

Brister i IFAU:s effektutvärdering av fristående leverantörer (IFAU 2024:17)

Övergripande kommentarer om IFAU:s utvärdering

IFAU:s studie är unik i sitt slag och har väckt starka känslor inom matchningsbranschen. Trots att rapporten är begränsad i tid och perspektiv ser vi en ökad kritik mot fristående matchningsleverantörer. Reformens kritiker anser sig ha fått vatten på sin kvarn. Det är väldigt olyckligt, inte minst eftersom det finns många duktiga leverantörer som får ut ett stort antal deltagare i jobb eller utbildning.

Vi hoppas att såväl Arbetsförmedlingen som politiker och forskare gräver djupare i utvärderingar av helheten kring systemet med matchningstjänsterna – för att debatten om fristående leverantörer ska bli så heltäckande som möjligt. Vi behöver ett system som stöttar en växande grupp arbetslösa till effektiva och ändamålsenliga tjänster.

Det är svårt för utomstående att sätta sig in i IFAU-studien eftersom den bygger på ett experiment. Forskningsupplägget och resultaten som diskuteras är svåra att tolka och det är därför beklagligt att forskarna valt att gå ut med så långtgående slutsatser – trots att resultaten i studien i bästa fall är otillräckliga. Även det höga tonläget från politiken bidrar till polariseringen.

Precis som IFAU själva konstaterar är det förknippat med stora svårigheter att utvärdera effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser. En viktig utgångspunkt för effektutvärderingen är "Att arbetssökande randomiseras till en insats är dock inte detsamma som att de verkligen påbörjar insatsen." (sid 18) Det experimentella upplägget att randomiseras till den ena eller andra gruppen har inte lyckats, i bemärkelsen att studien inte lyckats skapa tillräckligt skilda jämförelsegrupper. Dvs., båda har i varierande utsträckning fått "medicinen" (matchningstjänsten). Det går alltså inte att utesluta liknande effekter av att ha fått eller inte fått tjänsten i någon av grupperna. Vår övergripande kritik handlar om att IFAU inte problematiserat resultaten i tillräcklig utsträckning.

Huvudsakliga brister

IFAU utvärderar inte "effekter av att ta del av fristående förmedlingsstöd" (sid 13). Det man studerat är *effekterna av att randomiseras till* (eller bli tilldelad möjligheten) att ta del av fristående förmedlingsstöd (se exempelvis sid 32 i noten till tabellen). En

betydande andel (29 %) av personerna i jämförelsegruppen närmare arbetsmarknaden – de som i studien skulle ta del av Arbetsförmedlingens insatser – har tagit del av rusta och matcha-tjänsten (se sid 26, kolumn 1, panel B). Detta problematiseras inte i tillräcklig utsträckning i rapporten, trots att det kan få långtgående konsekvenser för jämförelserna. Exempelvis kan inte uteslutas att kostnader och arbetsmarknadsutfall påverkas av att nästan en tredjedel från jämförelsegrupp 1 tagit del av fristående förmedlingsinsatsen. Därtill ser vi att endast 58 % av motsvarande grupp (kolumn 2, panel B) fått tjänsten. En eventuell effekt av att delta i tjänsterna blir i praktiken omöjlig att fånga i en statistisk analys av detta slag.

Det finns stora problem kopplat till kostnadsjämförelserna. När det gäller kostnaden för rusta och matcha finns ingen anledning att misstro siffrorna, eftersom de helt enkelt utgår från de belopp som de fristående aktörerna har fått i ersättning. Men det finns betydande problem med de kostnadsuppgifter som kommer från Arbetsförmedlingen. Dels är en stor del av myndighetens insatser byggda på grova estimat eller saknar kostnadsposter, dels har flertalet insatser beräknats alldeles för lågt.

Angående kostnadsskillnaderna skriver IFAU: "Dessa skillnader förklaras till stor del av att de som randomiserades till rusta och matcha i större utsträckning hade någon insats alls snarare än skillnader i genomsnittskostnaden per insats." (sid 30-31) Stöttande insatser från myndigheten ges i låg utsträckning; för gruppen med störst behov ges mer intensiva insatser i snitt 76 dagar under en ettårsperiod motsvarande 252 dagar (sid 26-27). Detta är beklagligt för de arbetssökande och ger stora effekter för kostnadsjämförelsen.

I en ersättning till leverantörer ingår overheadkostnader, såsom personal, lokaler, it och marknadsföring. Motsvarande kostnader hos Arbetsförmedlingen redogörs inte i tillräcklig utsträckning. Inte heller detta problematiseras.

En annan aspekt av detta är att längden på de tjänster som skulle jämföras med inte baseras på faktiska kostnader för hela insatsen. Exempelvis beräknas arbetsmarknadsutbildningar (AUB) på i snitt 5-8 dagar (sid 63-64), när tjänsten i verkligheten ges mellan 6-12 månader, dvs., upp till 252 dagar. Ytterst få deltagare i "jämförelsegruppen" har tagit del av tjänsten AUB i ändamålsenlig utsträckning, vilket gör att den faktiska kostnaden för insatsen är mycket högre än några dagars deltagande. Detta problematiseras inte tillräckligt i rapporten.

Den absolut vanligaste tjänsten för arbetslösa som är inskrivna i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) är Arbetsförmedlingens egen

"Matchning och Uppföljning", men denna insats redovisas inte någonstans och är således en nollkostnad. I dialog med Arbetsförmedlingen anger de att det saknas kostnadsposter för dessa insatser, vilket också får antas vara fallet i IFAU-studien.

Arbetsmarknadsutfall studeras på alldeles för kort sikt. Rusta och matcha kan ges en deltagare i totalt två perioder, totalt 12 månader eller 252 dagar. I studien följer man arbetsmarknadsutfall från uppföljningshorisonter 6–18 månader efter att deltagarna *randomiserats* till någon av grupperna. Det betyder att deltagare inte nödvändigtvis har påbörjat eller avslutat tjänsten vid de studerade tillfällena. Alltså är det svårt att dra några slutsatser kopplat till eventuella arbetsmarknadsutfall. I studien problematiseras inte att man studerar effekter innan åtgärden i fråga, teoretiskt, har hunnit verka. Därtill har jämförelsegruppen också fått tjänsten i viss utsträckning, vilket betyder att man inte kan utesluta att arbetsmarknadsutfallet för jämförelsegruppen kan bero på deltagande i fristående tjänsterna.

Bristen på underlag om olika leverantörer problematiseras inte. Vi har länge påtalat för Arbetsförmedlingen att de tillåtit alldeles för lågt presterande leverantörer på marknaden. Under tjänsten som studeras fanns leverantörer som presterade mellan 2–54 % resultat. Att mäta befintliga leverantörers snitteffekter blir på så sätt missvisande för branschen som helhet, och borde problematiseras.

Kommentarer till Arbetsförmedlingens arbete

Vi konstaterar att Arbetsförmedlingen inte haft kapacitet att i tillräcklig utsträckning fullfölja randomiseringen, dvs., se till att fler deltagare får ta del av de insatser som de har rätt till. Det är ett betydande problem och politiken borde fokusera på att ge myndigheten bättre förutsättningar till högre handläggningskapacitet.

Därtill behöver myndigheten bli bättre på sin kontrollverksamhet. Ett stort problem för högt presterande leverantörer som får ut deltagare i jobb eller utbildning, är att myndigheten inte förmår utesluta lågpresterande leverantörer. Det är en central förutsättning för en väl fungerande bransch och något som vi har drivit under lång tid.

Regeringen har inte prioriterat styrningen av matchningstjänsterna. Vi menar att regeringen måste säkerställa att Arbetsförmedlingen skärper kontrollen av leverantörer och inför uteslutningsmekanismer. I stället har regeringen minskat på deltagarvolymerna i matchningstjänsten, i ett läge då arbetslösheten ökar och allt fler arbetslösa behöver stöttning. Vi ser med oro på utvecklingen.