsningar och urval

Beräkningarna i denna rapport bygger på uppgifter avseende tidsperioden oktober 2020 till och med september 2021. Datatyperna som används är dels antalet deltagare som lämnat respektive tjänst under den aktuella tidsperioden, dels uppgifter om de avtalade ersättningarna till leverantörer för respektive tjänst och därtill resultat. Utifrån dessa uppgifter har en genomsnittlig enhetskostnad¹ per deltagare räknats fram. En mer utförlig beskrivning av beräkningsmodellen följer i nästa avsnitt.

För att kunna göra jämförelser mellan tjänsterna har samma datatyper och urvalsperiod använts för både STOM och KROM. Styrande för val av mätperiod har dock varit KROM, och mer specifikt tillgången på data för tjänsten. Eftersom KROM är en relativt ny tjänst saknas data längre tillbaka än 2020, därtill saknas tillförlitlig KROM-statistik för perioden efter oktober 2021 till följd av ett fel i Arbetsförmedlingens interna system.

3. Metod och beräkningsmodell

I rapporten används huvudsakligen måttet kostnad per resultat för att beräkna och illustrera kostnadseffektiviteten i tjänsterna.

Då ersättningen som utgår till leverantören som huvudregel är högre för deltagare som når ett resultat än för deltagare som inte når ett resultat, och därmed återgår till Arbetsförmedlingen, har vi vid beräkningarna delat upp deltagarna i två huvudgrupper:

1. de som inte når ett ihållande resultat (R2)
2. de som når ett ihållande resultat (R2) och därmed genererar resultatetsättning

Uppdelningen är nödvändig då de deltagare som når ett resultat utöver dagersättning även genererar resultatetsättning och vanligtvis även en snabbhetspremie. Uppdelningen är även gjord per spår och nivå för respektive tjänst för att kunna särskilja kostnader för deltagare som bedöms stå olika långt ifrån arbetsmarknaden i de olika tjänsterna. Eftersom vi saknar data över deltagarnas faktiska tid i tjänsterna har vi, baserat på genomsnittlig tid i tjänst, antagit att samtliga deltagare är i respektive tjänst i två block/perioder med undantag för deltagare som nått ett resultat i KROM som vi antar avslutar tjänsten i period 1². Detta problematiserar vi närmare kring i nästa delavsnitt.

Med dessa antaganden samt ersättningarna som stipuleras i tjänsternas avtal kan vi ta fram en enhetskostnad för deltagare i tjänsterna oavsett vilken nivå eller vilket spår de tillhör, eller om det uppnått resultat eller inte. Dessa enhetskostnader appliceras sedan på antalet deltagare som lämnat STOM och KROM under den undersökta perioden.

Detta resulterar i två olika kostnadsposter för varje nivå/spår:

1. kostnaden för deltagare som nått resultat
2. kostnaden för deltagare som inte nått resultat

Dessa kan sedan summeras till den totala kostnaden för tjänstens olika spår/nivåer. En genomsnittlig kostnad beräknas på samma sätt för båda tjänsterna.

1 Med enhetskostnad avses ersatt kostnad per deltagare för hela tjänstperioden.

2 I STOM är ett block c:a tre månader (90 kalenderdagar) medan en period i KROM är sex månader.

4. Begränsningar och osäkerhetsfaktorer

Till följd av bristande tillgång på mer detaljerad statistik, liksom individdata, har vi i förekommande fall varit tvungna att göra vissa antaganden. Som nämntes i föregående avsnitt gäller det exempelvis tiden olika deltagare befunnit sig i respektive tjänst. Nedan redogörs för övriga antaganden liksom andra osäkerhetsfaktorer som metoden medför. Vidare diskuteras även de begränsningar detta medför på möjligheten att dra slutsatser och tolka resultaten.

Tid i tjänst: STOM och KROM skiljer sig åt när det gäller hur en länge en deltagare kan ta del av tjänsten. I STOM kunde deltagaren som mest ta del av tre block, alltså maximalt nio månader medan KROM är uppdelat på två sexmånadersperioder.

I STOM var det Arbetsförmedlingens bedömning som till stor del var avgörande för hur länge deltagaren skulle få ta del av tjänsten medan det i KROM sker en förlängning om deltagaren inte nått ett resultat under den första perioden. Till denna rapport har vi inte kunnat få fram information om genomsnittlig tid i respektive nivå/spår och har därför utgått ifrån en genomsnittlig tid för deltagare i STOM. Antagandet kring deltagarnas tid i STOM får till följd att den uppskattade enhetskostnaden per deltagare troligtvis överskattas. I KROM kommer deltagarna ta del av tjänsten tills den avslutas eller att de når ett resultat, i KROM antar vi att deltagare som når resultat gör det i period 1 alltså under de första 6 månaderna i tjänsten. Givet hur tillägget till snabbhetspremien är konstruerat har det ingen betydelse för kostnaden om en deltagare uppnår resultat i den första eller den andra perioden.

Då vi antar att deltagare som lämnar KROM utan resultat deltar i tjänsten i två perioder kommer kostnaden för deltagare som når ett resultat (R1) men där resultatet inte är ihållande (R2) resultat att överskattas om de når sitt R1 resultat i den första perioden. Dessa deltagare som befinner sig i tjänsten i mindre än sex månader kommer antas att uppbära grundersättning för 12 månader.

Snabbhetspremie: Snabbhetspremien motsvarar resterande dagersättning för deltagaren i det pågående blocket eller perioden. Eftersom vi utgått från en genomsnittlig tid för

deltagande i respektive tjänst (se "Tid i tjänst" ovan) kommer kostnaden för dagersättning att överskattas för de deltagare som i själva verket avslutat tjänsten i det första blocket/perioden. Detta berör endast de deltagare i STOM som nått ett resultat.

Full resultatärsättning: Begränsningar i tillgången på underlag gör att vi inte kunnat särskilja deltagare som når "hela" resultat (heltidsjobb) från de som når "halva" resultat (deltidsjobb). Följaktligen har vi antagit att full resultatärsättning alltid betalas ut när en deltagare når resultat. Antagandet får sannolikt effekten att kostnaden för de deltagare som når resultat överskattas.

Leveransområden: Införandet av KROM och avvecklingen av STOM har skett successivt genom en växling från den ena tjänsten till den andra. Vid den tidsperiod som rapportens beräkningar bygger på var växlingen ännu inte helt genomförd, vilket innebär att KROM ännu inte införts i alla leveransområden och att STOM på motsvarande sätt hunnit avvecklats i vissa leveransområden. Till exempel hade KROM ännu inte införts i någon av storstadsregionerna. Detta får till följd att jämförelsen mellan tjänsterna sker på delvis olika geografiska urvalsområden. Det är inte helt klart om, eller i så fall hur, eventuella skillnader mellan leveransområdena påverkar tillförlitligheten i beräkningarna men det går inte att utesluta att så är fallet.

Skillnader i tjänsterna: Även om STOM och KROM är snarlika tjänster sett både till övergripande innehåll och målsättning så finns det ändå skillnader. I STOM fanns en tydligare styrning av vilka aktiviteter som kunde erbjudas deltagaren inom ramen för tjänsten än vad som är fallet i KROM. Även ersättningsmodellerna skiljer sig åt där KROM lägger ännu större vikt vid resultat och som nämnts ovan skiljer sig den maximala tiden för deltagande i tjänsten. En annan skillnad rör deltagarsammansättning, där KROM har en uttalat bredare målgrupp än STOM. Skillnaderna påverkar inte direkt jämförelsen av kostnader och kostnadseffektivitet, men det är ändå viktigt att ha i åtanke att det inte är två rakt av identiska tjänster som jämförs.

Referenslista

Arbetsförmedlingen "*Privata leverantörer av förmedlingstjänster – vad kan vi lära oss av erfarenheterna från Australien?*" (2013) <https://arbetsformedlingen.se/statistik/analyser-och-prognoser/analys-och-utvardering/privata-leverantorer-av-for-medlingstjanster>

Arbetsförmedlingen "*Hur påverkas kompletterande aktörers marknadsandelar av rating?*" (2014) https://arbetsformedlingen.se/download/18.4fb667a1169bfd2c0a6e068/Working%20paper_2014_2.pdf

Arbetsförmedlingen "*Träffsäkerhet och likabehandling vid automatiserade anvisningar inom Rusta och matcha*" (2021) <https://arbetsformedlingen.se/download/18.45f2840b17863cf8a232e03/1618310640824/traffsakerhet-och-likabehandling-vid-automatiserade-anvisningar-rusta-och-matcha.pdf>

Arbetsförmedlingen "*Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning*" (2021) <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3f29801717d5618f8df57d/1638286202361/effektutvardering-av-stod-och-matchning-aterrapport.pdf>

Arbetsförmedlingen "*Vissa förutsättningar för matchningstjänster*" (2022) <https://arbetsformedlingen.se/download/18.e4c7c0717f2869663d60da/1646989187736/vissa-forutsattningar-for-matchningstjanster-aterrapport-2022.pdf>

Arbetsförmedlingen "*Prognos för utbetalningar budgetåren 2022-2025*" (april 2022) <https://arbetsformedlingen.se/download/18.e4c7c0717f2869663db661/1651061550681/prognos-for-utbetalningar-220427.pdf>

Arbetsförmedlingen, Förfrågningsunderlag för Kundval rusta och matcha, "*Allmän orientering*" Avsnitt 1.1.4 "*Målgrupp*"

Riksrevisionen "*Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande*" (2020) https://www.riksrevisionen.se/download/18.2661402717226a4d2ae9382c/1590394970066/RiR%202020_13%20Anpassad.pdf

DN Debatt "*Alliansen kommer lägga ner Arbetsförmedlingen*" (3 april 2018) <https://www.dn.se/debatt/alliansen-kommer-att-lagga-ner-arbetsformedlingen/>

Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet "*Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*" (18 januari 2018) <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>