

Effektiviteten i förmedlingsverksamheten

– förmedlarnas attityder och arbetssätt
har betydelse

RIR 2020:5



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 978-91-7086-553-4

RIR 2020:5

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: FIZKES

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2020



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-02-20

DNR: 3.1.1-2017-0855

RIR 2020:5

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

Effektiviteten i förmedlingsverksamheten

– förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anton Ringström har varit föredragande. Revisionsdirektör Jenny Lindblad och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Anton Ringström

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

RIKSREVISIONEN

EFFEKTIVITETEN I FÖRMEDLINGSVERKSAMHETEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Frågeställning och avgränsningar	10
1.3 Kriterier för bedömning av effektivitet	10
1.4 Metod och genomförande	11
2 Bakgrund	12
2.1 Utgångspunkter	12
2.2 Förmedlingsarbetet i praktiken	13
3 Hur skiljer sig arbetsförmedlarnas resultat och arbetssätt åt?	17
3.1 Data och metod	17
3.2 Resultat av analysen	22
4 Vad förklarar skillnaderna i resultat och arbetssätt?	30
4.1 Attityder och egenskaper vi undersöker	30
4.2 Data och metod	33
4.3 Resultat av analysen	36
5 Slutsatser och rekommendationer	46
5.1 Slutsatser om effektiviseringspotential	46
5.2 Rekommendationer	49
Referenslista	51
Bilaga 1. Tidigare studier som ligger till grund för enkäten	53
Bilaga 2. Enkäten till förmedlarna	55
Bilaga 3. Hur vi mäter attityder	67
Bilaga 4. Analys av effekter	71
Bilaga 5. Insatser för arbetssökande och stöd till förmedlarna	75

EFFEKTIVITETEN I FÖRMEDLINGSVERKSAMHETEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken är att den ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen ska verka för målet genom bland annat förmedlingsarbete och arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att arbetssökande ska få jobb. Under senare år har dock matchningen försämrats och en allt större andel av de arbetssökande har svårt att hitta arbete.

Arbetsförmedlarna ska genomföra politiken och omsätta den till konkreta beslut genom att bedöma den arbetssökandes behov, ge stöd och följa upp den enskildes arbetssökande samt vid behov anvisa till insatser som stärker kompetensen på olika sätt. De har ett betydande mått av handlingsutrymme att fatta beslut om vilken typ av stöd den enskilde behöver. Det finns fördelar med detta eftersom arbetssökandes behov av insatser varierar. Dock visar en tidigare studie att det finns en stor variation i hur väl arbetsförmedlare lyckas med att få de sökande i arbete. Det indikerar att förmedlare inte alltid väljer de mest effektiva arbetssätten och att sökande inte får en likvärdig service.

Med anledning av detta har Riksrevisionen granskat om det finns skillnader mellan arbetsförmedlares arbetssätt och resultat som innebär att det finns effektiviseringspotential i förmedlingsverksamheten.

Granskningens resultat

Riksrevisionen bedömer att förmedlingsverksamheten kan effektiviseras. Arbetsförmedlingen skulle uppnå en högre måluppfyllelse om förmedlarna arbetade mer sökaktivitetsinriktat och om kostsamma insatser tilldelades mer enhetligt och träffsäkert.

Förmedlare bör arbeta mer sökaktivitetsinriktat.

Riksrevisionen bedömer att ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt kan öka måluppfyllelsen för verksamheten. Det gäller åtminstone för den grupp som omfattas av studien. Vår analys visar att förmedlare med en positiv attityd till arbetssätt som ska främja sökaktivitet får fler sökande i arbete.

Sökaktivitetsinriktade förmedlare skickar också fler platsförslag och platsanvisningar till sökande. Det tyder på att ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt kan resultera i att fler sökande får arbete. Resultatet stämmer överens med tidigare studier. För att illustrera storleksordningen på effekten har vi tagit fram ett räkneexempel. Det visar att om samtliga förmedlare vore lika sökaktivitetsinriktade som den fjärdedel som är mest sökaktivitetsinriktade skulle ca 4 procent fler vara i arbete efter två år, allt annat lika. I verkligheten skulle dock effekten sannolikt vara minde på grund av undanträngningseffekter.

En mer träffsäker tilldelning av kostsamma insatser bör åstadkommas

Riksrevisionen bedömer vidare att det är möjligt att uppnå en högre måluppfyllelse, givet de utgifter som läggs på arbetsmarknadspolitiken, genom att åstadkomma en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer. Det gäller åtminstone för den grupp av sökande som vi studerat i granskningen. Granskningen visar att det finns stora skillnader i hur ofta förmedlare beviljar sökande dessa insatser. Följande räkneexempel illustrerar spridningen. Dubbelt så många beslut om insatser från externa aktörer skulle ha fattats, om samtliga förmedlare fattade lika många sådana beslut som den fjärdedel som gör det allra mest, allt annat lika. Vi finner också att förmedlare som har en positiv attityd till externa aktörer oftare beviljar sådana insatser, samtidigt som de inte uppnår bättre resultat.

En mer enhetlig och träffsäker tilldelning skulle innebära att insatser i högre grad tilldelas till sökande som har större nytta av insatserna. En mer enhetlig tilldelning av insatser skulle också bidra till ökad likvärdighet i den service som Arbetsförmedlingen ger till sökande.

Olika sätt att styra förmedlingsverksamheten

Vår analys har visat att inställningen till olika arbetssätts effektivitet påverkar i vilken grad förmedlare använder sig av dessa. Ökad kunskap om betydelsen av att arbeta sökaktivitetsinriktat borde kunna påverka förmedlarnas arbetssätt i denna riktning. En trolig förklaring till att förmedlare i varierad utsträckning använder sig av insatser är att de gör olika bedömningar av om en insats är lämplig för arbetssökande med likartade förutsättningar. Det borde vara möjligt att uppnå större samstämdighet i dessa bedömningar.

Arbetsförmedlingen kan exempelvis genom internutbildningar och erfarenhetsutbyte påverka förmedlarna att arbeta mer sökaktivitetsinriktat och att göra mera enhetliga och träffsäkra bedömningar. Andra sätt kan vara genom uppföljning av hur olika förmedlare eller arbetslag ligger till i förhållande till vad som kan förväntas samt genom återkoppling till förmedlarna. Ett annat sätt att uppnå en mer enhetlig och träffsäker bedömning kan vara genom ökad användning av stöd i bedömningarna. Ett annat sätt att uppnå ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt kan vara att tydligare prioritera arbetet med platsförslag och platsanvisningar i styrningen av verksamheten.

Brister i styrningen och efterfrågan på erfarenhetsutbyte

De möjligheter till styrning som vi redogjort för ovan används i begränsad utsträckning i dag. Riksrevisionen har tidigare konstaterat att de metoder för förmedlingsarbetet som Arbetsförmedlingen har utvecklat står på svag kunskapsbas och att myndigheten inte på något systematiskt sätt följer upp hur arbetet bedrivs på lokalkontor och av enskilda arbetsförmedlare. Vidare har det visat sig att förmedlarna önskar ett ökat erfarenhetsutbyte och kollegialt lärande, särskilt i vidare kretsar och mellan kontor. Den här granskningen visar att de internutbildningar som riktas till förmedlarna har ett begränsat inslag av erfarenhetsutbyte och kunskapsförmedling om effekten av olika arbetssätt. Idag använder förmedlare sällan bedömningsstödet, som ska hjälpa dem att avgöra vilka sökande som kan vara aktuella för insatser.

Metod och begränsningar

För att genomföra analysen har vi använt oss av ett rikt datamaterial bestående av såväl registerdata som data från en enkät som Riksrevisionen skickat till arbetsförmedlare för att mäta förmedlarnas attityder till bland annat arbetssätt. I analysen har vi jämfört förmedlare inom samma kontor. Vi har även kontrollerat för de sökandes bakgrund och egenskaper.

Analysen avser sökande som blev inskrivna för första gången under perioden 1 januari 2015–30 april 2017. Deltagare i etableringsprogrammet, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, ungdomar, deltagare i det förstärkta stödet från Försäkringskassan och de som vid inskrivningen var deltidsarbetsökande eller ombytessökande är exkluderade. Våra resultat gäller i första hand den grupp av sökande vi studerat, och kan inte utan vidare generaliseras till andra grupper av sökande.

Rekommendationer

Regeringen har aviserat en reform av Arbetsförmedlingen som innebär att delar av förmedlingsarbetet ska bedrivas av externa utförare. Därför finns det i nuläget en viss osäkerhet om hur rollen för Arbetsförmedlingens förmedlare kommer att se ut i framtiden. Riksrevisionen rekommenderar därför Arbetsförmedlingen att när förutsättningarna för myndighetens framtida uppdrag är klarlagda:

- **Främja ett mer sökaktivetsinriktat arbets sätt.** Ett sätt att göra så kan vara att genom internutbildning och erfarenhetsutbyte. Ett annat sätt kan vara att tydligare prioritera arbetet med platsförslag och platsanvisningar i styrningen av verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att:

- **Säkerhetsställa en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av kostsamma insatser.** Det kan exempelvis göras genom uppföljning av hur olika förmedlare eller arbetslag ligger i förhållande till vad som kan förväntas, genom internutbildning och erfarenhetsutbyte eller genom en ökad användning av någon form av stöd i bedömningarna.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Statens utgifter för Arbetsförmedlingen och dess verksamhet är omfattande. Anslaget för Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader uppgick 2019 till knappt 8 miljarder kronor och anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser uppgick samma år till drygt 10 miljarder kronor.¹ Riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.² Under senare år har dock matchningen försämrats och en allt större andel av de arbetssökande har svårt att hitta arbete. Försämringen beror bara delvis på att sökandesammansättningen har förändrats.³

Vid ingången av 2019 fanns det cirka 7 000 arbetsförmedlare.⁴ Arbetsförmedlarna är vad man inom forskningen kallar närbyråkrater. De ska omforma generella direktiv till konkreta beslut gentemot enskilda individer. Arbetsförmedlarnas arbete styrs av lagar och förordningar, interna processbeskrivningar och resultatmål. Överlag finns dock ett betydande handlingsutrymme för arbetsförmedlarna i det enskilda fallet. Deras uppdrag är komplext. De ska göra en god bedömning av vilka arbetssökande som behöver olika insatser, så som utbildningsinsatser, arbetspraktik och subventionerade anställningar. De ska också stödja de arbetssökande genom att kartlägga behov, motivera och vägleda. Vidare ska de kontrollera om de sökande sköter sitt jobbsökande. Arbetsförmedlarna och deras agerande är således avgörande för den utformade politikens möjligheter att få genomslag.

Eftersom de arbetssökandes förutsättningar och behov varierar kan det vara rimligt att förmedlarna har ett betydande handlingsutrymme. Men en tidigare studie visar att den enskilda arbetsförmedlaren har betydelse för hur det går för de arbetssökande på arbetsmarknaden.⁵ Det indikerar att förmedlare inte alltid väljer de mest effektiva arbetssätten och att sökande inte får likvärdig service. Det finns även internationell litteratur som visar att enskilda arbetsförmedlares arbetssätt och attityder påverkar den arbetssökandes sannolikhet att få jobb. Men det finns få och begränsade exempel som berör svenska förhållanden. Riksrevisionen har i en tidigare granskning funnit att de metoder för arbetet som Arbetsförmedlingen har utvecklat står på svag kunskapsbas och att myndigheten inte på något systematiskt sätt följer upp hur arbetet bedrivs på lokalkontor och av enskilda arbetsförmedlare.⁶

¹ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 14, bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.

² Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 14, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

³ Riksrevisionen, *Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse*, 2017.

⁴ Uppgifter från Arbetsförmedlingens personalregister.

⁵ Lagerström, "How Important are Caseworkers - and Why? New Evidence from Swedish Employment Offices", 2011.

⁶ Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019.

1.2 Frågeställning och avgränsningar

Syftet med granskningen är att besvara granskningsfrågan: *Finns det skillnader mellan arbetsförmedlares arbetssätt och resultat som innebär att det finns effektiviseringspotential i förmedlingsverksamheten?*

För att uppfylla syftet besvaras följande undersökningsfrågor:

1. Hur skiljer sig arbetsförmedlarnas resultat och arbetssätt åt?
2. Vad förklarar skillnaderna i resultat och arbetssätt?

Med resultat avses sannolikheten att de sökande får arbete. Arbetssätt definieras närmare i avsnitt 2.2.5.

De båda undersökningsfrågorna besvaras i kapitel 3 respektive kapitel 4. Att besvara undersökningsfrågorna är emellertid inte tillräckligt för att svara jakande på granskningsfrågan. Även om vi hittar skillnader, och kan förklara vad de beror på, måste det vara möjligt för myndigheten att göra något åt dessa skillnader. Detta diskuteras i kapitel 5, där vi också besvarar granskningsfrågan.

Granskningen avser verksamheten som den bedrevs under perioden januari 2015–april 2019. Granskningen avser arbetssökande som inte tillhör någon särskild grupp (se avsnitt 3.1). De förändringar av Arbetsförmedlingen som skedde under 2019 har inte granskats.

1.3 Kriterier för bedömning av effektivitet

Granskningen tar sin utgångspunkt i riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken och regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen. Riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingens uppdrag är att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.⁷ Att arbetssökande skyndsamt övergår till arbete är enligt Riksrevisionen nödvändigt för att uppnå riksdagens mål om en väl fungerande arbetsmarknad och för att Arbetsförmedlingens ska klara sitt uppdrag att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.

⁷ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

För att svara på den övergripande granskningsfrågan studerar vi två aspekter av effektivitet. För det första studerar vi en form av måluppfyllelse, närmare bestämt vilken betydelse som förmedlarna har för sannolikheten att de sökande får arbete. Vi mäter inte effekten av arbetsförmedlingsarbetet på arbetsmarknadens funktionssätt i stort. Eventuella undanträngningseffekter eller jämnviktseffekter beaktas inte i granskningen. För det andra syftar granskningen till att undersöka om Arbetsförmedlingen mer kostnadseffektivt kan få arbetssökande i jobb. I granskningen diskuterar vi därför måluppfyllelsen i relation till kostnader.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metod

Granskningsfrågan besvaras i huvudsak med analys av registerdata och data från den enkät som Riksrevisionen skickat till arbetsförmedlare. Registerdata kommer från Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån (SCB) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Analysen avser nyinskrivna sökande som inte tillhör någon särskild grupp. Deltagare i etableringsprogrammet, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, ungdomar, deltagare i det förstärkta stödet från Försäkringskassan och de som vid inskrivningen var deltidsarbetssökande eller ombytessökande är exkluderade.

Den empiriska strategin och modellspecifikationer redovisas i kapitel 3 och 4. Bilaga 1 redogör för tidigare litteratur. I bilaga 2 redovisar vi urval, resultat och bortfallsanalys för den enkät vi har skickat till arbetsförmedlare. Bilaga 3 och 4 kompletterar metodbeskrivningen. Bilaga 5 beskriver insatser för arbetssökande och stöd för förmedlarna.

1.4.2 Genomförande

Granskningen genomfördes av en projektgrupp bestående av projektledaren Anton Ringström och projektmedarbetarna Jenny Lindblad, Tove Ahlsten och Samir Cedic. Två referenspersoner var knutna till projektet och gav synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten: Martin Lundin, fil dr i statsvetenskap, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), och Martin Söderström, fil dr i nationalekonomi, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

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

2 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs det teoretiska motivet till att granska arbetsförmedlarnas arbete. Vidare beskrivs arbetsförmedlarnas roll och praktiska förutsättningar.

2.1 Utgångspunkter

Arbetsförmedlare är handläggare långt ut i beslutskedjan och är de som har direktkontakt med de arbetssökande. De har ett handlingsutrymme i sitt arbete som innebär att de fattar självständiga beslut i enskilda ärenden. De är vad man i litteraturen brukar kalla för närbyråkrater. Handlingsutrymmet ger dem möjlighet att ta hänsyn till unika omständigheter i ärenden och göra individuella bedömningar anpassade efter de arbetssökande. Samtidigt innebär detta handlingsutrymme att de kan göra olika bedömningar av den arbetssökandes förutsättningar att få ett jobb och ta del av insatser. Genom sin position kan de alltså påverka utfallet av den politik som möter de sökande.⁸ En tidigare studie av arbetsförmedlare pekar på att vem den arbetssökande får som arbetsförmedlare spelar roll för sannolikheten att den arbetssökande ska få ett arbete.⁹

Arbetsförmedlarnas arbete är komplext. Deras uppdrag innebär att kontrollera om de arbetssökande uppfyller regler för att få ersättning och samtidigt stötta dem att få ett arbete eller utbildning. De ska följa regler, policys och interna processer, men förväntas samtidigt att ta egna beslut inom det handlingsutrymme de har. De ska arbeta mot måluppfyllelse men samtidigt är kraven på service och tillgänglighet ofta större än den tid och de resurser som de förfogar över. Det gör att arbetsförmedlarna måste prioritera mellan olika uppgifter och arbetssökande.¹⁰ De kan då använda sig av olika strategier för att kunna hantera sin arbetssituation. Det kan handla om att de prioriterar vissa grupper och låter andra grupper få vänta längre på att få hjälp. Det kan också vara så att vissa förmedlare fokuserar mer på att ge stöd och hjälp än att följa regelverket till punkt och pricka, medan andra gör tvärtom.¹¹ Vilka vägval som förmedlarna faktiskt gör kan bero på bland annat vilket kontor de arbetar vid, deras arbetssituation, personliga egenskaper och vilka

⁸ Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 1980. För Svenska förhållanden se till exempel Larsson, "Integrationen och arbetets marknad: Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer", 2015. Andra närbyråkrater är exempelvis lärare och socialsekreterare.

⁹ Lagerström, "How Important are Caseworkers - and Why? New Evidence from Swedish Employment Offices", 2011.

¹⁰ Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 1980; Johansson, *Vid byråkratins gränser*, 1992; Tummers *m.fl.*, "Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature", 2015.

¹¹ Se t ex. Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 1980; Johansson, *Vid byråkratins gränser*, 1992. Tummers och Bekkers, *Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion*, 2014; Vedung, "Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies", 2015.

attityder de har till sitt arbete.¹² Skillnader i resultat i fråga om sannolikheten att de sökande får arbete kan alltså bero på arbetsförmedlarnas attityder till sitt arbete och till de insatser som de har att tillgå.

2.2 Förmedlingsarbetet i praktiken

Arbetsförmedlarnas arbete styrs bland annat av lagar och förordningar, interna processbeskrivningar och resultatmål.¹³ Inom ramen för dessa har dock arbetsförmedlaren ett relativt stort handlingsutrymme i det enskilda ärendet. I detta avsnitt beskrivits hur förmedlarnas arbete huvudsakligen bedrevs i början av 2019.¹⁴ Efter det har stora förändringar skett i Arbetsförmedlingens organisation.

Förändringar i Arbetsförmedlingens organisation

Under de senaste åren har ett stort förändringsarbete pågått vid Arbetsförmedlingen där organisationsförändringar succesivt har införts. Förändringarna innebär bland annat att arbetsförmedlarna numera ansvarar för olika steg i den arbetssökandes process istället för att för att som tidigare ansvara för den sökande under hela dennas arbetslöshetstid. En arbetsförmedlare är exempelvis ansvarig för inskrivning, en annan för programbeslut. Verksamheten delas också in i två grundläggande delar: de som arbetar gentemot de arbetssökande och de som arbetar gentemot arbetsgivare. Reformeringen innebär också en ökad digitalisering av arbetet vid myndigheten.

Riksdagens beslut om statens budget för 2019 medförde en minskning av anslagen till myndighetens administration, program och insatser. Detta innebar att Arbetsförmedlingen genomförde en uppsägning av personal. Exempelvis minskade antalet arbetsförmedlare från 7 058 i mars 2019 till 5 891 i november 2019. Under perioden lade också Arbetsförmedlingen ner och slog samman ett stort antal kontor.

Regeringen har aviserat att den avser genomföra en grundläggande förändring av Arbetsförmedlingen. Den aviserade reformen innebär att matchande och rustande insatser i huvudsak inte längre ska utföras av Arbetsförmedlingen utan upphandlas av privata och andra fristående aktörer.

¹² Se t ex Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 1980; Johansson, *Vid byråkratins gränser*, 1992; Brodtkin, *Implementation as politics*, 1990; Granqvist, Hägglund och Jakobsson, "Caseworkers' attitudes: Do they matter?", 2017.

¹³ De mest centrala lagar och förordningar som styr verksamheten för Arbetsförmedlingen är: lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁴ Beskrivningarna i avsnittet baseras främst på styrdokument, rutiner, utbildningsmaterial och information på Arbetsförmedlingens intranät. Arbetet bedrivs delvis på olika sätt beroende på vilken typ av arbetssökande det rör sig om. Vissa arbetsförmedlare är mer specialiserade och utför inte alla uppgifter. Det skiljer sig även åt mellan olika kontor.

2.2.1 Vilka är arbetsförmedlarna?

I mars 2019 arbetade drygt 7 000 personer som arbetsförmedlare. Cirka 70 procent av arbetsförmedlarna var kvinnor. De flesta arbetsförmedlare var 35–54 år gamla och många har lång anställningstid. Nästan en tredjedel hade varit anställda mer än 12 år vid myndigheten. Endast en knapp tiondel hade arbetat mindre än 2 år vid myndigheten. Totalt 67 procent hade en högskoleexamen. Om arbetsförmedlare som studerat på högskolenivå men som inte tagit examen inkluderas, ökar andelen med högskolebakgrund till 80 procent. Arbetsförmedlare med examen har i regel denna inom samhällsvetenskap, ekonomi eller humaniora. Den enskilt största utbildningsinriktningen är samhälls- och beteendevetenskap. Den näst största utbildningsinriktningen är företagsekonomi, handel och administration.¹⁵

Efter att arbetsförmedlare anställts går de en introduktionsutbildning som innehåller både undervisning och praktik tillsammans med mer erfarna kollegor för att lära sig grunderna i att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar och använda systemstöd. Därefter följer ytterligare två obligatoriska utbildningar i arbetsgivarkontakter och det professionella samtalet. Sedan sker kompetensutveckling i form av arbetsnära lärande, handledning av medarbetare och kurser.¹⁶

2.2.2 Inskrivning hos Arbetsförmedlingen

En arbetssökande kan skriva in sig hos Arbetsförmedlingen antingen vid ett förmedlingskontor eller själv på myndighetens webbplats. I samband med inskrivningen bokas ett planeringssamtal som syftar till att gemensamt upprätta en planering. Samtalet kan ske på kontoret eller på distans, via telefon eller genom ett digitalt möte. Vid planeringssamtalet ska arbetsförmedlaren och den sökande gå igenom den sökandes förutsättningar och önskemål avseende arbetssökandet. Vid mötet diskuteras också hur arbetsmarknaden för den arbetssökande ser ut. Utifrån detta ska förmedlaren göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av den sökandes förutsättningar, och därefter upprätta en planering för det fortsatta arbetssökandet. Planeringen ska upprättas inom 30 dagar. I den individuella handlingsplanen ska den arbetssökandes skyldigheter, aktiviteter och inriktning för arbetssökandet beskrivas.¹⁷ Vid behov ska förmedlaren uppdatera den arbetsmarknadspolitiska bedömningen eller planeringen. Det kan ske till exempel om den arbetssökandes förutsättningar ändras, eller om arbetslösheten består.

¹⁵ En mer detaljerad beskrivning av Arbetsförmedlarnas bakgrund återfinns i tabeller i bilaga 2.

¹⁶ Riksrevisionen har begärt in och gått igenom utbildningsmaterialet för internutbildningar som är riktade mot arbetsförmedlare.

¹⁷ Se 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Efter planeringen förväntas den arbetssökande vara aktiv och följa planeringen. Om den arbetssökande uppfyller vissa villkor kan förmedlaren anvisa till olika arbetsmarknadspolitiska program eller insatser. Annars består de planerade aktiviteterna till stor del av eget arbetssökande.

2.2.3 Olika sätt att få sökande i arbete

I princip kan man dela in de sätt som en enskild arbetsförmedlare kan påverka sannolikheten för att arbetssökande får jobb i tre kategorier.

En arbetsförmedlare kan:

1. anvisa insatser som förbättrar den arbetssökandes möjlighet att få jobb
2. tillhandahålla förmedlingsinsatser som hjälper den arbetssökande att hitta ett jobb
3. använda kontroll och sanktioner som påverkar den arbetssökandes beteende, så att denne söker fler jobb.

Insatser enligt den första kategorin ovan är exempelvis utbildningar som Arbetsförmedlingen tillhandahåller, praktik, subventionerade anställningar och hjälp av externa aktörer.¹⁸

När det gäller den andra kategorin ovan kan arbetsförmedlare lämna platsförslag eller anvisningar om att söka ett specifikt arbete. Ett annat sätt för arbetsförmedlaren att stötta den arbetssökande är att ha möten och annan kontakt med den arbetssökande. Kontakten kan exempelvis innebära att arbetsförmedlaren lämnar förslag på aktiviteter eller att den arbetssökande tar kontakt med sin arbetsförmedlare för att be om stöd och hjälp. Det kan även handla om att motivera den arbetssökande. Till denna kategori hör även arbetsgivararbetet, som vanligen ingår i förmedlares uppgifter. Arbetsförmedlare kan stötta arbetsgivare i rekrytering, exempelvis genom att föreslå ett urval av arbetssökande till en specifik tjänst. Arbetsförmedlare förväntas även ha löpande kontakt med lokala arbetsgivare för att underlätta matchningen av arbetssökande.

Vad beträffar kontroll, den tredje kategorin ovan, ska arbetsförmedlare granska aktivitetsrapporter och skicka meddelande till arbetslöshetskassorna om den sökande missköter sitt arbetssökande. Den arbetssökande ska i regel lämna in aktivitetsrapporter en gång i månaden. Av dem ska det framgå vilka jobb som sökts, och vilka andra aktiviteter som genomförts i syfte att få jobb. Förmedlaren följer upp arbetssökandet genom att granska aktivitetsrapporterna. För sökande som har arbetslöshetsersättning ska förmedlaren skicka ett meddelande till arbetslöshetskassan om den sökande missköter sitt arbetssökande eller på något

¹⁸ Dessa insatser beskrivs mer i detalj i bilaga 5.

annat sätt bryter mot villkoren i arbetslöshetsförsäkringen.¹⁹ Det kan till exempel röra sig om att den sökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten, uteblivit från ett möte, eller underlåtit att lämna in sin aktivitetsrapport. Arbetslöshetskassan beslutar sedan om eventuell sanktion till exempel indragen ersättning.²⁰

2.2.4 Verktyg och stöd för förmedlaren

Till sin hjälp i arbetet har arbetsförmedlarna verktyg och stöd av olika slag som tillhandahålls av myndigheten. Det är exempelvis skriftliga stöd som beskriver hur regler ska tolkas och tillämpas men också beskrivningar av metoder som arbetsförmedlarna kan använda sig av. Det finns även systemstöd, dels för handläggningen (ärendehanteringssystemet AIS), dels ett digitalt planeringsverktyg för den arbetssökandes aktiviteter och ett bedömningsstöd som kan bidra till den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.²¹

2.2.5 Vad är arbetssätt?

Med arbetssätt avses i granskningen två saker. För det första avses vilken omfattning arbetsförmedlare använder sig av de olika sätt att få sökande i arbete som beskrivs i avsnitt 2.2.3. Vi mäter denna typ av arbetssätt med hjälp av ett antal utfallsmått som är baserade på registerdata. Dessa redovisas närmare i avsnitt 3.1.4. För det andra avses i vilken omfattning arbetsförmedlare använder sig av de verktyg och stöd i arbetet som Arbetsförmedlingen tillhandahåller (som beskrivs i avsnitt 2.2.4). Användningen av dessa mäts genom frågor i den enkät som Riksrevisionen har skickat till förmedlare, och redovisas i avsnitt 3.2.3.

¹⁹ Under 2019 har centrala enheter för kontroll av ersättning bildats. Dessa tar stegvis över ansvaret under 2020 när det gäller bland annat att bedöma om det ska skickas meddelanden till arbetslöshetskassan och kommunicera om detta.

²⁰ För sökande som har aktivitetsstöd ska meddelandet istället skickas till enheten för ersättningsprövning, som beslutar om eventuella sanktioner.

²¹ Dessa verktyg och stöd beskrivs mer i detalj i bilaga 5.

3 Hur skiljer sig arbetsförmedlarnas resultat och arbetssätt åt?

I det här kapitlet besvaras den första undersökningsfrågan. Skillnader i resultat mellan förmedlare, uttryckt som sannolikheten att de sökande får arbete, *kan* indikera att det finns effektiviseringspotential. Även skillnader i arbetssätt *kan* indikera att det finns effektiviseringspotential, om vissa arbetssätt är mer kostsamma än andra utan att leda till bättre resultat.

3.1 Data och metod

3.1.1 Data

Studien avser sökande som blev inskrivna under perioden 1 januari 2015–30 april 2017. Vi följer alla individer under två år efter att de blev inskrivna. Vi har använt oss av registerdata från Arbetsförmedlingen, IAF och SCB. Från Arbetsförmedlingen har vi uppgifter om hur länge de arbetssökande var inskrivna och varför de lämnade Arbetsförmedlingen. Vi har också uppgifter om vilka beslut om insatser de fått, vilka kontakter de haft med arbetsförmedlare, hur många kontrollåtgärder som har vidtagits och vilken förmedlare som ansvarade för varje sökande samt bakgrundsvariabler för förmedlaren.²² Från IAF har vi uppgifter om de sökande uppbar arbetslöshetsersättning och om beslut om sanktioner. Från SCB har vi uppgifter om de sökandes bakgrund, till exempel ålder, kön, födelseland och utbildningsnivå.

För att undersöka i vilken grad förmedlarna använder sig av de olika typer av interna stöd och verktyg som finns har vi även ställt frågor om detta i enkäten. Dessa uppgifter finns inte i registerdata.

3.1.2 Jämförbarhet mellan arbetsförmedlare

För att undersöka hur arbetsförmedlarnas resultat och arbetssätt skiljer sig åt skattar vi förmedlareffekter. Med förmedlareffekt menar vi effekten på ett visst utfall, exempelvis att den sökande får ett arbete, av att ha blivit tilldelad en specifik arbetsförmedlare, allt annat lika.

För att jämförelser av resultat och arbetssätt mellan förmedlare ska vara meningsfulla måste jämförelsen gälla arbetssökande som inte skiljer sig åt vad gäller förutsättningar på arbetsmarknaden på ett sätt som vi inte kan ta hänsyn till. Idealet, ur utvärderingssynpunkt, vore att sökande alltid slumpades till en

²² När det gäller uppgifter om vilken arbetsförmedlare som har ansvarat för vilken sökande har vi utgått från vem som var ansvarig vid inskrivningen. Vi har bortsett från byten av förmedlare som sker därefter.

förmedlare. Så är nu emellertid inte alltid fallet. Exakt hur tilldelningen av sökande till förmedlare går till varierar mellan kontor och över tid, och kan dessutom skilja sig åt för olika grupper av sökande inom samma kontor. Ofta finns det särskilda förmedlare som arbetar med vissa grupper, till exempel deltagare i etableringsuppdraget eller ungdomar, eller med vissa tjänster.²³ Det är dock relativt vanligt att sökande, givet vilken grupp (eller tjänst) den sökande tillhör, tilldelas en förmedlare som arbetar med den gruppen (eller tjänsten) utifrån den sökandes födelsedatum eller personnummer, eller utifrån vilken förmedlare som har ledig tid. Knappt 40 procent av förmedlarna som besvarat vår enkät uppger att de tilldelas sökande enligt dessa principer. Övriga uppger att en annan princip används. Ofta tycks det röra sig om att man i arbetslaget fördelar ärenden mellan sig för att uppnå en jämn arbetsbalans. Dessa fall kan liknas vid tilldelning efter ledig tid. Utifrån vad förmedlarna uppgett finns det inget som tyder på att det är vanligt förekommande att vissa förmedlare systematiskt tilldelas svårare fall, givet vilken grupp sökande förmedlaren arbetar med.²⁴ Riksrevisionen har även ställt frågor till kontorschefer om hur tilldelningen går till, och svaren på dessa bekräftar denna bild.²⁵ Vi kan dock inte utesluta att det i vissa fall förekommer att den sökandes personliga egenskaper vägs in vid tilldelningen och att vissa förmedlare därmed systematiskt tilldelas svårare fall.

För att vi ska jämföra förmedlare som jobbar med liknande sökande har vi avgränsat populationen till nyinskrivna sökande som inte tillhör någon särskild grupp. Med nyinskrivna sökande avses de som vid inskrivningen inte hade varit inskrivna under de senaste två åren. De grupper som har exkluderats är deltagare i etableringsprogrammet, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, ungdomar som inte fyllt 25, deltagare i det förstärka stödet från Försäkringskassan, och de som vid inskrivningen var deltidsarbetsökande eller ombytessökande. Dessa grupper omfattar ungefär hälften av samtliga nyinskrivna sökande. Genom dessa avgränsningar undviker vi att få med förmedlare som enbart jobbar med sökande som tillhör ovan nämnda grupper, eller förmedlare som enbart jobbar med långtidsarbetslösa.²⁶ För att jämförelserna ska avspegla systematiska skillnader, och inte enbart slumpen, har vi avgränsat analysen till förmedlare som har haft minst 30 sökande som ingår i vår population. Dessutom har vi avgränsat analysen till kontor med minst fem förmedlare. Dessa avgränsningar innebär att cirka 80 procent av de nyinskrivna sökande som inte tillhör någon särskild grupp ingår i analysen.

²³ Tjänster beskriv i bilaga 5.

²⁴ Fritextsvar i enkäten till arbetsförmedlare.

²⁵ Riksrevisionen har genomfört en enkät till kontorschefer, om hur tilldelningen av sökande till förmedlare går till. Därtill har vi gjort ett antal fördjupade telefonintervjuer med kontorschefer.

²⁶ Nyinskrivna sökande enligt vår definition utgör 44 procent av samtliga sökande som blivit inskrivna någon gång under perioden. Av dessa tillhör ca 48 procent ingen särskild grupp enligt vår definition.

Vi jämför förmedlare som arbetar vid samma kontor. Det görs genom att kontrollera för så kallade kontorsspecifika effekter. Det finns åtminstone två skäl till att vi gör detta. För det första sker tilldelningen av sökande till förmedlare på kontornivå. Vilket kontor en sökande tillhör kan inte betraktas som slumpmässigt, och kontoren kan skilja sig åt vad gäller den lokala arbetsmarknaden. För det andra kan kontoren tillämpa olika arbetssätt som den enskilde förmedlaren inte har möjlighet att påverka.²⁷

För att testa om vissa förmedlare systematiskt tilldelas svårare fall har vi undersökt om det finns skillnader i sökandes förutsättningar att få ett arbete mellan förmedlare, utifrån de variabler om sökandes bakgrund som vi kan observera. Resultatet visar att det finns små men signifikanta skillnader mellan arbetsförmedlare. Skillnaderna mellan förmedlare motsvarar cirka fem procent av variationen i de sökandes bakgrund.²⁸ Tilldelningen av arbetssökande till arbetsförmedlare kan därmed inte betraktas som helt slumpmässig. I den fortsatta analysen kommer vi därför att kontrollera för de skillnader i sökanden mellan arbetsförmedlare som vi kan observera. Eftersom vi har tillgång till ett rikt datamaterial om de sökandes förutsättningar och bakgrund kan vi kontrollera för mycket av det som påverkar sökandes möjligheter att få ett arbete. Det har tidigare visat sig att ett rikt datamaterial kan fånga upp icke-observerade egenskaper.²⁹

Det förefaller inte rimligt att det finns en betydande selektion som sker utifrån faktorer vi inte kan observera, såsom motivation. Dessa faktorer syns rimligen inte vid ett första möte med de arbetssökande och borde därför vara svåra att använda för att sortera sökanden till vissa specifika förmedlare. Vår bedömning är därför att förmedlareffekterna vi skattar kan tolkas som skillnader i hur skickliga förmedlare är eller skillnader i hur de arbetar, men det kan inte uteslutas att det finns skillnader i sökandesammansättningen mellan förmedlare som vi inte tagit hänsyn till. Jämförelserna bör därför tolkas med en viss försiktighet.

²⁷ Med kontor avses arbetsförmedlingsenheter. Ett potentiellt problem med att kontrollera för kontorsspecifika effekter är att vi bortser från att det kan finnas skillnader i hur skickliga förmedlare är mellan kontor. Vi riskerar därmed att underskatta variansen i förmedlareffekter. Skulle vi å andra sidan inte kontrollera för kontorsspecifika effekter riskerar vi istället att överskatta variansen i förmedlareffekter, vilket är ett större problem.

²⁸ Se Bilaga 4.

²⁹ Caliendo, Künn och Weißenberger, "Personality traits and the evaluation of start-up subsidies", 2016.

3.1.3 Skattning av förmedlareffekter

Vi skattar förmedlareffekter med en linjär modell.³⁰ I modellen kontrollerar vi som ovan nämnts för kontorsspecifika effekter och för variabler om sökandes bakgrund. De variabler om sökande vi kontroller för är kön, ålder, födelseland, utbildningsnivå, utbildningsinriktning och arbetslöshetshistorik samt om den sökande hade rätt till arbetslöshetsersättning vid inskrivningen.³¹

Eftersom vi analyserar skillnader mellan förmedlare som har haft relativt få sökande, kan analysen fånga upp skillnader som inte är systematiska. Vi har tagit hänsyn till detta genom att göra en justering av de skattade förmedlareffekterna. Justeringen görs genom att krympa skattningarna mot medelvärdet. Det innebär att spridningen i förmedlareffekter minskar.³²

3.1.4 Utfallsvariabler för resultat och arbetssätt

Vi skattar förmedlareffekter för de variabler som redovisas i tabell 1. Vårt resultatmått är sannolikheten att vara i arbete efter två år. Vi gör även en uppdelning på andelen i arbete med och utan stöd.³³ När det gäller arbetssätt har vi beräknat antal fattade beslut om externa aktörer, utbildning och praktik per inskrivet år för varje sökande.³⁴ Vi har även beräknat antalet meddelanden till arbetslöshetskassor om överträdelse av regelverket och antalet sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen per inskrivet år då den sökande haft rätt till arbetslöshetsersättning.³⁵ Därtill har vi beräknat antalet möten och andra kontakter per inskrivet år för varje sökande.³⁶ Slutligen har vi beräknat antalet skickade platsförslag och platsanvisningar per inskrivet år, antalet inlämnade och granskade aktivitetsrapporter per inskrivet år samt antalet sökta jobb per inskrivet år.³⁷

³⁰ Se Bilaga 4 för en mer utförlig beskrivning.

³¹ Kategoriska variabler för ålder, födelseland, utbildningsnivå och utbildningsinriktning. Arbetslöshetshistorik är en dummyvariabel som avser om individen varit inskriven 2–5 år tidigare. Rätt till arbetslöshetsersättning är en dummyvariabel som avser om individen hade rätt till arbetslöshetsersättning vid inskrivningen.

³² Se Bilaga 4 för en mer utförlig beskrivning.

³³ Uppgifterna om individen är i arbete eller inte baseras på uppgifter från Arbetsförmedlingens register. Det är uppgifter om varför den sökande har lämnat Arbetsförmedlingen, och uppgifter om den sökande har blivit inskriven igen. Det är även uppgifter om beslut om subventionerade anställningar. Arbete med stöd avser alla typer av subventionerad anställning.

³⁴ Med kompletterande aktörer avses beslut om stöd och matchning och introduktion till arbete. Med utbildning avses arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

³⁵ Antalet sanktioner avser sanktioner enligt 43 och 43 a §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Tiden med rätt till ersättning har beräknats utifrån tiden den sökande med rätt till arbetslöshetsersättning har varit inskriven som arbetslös utan program.

³⁶ Med möten avses fysiska besök. Den första månaden efter inskrivning har exkluderats ur beräkningen. Anledningen är att ett obligatoriskt planeringssamtal normalt äger rum då. Se Söderström och Liljeberg, "Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare? Linus Liljeberg Martin Söderström," 2017.

³⁷ Uppgifterna om skickade platsförslag och platsanvisningar samt antalet sökta jobb kommer från aktivitetsrapporter som sökande har skickat in.

Tabell 1 Deskriptiv statistik av utfallsvariabler för sökande som ingår i analysen

	Medel- värde	Standard- avvikelse	Antal observationer
Resultat			
Sannolikhet att vara i arbete efter två år (%)	56,29	49,60	208 398
Sannolikhet att vara i arbete med stöd efter två år (%)	2,60	15,91	208 398
Sannolikhet att vara i arbete utan stöd efter två år (%)	53,69	49,86	208 398
Arbets sätt			
Antal beslut om extern aktör per inskrivet år	0,50	2,20	208 398
Antal beslut om praktik per inskrivet år	0,23	1,39	208 398
Antal beslut om utbildning per inskrivet år	0,31	1,76	208 398
Antal meddelanden till arbetslöshetskassa per år med rätt till ersättning	2,05	3,27	97 272
Antal sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen per år med rätt till ersättning	0,56	1,18	97 272
Antalet möten per inskrivet år	1,92	3,57	195 824
Antal andra kontakter per inskrivet år	3,90	6,17	195 824
Antal skickade platsförslag och platsanvisningar per inskrivet år	1,95	6,19	208 398
Antal inlämnade aktivitetsrapporter per inskrivet år	5,68	5,52	208 398
Antal granskade aktivitetsrapporter per inskrivet år	1,20	2,27	208 398
Antal sökta jobb per inskrivet år	4,24	18,16	208 398

Källa: Riksrevisionens bearbetning. De sökande som ingår i analysen är de som haft en förmedlare som haft minst 30 nyinskrivna sökande och som arbetade vid ett kontor med minst 5 sådana förmedlare.

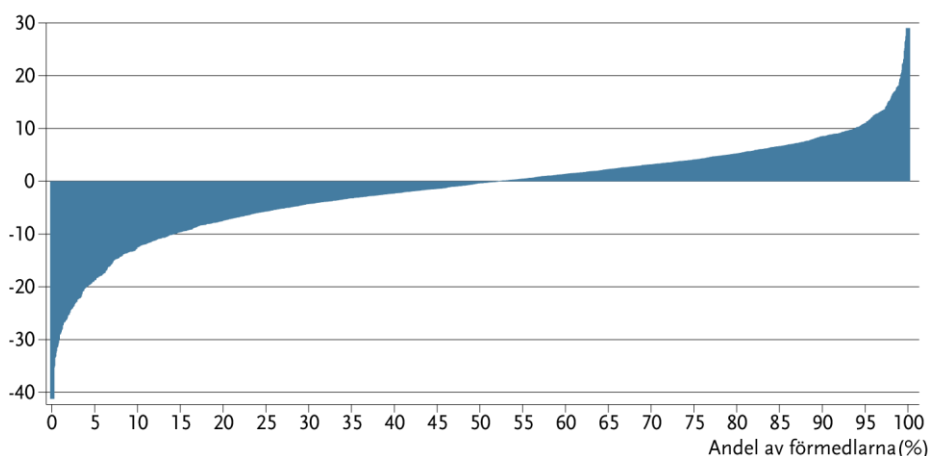
3.2 Resultat av analysen

3.2.1 Betydande skillnader i sannolikheten att vara i arbete

Vi börjar med att analysera skillnaden i resultat mellan förmedlare. Vår analys visar att det finns betydande skillnader mellan förmedlare i sannolikheten att vara i arbete efter två år för de sökande (se figur 1). Vi kan konstatera att knappt en fjärdedel av förmedlarna är så framgångsrika att de får minst fem procentenheter fler i arbete än väntat. På motsvarande vis får cirka en fjärdedel av förmedlarna minst fem procentenheter färre i arbete än väntat. För att illustrera spridningen i resultat har vi tagit fram ett räkneexempel. Det visar att om samtliga förmedlare vore lika framgångsrika som den mest framgångsrika fjärdedelen av förmedlarna skulle åtta procentenheter fler av de nyinskrivna sökande vara i arbete efter två år, allt annat lika.³⁸ Det motsvarar en ökning med 16 procent. Resultatet av vår skattning är storleksmässigt snarlik den tidigare studie som gjorts.³⁹

Figur 1 Förmedlareffekter avseende sannolikheten att vara i arbete efter två år

Förmedlareffekt avseende sannolikheten att vara i arbete efter två år (%)



Källa: Riksrevisionens analys. n = 2 222. Förmedlareffekter har skattats för förmedlare med minst 30 nyinskrivna sökande vid kontor med minst 5 sådana förmedlare.

Vi studerar även utfallsmåtten för arbete utan stöd och arbete med stöd separat (se tabell 2). Variationen i förmedlareffekt avseende sannolikheten att vara i arbete utan stöd är marginellt större än variationen i förmedlareffekter avseende att vara i arbete totalt. Variationen i förmedlareffekter avseende sannolikheten att vara i arbete med stöd är väsentligt större. Ett räkneexempel visar att om samtliga förmedlare var lika framgångsrika i att få sökande i arbete med stöd som den

³⁸ Beräkningen baseras på de skattade förmedlareffekterna.

³⁹ Se Lagerström, "How Important are Caseworkers - and Why? New Evidence from Swedish Employment Offices", 2011.

fjärdedel som är mest framgångsrik skulle ökningen bli cirka fyra procentenheter – vilket är mer än en fördubbling. Våra resultat tyder alltså på att det finns betydande skillnader i resultat mellan förmedlare.

Förmedlareffekterna avseende våra olika utfallsmått för sannolikheten att vara i arbete är också statistiskt signifikanta. De kan förklara mellan tre och sex procent av variationen i sannolikheten att vara i arbete.⁴⁰

3.2.2 Stora skillnader i antalet beslut och möten

Vi övergår nu till att studera skillnader i arbetssätt. Vår analys av förmedlareffekter avseende arbetssätt visar att det finns stora skillnader i hur förmedlare arbetar (se tabell 2). Skillnaderna är stora för antalet fattade beslut om kompletterande aktörer och utbildningar, antalet möten och antalet skickade platsförslag och platsanvisningar. Det finns även betydande skillnader för antalet andra kontakter och antalet granskade aktivitetsrapporter. De sökandes sökaktivitet skiljer sig också kraftigt mellan förmedlare. Förmedlareffekterna avseende samtliga utfallsmått för arbetssätt är också statistiskt signifikanta.⁴¹

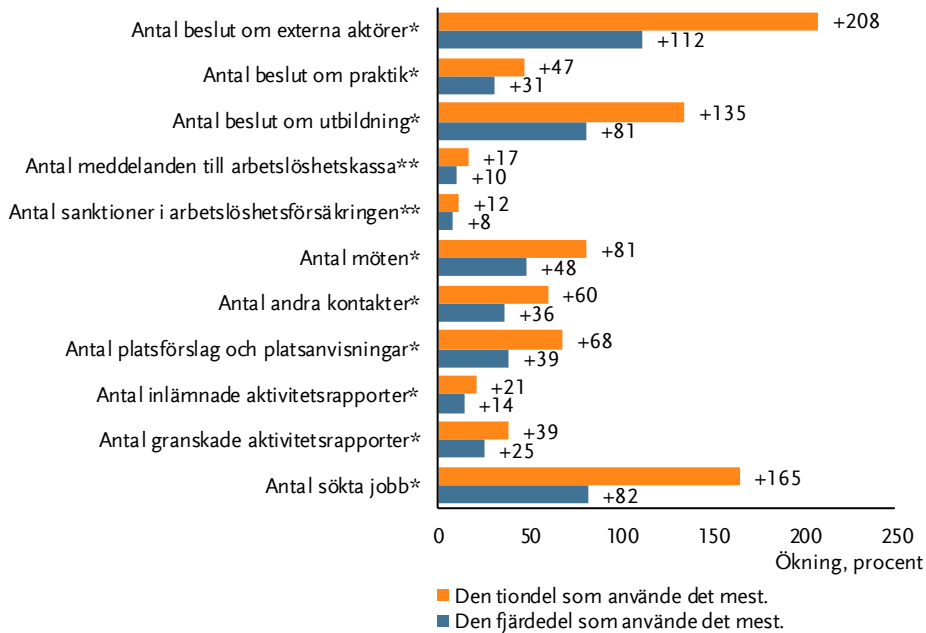
För att illustrera skillnaderna i hur förmedlare arbetar har vi tagit fram följande räkneexempel. Vi har beräknat hur stor ökningen av de olika utfallsmåtten för arbetssätt skulle bli om samtliga förmedlare använde varje arbetssätt lika mycket som den fjärdedel respektive tiondel av förmedlarna som använde det mest, allt annat lika. Resultatet av beräkningen visas i figur 2. Ökningen skulle bli som störst för antalet beslut om externa aktörer. Dubbelt så många beslut om externa aktörer skulle ha fattats, om samtliga förmedlare hade fattat lika många beslut som den fjärdedelen av förmedlarna som fattade flest beslut. Med motsvarande jämförelse hade ökningen även blivit mycket stor för antalet beslut om utbildningar och för antalet möten, cirka 80 respektive 50 procent. Poängen är alltså inte att det nödvändigtvis är önskvärt med exempelvis fler insatser, utan räkneexemplet är enbart ett sätt att illustrera spridningen i arbetssätt mellan förmedlare.

Resultaten tyder på att det finns stora skillnader i hur förmedlare arbetar. Skillnaderna är större där regelverket ger ett större handlingsutrymme, såsom för beslut om externa aktörer, utbildningar, platsförslag och antalet möten. Skillnaderna är mindre för antalet meddelanden till arbetslöshetskassor, där ett omfattande regelverk finns. För antalet sanktioner, som förmedlaren bara indirekt kan påverka, är skillnaderna ännu mindre.

⁴⁰ Resultat av de regressioner som används för att skatta förmedlareffekterna avseende resultat.

⁴¹ Resultat av de regressioner som används för att skatta förmedlareffekterna avseende arbetssätt.

Figur 2 Beräknade ökning för utfallsvariabler om samtliga förmedlare använde ett visst arbetssätt lika mycket som den tiondel respektive fjärdedel som använde det mest, allt annat lika



* Per inskrivet år. ** Per år med rätt till ersättning.

Källa: Riksrevisionens analys. $n = 2\,222$. Beräkningen baseras på de skattade förmedlareffekterna. Beräkningen är ett sätt att illustrera spridningen i förmedlareffekter och ska inte tolkas som att det nödvändigtvis är önskvärt med en ökning.

Tabell 2 Spridningen i förmedlareffekter avseende resultat och arbetssätt

	Medel- värde	Standard- avvikelse	25:e percentilen	75:e percentilen
Förmedlareffekter avseende resultat				
Sannolikheten att vara i arbete efter två år (%)	-1,36	8,83	-5,69	4,05
Sannolikheten att vara i arbete med stöd efter två år (%)	0,23	4,48	-1,55	0,69
Sannolikheten att vara i arbete utan stöd efter två år (%)	-1,61	9,55	-6,11	4,53
Förmedlareffekter avseende arbetssätt				
Antal beslut om extern aktör per inskrivet år	0,07	0,43	-0,18	0,18
Antal beslut om praktik per inskrivet år	0,00	0,05	-0,03	0,02
Antal beslut om utbildning per inskrivet år	0,02	0,19	-0,09	0,09
Antal meddelanden till arbetslöshetskassa per år med rätt till ersättning	0,01	0,18	-0,10	0,09
Antal sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen per år med rätt till ersättning	0,00	0,03	-0,02	0,02
Antalet möten per inskrivet år	0,12	0,59	-0,25	0,36
Antal andra kontakter per inskrivet år	0,08	0,90	-0,51	0,49
Antal skickade platsförslag och platsanvisningar per inskrivet år	-0,03	0,56	-0,35	0,19
Antal inlämnade aktivitetsrapporter per inskrivet år	0,06	0,87	-0,47	0,52
Antal granskade aktivitetsrapporter per inskrivet år	0,00	0,23	-0,16	0,13
Antal sökta jobb per inskrivet år	0,15	3,13	-1,48	0,85

Källa: Riksrevisionens analys. $n = 2\,222$. Förmedlareffekter har estimerats för förmedlare med minst 30 nyinskrivna sökande vid kontor med minst 5 sådana förmedlare.

3.2.3 Förmedlare använder sig i olika grad av stöd

Vi lämnar nu för tillfället analysen av förmedlareffekter och studerar istället i vilken utsträckning förmedlare uppger att de använder sig av de olika verktyg och stöd som myndigheten tillhandahåller i förmedlingsarbetet. Uppgifter om detta kommer från den enkät som Riksrevisionen har skickat till förmedlarna. Det visar sig att det finns betydande skillnader mellan förmedlare (se tabell 3).

De flesta förmedlare uppger att de i hög utsträckning använder sig av planeringsverktyget, handläggarsstöden, ärendehanteringssystemet (AIS) och konsultationer med kollegor. När det gäller metodbeskrivningar på intranätet är det ungefär lika många som uppger att de använder det i ingen eller endast liten utsträckning som de som uppger att de använder det i hög utsträckning.

Spridningen är alltså ganska stor. Samma sak gäller för AF rådgivning, men här är spridningen något mindre. Bedömningsstödet uppges inte användas i någon större utsträckning, och det finns en stor spridning mellan förmedlarna. Stöd genom konsultation av chef uppges inte heller vara särskilt vanligt, men här är spridningen något mindre.

Tabell 3 Förmedlarnas svar på frågan: I vilken grad använder du följande verktyg och stöd i ditt arbete som arbetsförmedlare?

1 = Inte alls, 7 = I mycket hög utsträckning.

	Medel- värde	Standard- avvikelse	25:e percentilen	75:e percentilen	Antal observa- tioner
Planeringsverktyget	5,32	1,81	4	7	620
Handläggartöden	5,33	1,44	4	7	622
AF rådgivning	3,95	1,54	3	5	616
Beskrivning av Arbetsförmedlingens metoder som finns på intranätet	3,64	1,65	2	5	610
AIS (ärendehanteringssystemet)	6,26	1,39	6	7	617
Bedömningsstödet	2,46	1,73	1	4	608
Stöd genom att konsultera kollegor	5,21	1,48	4	6	612
Stöd genom att konsultera min chef	3,16	1,51	2	4	617

Källa: Riksrevisionens enkät. Avser förmedlare med minst 30 nyinskrivna sökande vid kontor med minst 5 sådana förmedlare som svarat på enkäten.

3.2.4 Det finns samband mellan resultat och arbetssätt, men de går inte att tolka som effekter

Slutligen studerar vi sambandet mellan förmedlarnas resultat och deras arbetssätt (se tabell 4). Förmedlare som fattar fler beslut om externa aktörer får färre i arbete totalt, och utan stöd. Förmedlare som fattar fler beslut om utbildning får färre i arbete utan stöd, men fler i arbete med stöd. Fler beslut om praktik samvarierar positivt med resultatmåttan för arbete totalt och med stöd. Antalet besök har däremot ett negativt samband med resultatmåttan, men det omvända gäller för antalet andra kontakter.⁴² Antalet meddelanden till arbetslöshetskassor och antalet granskade aktivitetsrapporter har inget signifikant samband med resultaten. Förmedlare som skickar många platsförslag och platsanvisningar får fler i arbete, totalt och utan stöd. Överlag finns det inga, eller svaga, samband mellan resultaten och användningen av verktyg och stöd. Dock finns det ett negativt samband mellan att använda metodbeskrivningar och att få sökande i arbete utan stöd.

⁴² Vissa av de skattade sambanden kan vid en första anblick tyckas vara mycket stora. Här ska man dock ha i åtanke att medelvärdet för dessa variabler är relativt lågt.

Användandet av handläggarsöd och ärendehanteringssystem har svaga men signifikanta samband med att få sökande i arbete med stöd.

Sambanden ska emellertid inte tolkas som effekter av arbetssätt på sannolikheten att vara i arbete efter två år. Det kan, även om vi antar att vi har kontrollerat fullständigt för de sökandes förutsättningar, finnas andra variabler som förklarar skillnaden i både arbetssätt och resultat. Det är till exempel tänkbart att förmedlare som är skickligare eller arbetar hårdare är bättre på att både hitta praktikplatser och få sökande i arbete. Sambanden tyder ändå på att förmedlare som i högre utsträckning använder sig av insatser från externa aktörer och av utbildningsinsatser uppnår sämre resultat.

Tabell 4 Samband mellan å ena sidan förmedlareffekterna avseende andelen i arbete och å andra sidan förmedlareffekterna avseende arbetssätt samt den självskattade användningen av verktyg och stöd

Variabler	Sannolikheten att vara i arbete efter två år (%)	Sannolikheten att vara i arbete med stöd efter två år (%)	Sannolikheten att vara i arbete utan stöd efter två år (%)
Förmedlareffekter avseende arbetssätt			
Antal beslut om extern aktör per inskrivet år	-7,35**	0,01	-7,63**
Antal beslut om praktik per inskrivet år	22,48**	18,79**	6,58
Antal beslut om utbildning per inskrivet år	-3,30	3,78**	-6,79**
Antal meddelanden till arbetslöshetskassa per år med rätt till ersättning	4,16*	-3,51**	7,50**
Antalet möten per inskrivet år	-1,49*	1,00*	-2,45**
Antal andra kontakter per inskrivet år	1,19**	-0,52*	1,69**
Antal skickade platsförslag och platsavisningar per inskrivet år	1,26*	-0,27	1,58**
Antal granskade aktivitetsrapporter per inskrivet år	2,40	-0,86	3,25
Självskattad användning av verktyg och stöd			
Planeringsverktyget	-0,13	-0,11	-0,03
Handläggarestöden	0,06	0,38**	-0,27
AF rådgivning	-0,27	-0,10	-0,20
Beskrivning av Arbetsförmedlingens metoder som finns på intranätet	-0,33	0,20	-0,53*
AIS (ärendehanteringssystemet)	0,50	0,27**	0,28
Bedömningsstödet	0,19	0,03	0,15
Stöd genom att konsultera kollegor	-0,38	-0,19	-0,23
Stöd genom att konsultera min chef	0,02	0,08	-0,04
Konstant	0,48	-3,20*	3,31
Kontroll för förmedlarbakgrund			
Observationer	Ja	Ja	Ja
Justerat R2-värde	0,23	0,12	0,30

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Analysen är på förmedlarnivå. De oberoende variablerna är förmedlareffekter. Variablerna för förmedlarbakgrund är utbildningsnivå, anställningstid, ålder, kön och födelseland. Standardfelen är klustrade på kontornivå.

3.2.5 Hur ska vi tolka resultaten?

De huvudsakliga resultaten i detta kapitel är att det finns stora skillnader i hur förmedlare arbetar och betydande skillnader i vilka resultat de når. När det gäller arbetssätt finns det särskilt stora skillnader i hur ofta sökande får utbildningsinsatser eller insatser från externa aktörer. Förmedlare som i högre utsträckning använder sig av insatser från externa aktörer och av utbildningsinsatser uppnår sämre resultat.

Resultaten i detta kapitel ska tolkas med en viss försiktighet eftersom vi inte kan utesluta att det kan finnas selektion av sökande till förmedlare som vi inte tagit hänsyn till. Det är därför tänkbart att resultaten åtminstone delvis kan förklaras av att vissa förmedlare har sökande med sämre förutsättningar. Samtidigt har vi ett rikt datamaterial som gjort det möjligt att kontrollera för mycket av det som påverkar sökandes möjligheter att få ett arbete. Dessutom är det svårt att se hur någon betydande selektion skulle kunna ske utifrån variabler som inte går att observera. Vår bedömning är därför att skillnaderna mellan förmedlare kan tolkas som att det finns betydande skillnader i hur skickliga förmedlare är eller i hur de arbetar.

Våra resultat gäller i första hand för den grupp av sökande vi har studerat och kan inte utan vidare generaliseras till andra grupper av sökande. Det är tänkbart att variationen i resultat och arbetssätt är såväl mindre som större för andra grupper. Vidare är det tänkbart att sambandet mellan resultat och arbetssätt ser annorlunda ut för andra grupper.

4 Vad förklarar skillnaderna i resultat och arbetssätt?

Analysen i det förra kapitlet tyder på att det finns betydande skillnader i resultat mellan förmedlare, och på att det finns stora skillnader i arbetssätt mellan förmedlare. I det här kapitlet går vi vidare och undersöker vad dessa skillnader beror på. Närmare specifikt undersöker vi om förmedlarnas egenskaper och attityder kan förklara skillnaderna i arbetssätt och resultat.

4.1 Attityder och egenskaper vi undersöker

4.1.1 Attityder vi undersöker

Det finns litteratur som visar att handläggares attityder kan påverka vilka prioriteringar de gör när de fattar olika typer av beslut och ställs inför begränsade resurser.⁴³ Detta kan i sin tur påverka såväl arbetssätt som resultat. Vi har därför undersökt just hur förmedlarnas attityder till olika insatser och rollen som arbetsförmedlare påverkar arbetssätt och resultat.

Utifrån tidigare studier och den enkät vi riktade till förmedlarna har vi identifierat ett antal attityder som varierar mellan förmedlarna. Attityderna mäts som ett index, vilket utgör medelvärden av ett antal frågor i enkäten. En av attityderna mäts dock utifrån svaret på en fråga. En förmedlare som i hög grad instämmer med frågorna som ingår i en attityd får alltså höga värden på indexet. Analysen innebär inte att förmedlare kan klassificeras som tillhörande en viss grupp. Istället befinner sig alla förmedlare någonstans på skalan mellan 1 och 7 för samtliga attityder. Det är till exempel möjligt för en förmedlare att ha höga (eller låga) indexvärden för samtliga attityder.⁴⁴

De attityder som presenteras här är de som har haft betydelse för någon del av resultatet. Ytterligare attityder har identifierats utifrån enkäten och dessa presenteras i bilaga 4. Attityderna beskrivs kortfattat nedan.

Sökaktivitetsinriktad. En förmedlare med höga värden på detta index menar att platsförslag, platsanvisningar och aktivitetsrapportering hjälper de arbetssökande att få jobb eller komma närmare arbetsmarknaden. Dessa förmedlare har alltså hög tilltro till arbetssätt som ska främja sökaktiviteten bland sökande.

⁴³ Se bilaga 1 för en litteratursammanfattning.

⁴⁴ Se bilaga 2 för enkäten, och bilaga 3 för en närmare beskrivning av hur vi har identifierat dessa attityder och vilka frågor som ingår i respektive index.

Externinriktad. En förmedlare med höga värden på denna fråga har stor tilltro till att externa aktörer i form av insatsen Stöd och matchning hjälper de arbetssökande att få jobb eller komma närmare arbetsmarknaden.

Mötesinriktad. En förmedlare med höga värden på detta index anser att fysiska möten är viktiga för att de arbetssökande att få jobb eller komma närmare arbetsmarknaden. De anser även att det är viktigt att följa upp den arbetssökandes aktivitet.

Serviceinriktad. Denna inriktning avser inställningen till den stödjande och hjälpande rollen som arbetsförmedlare har gentemot den arbetssökande. En förmedlare med höga värden på detta index betonar den stödjande rollen, och vill gärna vara överens med de arbetssökande. Dessa förmedlare menar även att man som förmedlare bör lita på de arbetssökande och vara generös i sina bedömningar.

Säker. Denna inriktning avser hur arbetsförmedlarna förhåller sig till de arbetsuppgifter de ska utföra och komplexiteten i sitt uppdrag. En förmedlare som tycker att arbetsuppgifter och utmaningar i arbetet är lätta får här höga indexvärden. Ett högt värde kan tolkas som att arbetsförmedlarna känner sig väl förtrogna med de arbetsuppgifter som de utför och i lägre grad upplever målkonflikter i sin roll. Ett annat sätt att formulera det hela är att förmedlare som har låga värden ser sitt arbete som mer komplext.

I tabell 5 redovisas spridningen i attityderna för förmedlare som ingår i analysen. Den genomsnittlige förmedlaren är mycket mötes- och serviceinriktad. När det gäller inställningen till sökaktivitet och externa aktörer intar den genomsnittliga förmedlaren en mer neutral hållning, och spridningen är större för dessa attityder.

Tabell 5 Spridning i förmedlarnas attityder

Attityd (Indexvärde från 1 till 7)	Medel- värde	Standard- avvikelse	25:e percentilen	75:e percentilen	Antal observationer
Sökaktivetsinriktad	3,81	1,31	3,00	4,67	1 844
Externinriktad	3,36	1,52	2,00	4,00	1 815
Mötesinriktad	5,69	1,10	5,00	6,50	1 905
Serviceinriktad	5,46	0,83	5,00	6,00	1 925
Säker	4,17	1,11	3,50	5,00	1 935

Källa: Riksrevisionens analys. Avser förmedlare som haft minst en nyinskriven sökande som uppfyller våra villkor och som svarat på enkäten.

4.1.2 Egenskaper vi undersöker

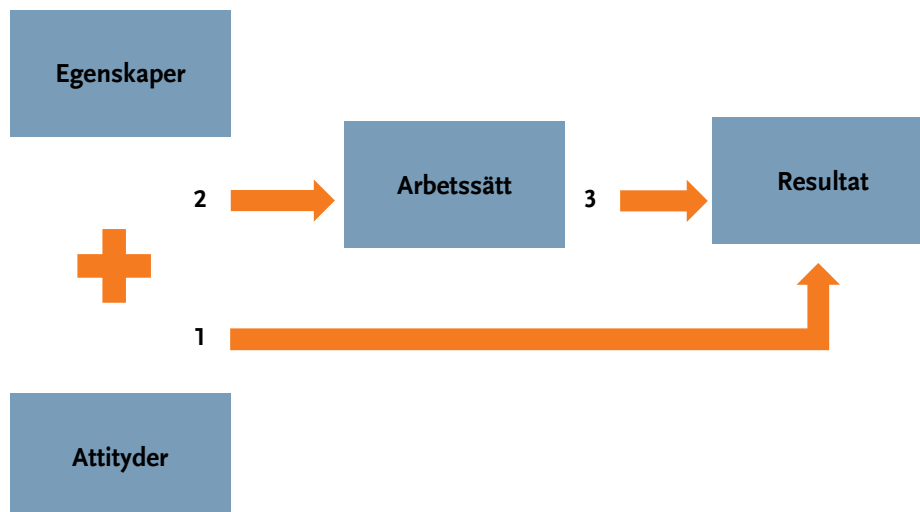
Det är även tänkbart att förmedlarnas egenskaper påverkar hur de arbetar och vilka resultat de uppnår. Av policyintresse är främst vilken betydelse erfarenhet och utbildning har. Vi undersöker därför vilken betydelse förmedlarens anställningstid och utbildningsnivå har. Det är även tänkbart att egenskaper som ålder, kön, och födelseland har betydelse. Däremot är det svårt att dra några slutsatser om möjligheter till effektivisering i förmedlingsverksamheten utifrån dessa variablers betydelse. Vi har därför med dessa variabler som kontrollvariabler i analysen, men redovisar inte resultatet för dem i rapporten.⁴⁵

Naturligtvis finns det ett stort antal egenskaper som kan tänkas ha betydelse för förmedlarnas arbete, men som vi inte har kunnat mäta på ett meningsfullt sätt. Här kan till exempel nämnas motivation, ansträngning, och skicklighet i arbetet. Även förmedlarnas arbetsbelastning och skillnader i styrning inom kontor kan tänkas ha betydelse.

4.1.3 Effekter vi undersöker

I figur 3 nedan illustrerar vi olika samband mellan attityder, arbetssätt och resultat. Det vi undersöker är effekten av en uppmätt attityd eller egenskap på resultatet uttryckt som sannolikheten att de sökande får arbete (pil 1). Sedan mäter vi också effekten av attityden eller egenskapen på de arbetssätt som förmedlarna använder (pil 2). I båda fallen kontrollerar vi för förmedlarnas egenskaper, som utbildning eller arbetstid, när vi undersöker effekten av attityderna. Genom att undersöka effekten av attityden mot information i registerdata, som inte är självskattad, verifierar vi att den attityd vi mäter också påverkar förmedlarnas beslut och agerande. Exempelvis undersöker vi om mötesinriktade förmedlare också har fler möten med de arbetssökande. Vi mäter dock inte direkt om arbetssättet i sig har effekt på utfallet, exempelvis om fler möten med den arbetssökande ökar eller minskar sannolikheten att de sökande får arbete (pil 3). Ett försiktigt antagande kan dock vara att effekten går via något arbetssätt som är typiskt för den attityd som mäts.

⁴⁵ Se bilaga 1 för deskriptiv statistik gällande förmedlarnas bakgrund.

Figur 3 Effekter vi undersöker

Not: Vi undersöker effekterna (1) och (2). Effekterna (1) redovisas i tabell 7. Effekterna (2) redovisas i tabell 8–tabell 11. Vi undersöker inte effekterna (3), men en deskriptiv analys av dessa samband redovisas i tabell 4.

4.2 Data och metod

4.2.1 Data och variabler

I analysen har vi använt oss av två typer av data. Det är för det första registerdata från Arbetsförmedlingen, IAF och SCB, om bland annat arbetsmarknadsstatus, beslut och händelser för de arbetssökande samt bakgrundsvariabler om de sökande och förmedlarna. Registerdata beskrivs mer ingående i avsnitt 3.1.1. För det andra har vi använt oss av enkätsvar från den enkät som skickats till arbetsförmedlare, för att mäta de attityder som beskrivits ovan.

För att vi ska jämföra förmedlare som jobbar med liknande sökande har vi avgränsat populationen till nyinskrivna sökande som inte tillhör någon särskild grupp, på det sätt som beskrivs i avsnitt 3.1.2. Av dessa ingår de sökande som har haft en förmedlare som har besvarat enkäten. Det innebär att cirka 30 procent av samtliga nyinskrivna sökande som inte tillhör någon särskild grupp ingår i analysen. I tabell 6 redovisas deskriptiv statistik för de sökande som ingår i analysen.

Tabell 6 Deskriptiv statistik av utfallsvariabler för sökande som ingår i analysen

	Medel värde	Standard- avvikelse	Antal observationer
Resultat			
Sannolikhet att vara i arbete efter två år (%)	52,76	49,92	76 218
Sannolikhet att vara i arbete med stöd efter två år (%)	3,76	19,01	76 218
Sannolikhet att vara i arbete utan stöd efter två år (%)	49,01	49,99	76 218
Arbets sätt			
Antal beslut om extern aktör per inskrivet år	0,45	1,77	76 218
Antal beslut om praktik per inskrivet år	0,20	1,12	76 218
Antal beslut om utbildning per inskrivet år	0,31	1,63	76 218
Antal meddelanden till arbetslöshetskassa per år med rätt till ersättning	2,01	3,12	35 201
Antal sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen per år med rätt till ersättning	0,56	1,14	35 201
Antalet möten per inskrivet år	2,17	3,60	72 011
Antal andra kontakter per inskrivet år	3,90	5,83	72 011
Antal skickade platsförslag och platsanvisningar per inskrivet år	1,93	6,30	76 218
Antal inlämnade aktivitetsrapporter per inskrivet år	5,68	5,35	76 218
Antal granskade aktivitetsrapporter per inskrivet år	1,21	2,17	76 218
Antal sökta jobb per inskrivet år	4,67	20,05	76 218

Källa: Riksrevisionens bearbetning. De sökande som ingår i analysen är de som haft en förmedlare som har svarat på enkäten.

4.2.2 Skattning av effekter av attityder och egenskaper

Som vi har konstaterat i kapitel 3 är tilldelningen av arbetssökande till arbetsförmedlare inte helt slumpmässig. Ingenting tyder dock på att förmedlare med vissa attityder skulle ha tilldelats sökanden med särskilda förutsättningar. Tvärtom tycks förmedlare med olika attityder ha likvärdiga förutsättningar när det gäller hur långt de arbetssökande som de arbetar med står från arbetsmarknaden. Detta ser vi när vi analyserar sambandet mellan förmedlares attityder och de egenskaper för sökande vi kan mäta med registerdata. Detsamma gäller för förmedlarens utbildningsnivå och anställningstid.⁴⁶

⁴⁶ Se bilaga 4.

Vi mäter attityderna med en enkät som skickades till arbetsförmedlarna strax efter slutet på den period vi studerar med registerdata. Ett antagande i analysen är därför att förmedlarnas attityder inte förändrats under undersökningsperioden. Resultatet ska ses i ljuset av detta antagande. Vi menar dock att det är rimligt att anta detta eftersom ser att förmedlarnas attityder idag samvarierar med de arbetssätt de valde under den undersökta perioden.⁴⁷ Exempelvis undersöker vi om mötesinriktade förmedlare också i högre grad genomför möten. Ett annat skäl till att detta antagande är rimligt är att förmedlarens anställningstid påverkar attityderna i liten utsträckning.⁴⁸

Vi jämför förmedlare som arbetar vid samma kontor. Skälet till detta är att tilldelningen av sökande till förmedlare sker på kontornivå. Vilket kontor en sökande tillhör kan inte betraktas som slumpmässigt, och kontoren kan skilja sig åt vad gäller den lokala arbetsmarknaden eller olika lokala arbetssätt som den enskilda förmedlaren inte kan påverka. Attityderna kan samtidigt skilja sig åt mellan kontor. Vi tar också hänsyn till den sökandes bakgrund genom variabler för kön, ålder, födelseland, utbildningsnivå, utbildningsinriktning, arbetslöshetshistorik och om den sökande hade rätt till arbetslöshetsersättning.⁴⁹ Vi skattar effekter för de attityder och egenskaper som beskrivs i avsnitt 4.1.1 och 4.1.2. För att analysera effekterna av förmedlarnas attityder och egenskaper använder vi oss av en linjär modell.⁵⁰

Resultatet kan tolkas som effekter av attityden (eller egenskapen) om båda följande antaganden är uppfyllda:

- Attityden (eller egenskapen) samvarierar inte med egenskaper hos förmedlaren *som vi inte kan mäta* och som påverkar resultatet, och
- Det finns inga skillnader *som vi inte kan mäta* i sökandes förutsättningar mellan förmedlare med olika attityder (eller egenskaper) som påverkar resultatet.

Antagandena kan inte testas. Men det faktum att attityderna inte samvarierar med en stor mängd bakgrundsvariabler för sökande som vi faktiskt kan mäta talar i vart fall för att tilldelningen av sökande till förmedlare inte är beroende av förmedlarens attityder. Det talar i sin tur för att det andra antagandet är uppfyllt. Det är därmed rimligt att tolka resultatet som effekter av att få en förmedlare med en viss attityd (eller egenskap).

⁴⁷ Se avsnitt 4.3.3, 4.3.4 och 4.3.5.

⁴⁸ Detta antagande diskuteras närmare i bilaga 4.

⁴⁹ Kategoriska variabler för ålder, födelseland, utbildningsnivå och utbildningsinriktning. Arbetslöshetshistorik är en dummyvariabel som avser om individen varit inskriven 2–5 år tidigare. Rätt till arbetslöshetsersättning är en dummyvariabel som avser om individen hade rätt till arbetslöshetsersättning vid inskrivningen.

⁵⁰ Modellen beskrivs mer ingående i bilaga 4.

4.3 Resultat av analysen

4.3.1 Sökaktivitetsinriktade förmedlare uppnår bättre resultat

Vi börjar med att studera effekten av attityder på resultatet. Analysen visar att förmedlarnas attityder påverkar resultatet (se tabell 7). Analysen visar att sökande som får en sökaktivitetsinriktad förmedlare har högre sannolikhet att vara i arbete efter två år. Sökande som får en mötesinriktad förmedlare har lägre sannolikhet att vara i arbete efter två år. Detsamma gäller för sökande som får mer säkra förmedlare.

Effekterna är relativt stora. För att illustrera storleksordningen har vi tagit fram ett räkneexempel. Det visar att om samtliga förmedlare vore lika sökaktivitetsinriktade som den fjärdedel som är mest sökaktivitetsinriktade skulle cirka två procentenheter fler vara i arbete efter två år, allt annat lika. Det motsvarar en ökning med cirka fyra procent.

För att testa hur känsliga resultaten är har vi i separata analyser undersökt effekterna på sannolikheten för att vara i arbete efter ett år. Vi har även undersökt effekten på antalet dagar i arbete under en tvåårsperiod. Resultaten i dessa analyser är snarlika de som presenteras här.

4.3.2 Förmedlare med hög utbildning uppnår sämre resultat

Vi fortsätter med att undersöka effekten av förmedlarnas egenskaper på resultatet. Analysen visar att förmedlare med hög utbildning tycks uppnå sämre resultat än förmedlare utan hög utbildning (se tabell 7). Sökande som har förmedlare som har en högskoleexamen på 2–3 år har en signifikant lägre sannolikhet att vara i arbete efter två år. Resultatet för dem med en högskoleexamen på 4 år eller mer är inte signifikant, men båda variablerna för högskoleexamen är gemensamt signifikanta.⁵¹ Analysen visar även att anställningstid inte har någon betydelse för resultatet.

Vi har i en separat analys undersökt om förmedlarnas utbildningsinriktning spelar någon roll för resultatet. Analysen, som avser förmedlare med en högskoleexamen, visar att utbildningsinriktningen generellt inte har någon betydelse för den sökandes sannolikhet att vara i arbete efter två år.⁵²

⁵¹ F-test av hypotesen att koefficienterna för högskoleexamen är skilda från 0.

⁵² Två utbildningsinriktningar har signifikant effekt, men det rör sig om inriktningar med ytterst få förmedlare.

Tabell 7 Effekten av förmedlarens attityder och egenskaper på sannolikheten för att vara i arbete efter två år för den sökande

Variabler	Sannolikhet att vara i arbete efter två år (%)	Sannolikhet att vara i arbete med stöd efter två år (%)	Sannolikhet att vara i arbete utan stöd efter två år (%)
Index för attityder (skala från 1 till 7)			
Sökaktivitetsinriktad	1,14**	0,06	1,08**
Externinriktad	-0,20	-0,07	-0,13
Mötesinriktad	-1,67**	-0,10	-1,56**
Serviceinriktad	-0,02	0,00	-0,02
Säker	-1,22**	0,13	-1,35**
Förmedlarens egenskaper (ref. är anställningstid: 2–3 år och utbildningsnivå: Inga högskolestudier)			
Anställningstid: 4–7 år	0,06	-0,51	0,56
Anställningstid: 8–11 år	0,99	0,52	0,47
Anställningstid: ≥12 år	0,06	0,06	-0,00
Utbildningsnivå: Högskolestudier, ej examen	-1,07	-0,16	-0,91
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 2–3 år	-2,78*	0,14	-2,92*
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 4 år eller mer	-1,99	0,66	-2,65
Konstant	45,95*	-0,51	46,46**
Observationer	66 464	66 464	66 464
Justerat R2-värde	0,12	0,04	0,15

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Observationer är sökande. I analysen har vi kontrollerat för sökandebakgrund, andra förmedlarbakgrundsvariabler och kontorsspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på förmedlarnivå.

4.3.3 Förmedlare med tilltro till externa aktörer beviljar det oftare

För att bättre förstå vad det är som driver resultaten ska vi nu titta på hur förmedlarnas egenskaper och attityder påverkar arbetssätten. Först studerar vi hur egenskaper och attityder påverkar beslut om insatser, vilket redovisas i tabell 8. Det visar sig då att sökande som har förmedlare med en positiv inställning till externa aktörer i högre grad får beslut om sådana insatser. Arbetssökande som får förmedlare som är sökaktivitetsinriktade och serviceinriktade får i lägre grad beslut om insatser från externa aktörer. Sökande som har förmedlare som är mer säkra får beslut om insatser från externa aktörer i högre grad. Effekterna på beslut om externa aktörer är stor, vilket följande räkneexempel illustrerar. Om samtliga

förmedlare vore lika externinriktade som den fjärdedel som är det mest skulle antalet beslut öka med cirka 22 procent, allt annat lika. Antalet beslut om praktik och antalet beslut om utbildning påverkas dock inte av förmedlarnas attityder.

Förmedlarnas anställningstid och utbildningsnivå tycks inte ha någon entydig effekt på antalet insatser.

4.3.4 Mötesinriktade förmedlare träffar den sökande oftare

Vi fortsätter med att studera hur förmedlarnas egenskaper och attityder påverkar arbetsätten. I tabell 9 redovisas sambandet mellan förmedlarens attityder och egenskaper å ena sidan och kontakter med Arbetsförmedlingen och kontrollåtgärder för den sökande å andra sidan. Som väntat får sökande som har förmedlare som tycker att det är viktigt med möten träffa sin förmedlare oftare. Effekten är betydande, vilket följande räkneexempel illustrerar. Om samtliga förmedlare vore lika mötesinriktade som den fjärdedel som är mest mötesinriktade skulle antalet möten öka med cirka sju procent, allt annat lika. Sökande som har mötesinriktade förmedlare tycks dock inte ha fler av kontakter av annan typ än möten.

Mötesinriktade förmedlare skickar också fler meddelanden till arbetslöshetskassorna. En tänkbar förklaring är att de kallar till fler möten, och att meddelanden skickas om den sökande inte infinner sig vid mötet. Emellertid tycks dessa ytterligare meddelanden inte omsättas i fler sanktioner från arbetslöshetskassorna. Förmedlarens utbildningsnivå och anställningstid tycks inte ha någon entydig betydelse för vare sig kontaktfrekvensen eller kontrollarbetet.

4.3.5 Sökaktivitetsinriktade förmedlare skickar fler platsförslag

Vi studerar även hur förmedlarnas egenskaper och attityder påverkar förmedlarnas arbete med att öka sökaktiviteten hos de sökande (se tabell 10). Uppgifterna om skickade platsförslag och platsanvisningar samt de sökandes sökaktivitet kommer från inlämnade aktivitetsrapporter. Här framgår att sökande som har sökaktivitetsinriktade förmedlare får fler platsförslag och platsanvisningar. Effekten är betydande. Ett räkneexempel visar att om samtliga förmedlare vore lika sökaktivitetsinriktade som den fjärdedel som är mest sökaktivitetsinriktade skulle cirka 10 procent fler platsförslag och platsanvisningar skickas. Även sökande som har förmedlare som är externinriktade tycks få fler platsförslag och platsanvisningar, men det beror på att dessa sökande lämnar in fler aktivitetsrapporter. De ytterligare platsförslagen som sökande med sökaktivitetsinriktade förmedlare får resulterar emellertid inte i att de söker fler jobb. Däremot söker sökande som har externinriktade förmedlare fler jobb, vilket inte enbart beror på att de lämnar in fler aktivitetsrapporterrapporter. Sökande

som har en serviceinriktad förmedlare lämnar i lägre grad in sina aktivitetsrapporter, och redovisar därför färre sökta jobb.⁵³

Sökande som har förmedlare med mer erfarenhet söker färre jobb. Däremot har förmedlarens utbildningsnivå ingen betydelse.

4.3.6 Erfarna förmedlare använder sig i mindre grad av stöd

Vi undersöker slutligen hur förmedlarnas självskattade användning av stöd och verktyg i arbetet samvarierar med deras attityder och egenskaper (se tabell 11).⁵⁴ Till skillnad från i föregående avsnitt baseras variablerna för arbetssätt på enkätsvar, och observationerna gäller nu förmedlare och inte sökande. Analysen visar att erfarna förmedlare i mindre grad uppger att de använder sig av planeringsverktyget och bedömningsstödet. Förmedlare med 12 eller mer års erfarenhet uppger också att de i mindre utsträckning konsulterar kollegor. Förmedlarens utbildningsnivå verkar inte ha någon som helst betydelse för användningen av verktyg och stöd.

När det gäller attityder visar det sig att sökaktivitetsinriktade förmedlare i högre grad använder sig av planeringsverktyget, metodbeskrivningar och bedömningsstödet. Mötesinriktade och serviceinriktade förmedlare tycks i högre grad konsultera kollegor. Säkra förmedlare uppger däremot att de i mindre utsträckning konsulterar kollegor.

⁵³ Om man istället undersöker sambandet mellan attityder och antalet skickade platsförslag per inlämnad aktivitetsrapport har attityden sökaktivitet en positiv effekt, medan attityden externinriktad inte har det. Attityden externinriktad har en positiv effekt även på antalet sökta jobb per inlämnad aktivitetsrapport. Attityden serviceinriktad har en ingen effekt på antalet sökta jobb per inlämnad aktivitetsrapport.

⁵⁴ I tabellen redovisas samband för ett urval av verktyg och stöd. Övriga samband redovisas i tabell 31 i bilaga 4.

Tabell 8 Effekten av förmedlarens attityder och egenskaper på antalet beslut om insatser för den sökande

Variabler	Antal beslut om extern aktör per inskrivet år	Antal beslut om praktik per inskrivet år	Antal beslut om utbildning per inskrivet år
Index för attityder (skala från 1 till 7)			
Sökaktivitetsinriktad	-0,039*	-0,003	-0,009
Externinriktad	0,049**	0,000	0,002
Mötesinriktad	0,034	0,007	0,009
Serviceinriktad	-0,057*	0,004	-0,001
Säker	0,051*	0,002	0,015
Förmedlarens egenskaper (ref. är anställningstid: 0–2 år och utbildningsnivå: Inga högskolestudier)			
Anställningstid: 5–8 år	-0,138*	-0,020	-0,012
Anställningstid: 9–12 år	-0,075	-0,017	-0,029
Anställningstid: 13-år	-0,113	-0,030	-0,023
Utbildningsnivå: Högskolestudier, ej examen	0,043	0,012	-0,056
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 2–3 år	0,039	-0,012	-0,039
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 4 år eller mer	0,081	0,014	-0,034
Konstant	0,049	-0,033	-0,078
Observationer	66 464	66 464	66 464
Justerat R2-värde	0,031	0,023	0,023

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Observationer är sökande. I analysen har vi kontrollerat för sökandebakgrund, andra förmedlarbakgrundsvariabler och kontorsspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på förmedlarnivå.

Tabell 9 Effekten av förmedlarens attityder och egenskaper på kontakter med Arbetsförmedlingen och kontrollåtgärder för den sökande

Variabler	Antal meddelanden till arbetslöshetskassa per år med rätt till ersättning	Antal sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen per år med rätt till ersättning	Antal möten per inskrivet år	Antal andra kontakter per inskrivet år
Index för attityder (skala från 1 till 7)				
Sökaktivitetsinriktad	0,004	0,006	-0,054*	0,014
Externinriktad	-0,020	-0,006	-0,003	0,001
Mötesinriktad	0,051*	-0,000	0,113**	0,045
Serviceinriktad	-0,040	0,005	0,008	0,011
Säker	0,018	0,014	0,054	0,042
Förmedlarens egenskaper (ref. är anställningstid: 2–3 år och utbildningsnivå: Inga högskolestudier)				
Anställningstid: 4–7 år	-0,006	0,004	0,175*	0,017
Anställningstid: 8–11 år	-0,045	0,003	0,036	0,009
Anställningstid: ≥12 år	0,058	0,064*	0,151	-0,138
Utbildningsnivå: Högskolestudier, ej examen	-0,202*	-0,001	0,041	-0,285*
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 2–3 år	-0,020	0,024	-0,000	0,018
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 4 år eller mer	-0,141	-0,005	-0,040	0,515**
Konstant	4,150**	0,874**	2,247	5,193**
Observationer	21 360	21 360	62 831	62 831
Justerat R2-värde	0,022	0,021	0,056	0,043

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Observationer är sökande. I analysen har vi kontrollerat för sökandebakgrund, andra förmedlarbakgrundsvariabler och kontorspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på förmedlarnivå.

Tabell 10 Effekter av förmedlarens attityder och egenskaper på sökaktivitet och åtgärder för att främja detta för den sökande

Variabler	Antal skickade platsförslag och platsanvisningar per inskrivet år	Antal inlämnade aktivitetsrapporter per inskrivet år	Antal granskade aktivitetsrapporter per inskrivet år	Antal sökta jobb per inskrivet år
Index för attityder (skala från 1 till 7)				
Sökaktivitetsinriktad	0,101**	0,041	-0,001	0,143
Externinriktad	0,076*	0,069**	-0,006	0,250*
Mötesinriktad	-0,076	-0,044	-0,017	-0,048
Serviceinriktad	-0,005	-0,109*	-0,000	-0,404*
Säker	-0,034	-0,010	0,015	0,013
Förmedlarens egenskaper (ref. är anställningstid: 2–3 år och utbildningsnivå: Inga högskolestudier)				
Anställningstid: 4–7 år	-0,221	0,086	-0,000	-1,342**
Anställningstid: 8–11 år	-0,499*	-0,042	0,047	-1,280
Anställningstid: ≥12 år	-0,248	-0,175	-0,021	-1,448**
Utbildningsnivå: Högskolestudier, ej examen	-0,101	0,089	-0,016	0,377
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 2–3 år	-0,015	-0,026	0,002	0,276
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 4 år eller mer	0,038	0,046	-0,031	1,333*
Konstant	0,080	3,598	0,158	1,259
Observationer	66 464	66 464	66 464	66 464
Justerat R2-värde	0,047	0,206	0,071	0,028

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Observationer är sökande. I analysen har vi kontrollerat för sökandebakgrund, andra förmedlarbakgrundsvariabler och kontorsspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på förmedlarnivå.

Tabell 11 Effekterna av förmedlarens attityder och egenskaper på självskattad användning av verktyg och stöd

Variabler	Planerings- verktyget	Beskrivning av Arbetsförmed- lingens metoder som finns på intranätet	Bedömnings- stödet	Stöd genom att konsultera kollegor
Index för attityder (skala från 1 till 7)				
Sökaktivitetsinriktad	0,256**	0,218**	0,257**	0,024
Externinriktad	0,072	0,101**	0,102**	0,081**
Mötesinriktad	-0,013	0,071	0,030	0,126**
Serviceinriktad	0,112	0,238**	0,107*	0,138**
Säker	0,001	0,084*	-0,000	-0,148**
Förmedlarens egenskaper (ref. är anställningstid: 2–3 år och utbildningsnivå: Inga högskolestudier)				
Anställningstid: 4–7 år	-0,189	-0,040	-0,404**	-0,038
Anställningstid: 8–11 år	-0,633**	-0,171	-0,745**	-0,199
Anställningstid: ≥12 år	-0,727**	-0,139	-0,597**	-0,299**
Utbildningsnivå: Högskolestudier, ej examen	-0,088	-0,038	-0,094	0,046
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 2–3 år	-0,135	-0,103	-0,048	0,060
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 4 år eller mer	0,004	0,037	-0,140	-0,102
Konstant	4,433**	-1,955**	-2,173**	3,904**
Observationer	1 564	1 560	1 554	1 563
Justerat R2-värde	0,090	0,107	0,143	0,105

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Skattat med OLS. Observationer är förmedlare. I analysen har vi kontrollerat för andra förmedlarbakgrundsvariabler och kontorspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på kontornivånivå.

4.3.7 Hur ska vi tolka resultaten?

Vi har nu konstaterat att förmedlarnas attityder och egenskaper har betydelse för såväl resultatet som arbetssättet. Effekterna är i vissa fall ganska stora. Samtidigt kan förmedlarnas egenskaper och attityder endast förklara en liten del av den variationen i resultat och arbetssätt som vi i avsnitt 3.2 konstaterade fanns mellan förmedlare. Exempelvis kan förmedlarnas attityder och egenskaper inte förklara mer än ett par procent av variationen i förmedlareffekter avseende andelen i arbete.⁵⁵ Resultaten är snarlika för förmedlareffekterna avseende arbetssätt. Vi är därmed lämnade med slutsatsen att det mesta av variationen i resultat och arbetssätt ännu är oförklarat. Det innebär inte att analysen i detta avsnitt inte bidrar med kunskap om vad som påverkar förmedlares resultat och arbetssätt. Utifrån vår analys kan vi dra följande slutsatser:

Övergripande kan vi säga att **förmedlares attityder till arbetssätt och insatsers effektivitet påverkar i vilken grad de använder dem**. Det gäller både möten, platsförslag och platsanvisningar samt antalet insatser från externa aktörer. Det tyder på att det kan vara möjligt att påverka förmedlarnas arbetssätt genom exempelvis utbildning eller erfarenhetsutbyte som betonar kunskap om vilka arbetssätt som är effektiva.

Sökaktivitetsinriktade förmedlare uppnår bättre resultat. Vi har även klarlagt en tänkbar mekanism, nämligen att sökaktivitetsinriktade förmedlare skickar fler platsförslag och platsanvisningar. De ytterligare platsförslagen tycks emellertid inte resultera i en högre sökaktivitet för de sökande. En tänkbar förklaring till detta är att sökaktivitetsinriktade förmedlare i högre grad anvisar eller föreslår mer relevanta jobb till de sökande, men det har inte varit möjligt att undersöka inom ramen för denna granskning. Slutsatsen stämmer med litteraturen på området. En studie visar att möten med en förmedlare där den arbetssökande anvisas eller förslås arbeten har positiv effekt på återgång i arbete.⁵⁶ Kontroll av sökaktivitet för de som uppstår ersättning har också i tidigare studier visat sig öka återgången i arbete.⁵⁷ Intressant nog tycks sökaktivitetsinriktade förmedlare i högre grad också använda sig av Arbetsförmedlingens verktyg och stöd i sitt arbete.

⁵⁵ R²-värden för regressioner som skattar förmedlareffekterna utifrån förmedlarnas attityder och egenskaper.

⁵⁶ Cheung, "Does job search assistance reduce unemployment? effects and mechanisms," 2019.

⁵⁷ Fredriksson och Holmlund, "Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research", 2006.

Mötesinriktade förmedlare når sämre resultat. Här är dock mekanismen inte klarlagd. Dessa förmedlare har visserligen fler möten, men det är svårt att tro att antalet möten i sig skulle ha en negativ effekt på sannolikheten att de sökande får arbete. Det finns däremot belägg för motsatsen.⁵⁸ Eftersom resultatet är kontrollerat för attityden ovan, att vara sökinriktad, innehåller sannolikt dessa möten annat än kontroll av och förslag på sökta arbeten att söka. En tänkbar förklaring är att förmedlare som har många möten ägnar mindre tid åt annat arbete, vilket i sin tur förklarar resultatet.

Externinriktade förmedlare når varken bättre eller sämre resultat. Däremot är de mer benägna att besluta om insatser från externa aktörer. Tidigare genomförda forskningsöversikter avseende privata aktörer utifrån olika perspektiv visar på varierade resultat med såväl positiva som negativa effekter och en majoritet av studier visar ingen effekt.⁵⁹

Säkra förmedlare når sämre resultat. Säkra förmedlare konsulterar även i lägre grad sina kollegor. Det innebär sannolikt att de inte utnyttjar erfarenhetsutbyte i samma utsträckning som andra förmedlare. Mekanismen som gör att dessa förmedlare uppnår sämre resultat är dock inte klarlagd.

Förmedlare med hög utbildning uppnår sämre resultat. Det indikerar att det kanske främst är andra egenskaper än högre utbildning som är avgörande för att vara en framgångsrik arbetsförmedlare.

Slutsatserna i detta kapitel bekräftar även slutsatserna från föregående kapitel att det finns skillnader i såväl resultat som arbetssätt mellan förmedlarna. Eftersom förmedlarnas attityder påverkar resultat och vissa arbetssätt, måste det finnas skillnader mellan förmedlare i dessa avseenden.

När man tolkar slutsatserna är det viktigt att komma ihåg att de gäller för den grupp av sökande som vi har studerat. Slutsatserna kan inte utan vidare generaliseras till andra grupper av sökande. Exempelvis vet vi inte om sökaktivitetinriktade förmedlare uppnår bättre resultat för deltagare i etableringsuppdraget, eller för långtidsarbetssökande. Det är tänkbart att andra attityder och arbetssätt är mer framgångsrika för grupper som står långt från arbetsmarknaden.

⁵⁸ Ibid. Mekanismen här är att förmedlare använder mötena för att ge de arbetssökande anvisningar och förslag om vilka arbeten de ska söka.

⁵⁹ Lundin, "Marknaden för arbets- marknadspolitik : om privata komplement till Arbetsförmedlingen," 2011; Dunteman, *Principal components analysis*, 1989.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att det finns effektiviseringspotential i förmedlingsverksamheten till följd av skillnaderna i arbetssätt och resultat. Vi bedömer att Arbetsförmedlingen skulle uppnå en högre måluppfyllelse om förmedlarna arbetade mer sökaktivitetsinriktat och om kostsamma insatser tilldelades mer enhetligt och träffsäkert. Det skulle också bidra till en ökad likvärdighet i den service Arbetsförmedlingen ger till sökande. Det finns olika sätt som myndigheten kan styra verksamheten i denna riktning.

5.1 Slutsatser om effektiviseringspotential

5.1.1 Förmedlare bör arbeta mer sökaktivitetsinriktat

Riksrevisionen bedömer att ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt har potential att öka måluppfyllelsen för verksamheten. Det gäller åtminstone för den grupp som omfattas av studien. Vår analys visar att förmedlare med en positiv attityd till arbetssätt som ska främja sökaktivitet når bättre resultat i form av sannolikheten att de sökande får arbete. Dessa förmedlare använder sig i högre grad av platsförslag och platsanvisningar. Det tyder på att ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt kan resultera i att fler sökande får arbete. Det finns även andra studier som pekar på att så är fallet.⁶⁰ En del av denna effekt kan dock bero på undanträngning av arbetsökande som inte har en sökaktivitetsinriktad förmedlare. Undanträngningseffekter kan exempelvis uppstå om det är så att när vissa sökande får mer hjälp så ökar deras chans att få arbete på andra sökandes bekostnad. I så fall skulle effekten kunna var mindre än vår skattning. En studie visar just att undanträngning inte tar bort effekten av denna typ av insatser, men minskar den.⁶¹

5.1.2 En mer träffsäker tilldelning av kostsamma insatser bör åstadkommas

Riksrevisionen bedömer vidare att det är möjligt att uppnå en högre måluppfyllelse givet de utgifter som läggs på arbetsmarknadspolitiken genom att åstadkomma en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer. Det gäller åtminstone för den grupp av sökande vi studerat i granskningen. Granskningen visar att det finns stora skillnader i hur ofta förmedlare beviljar sökande dessa insatser. Analysen visar också att förmedlare som i högre grad använder sig av dessa insatser når sämre resultat. Dessa resultat kan delvis drivas av skillnader i sökandes förutsättningar på

⁶⁰ Cheung, "Does job search assistance reduce unemployment ? effects and mechanisms," 2019.

⁶¹ Ibid.

arbetsmarknaden som vi inte kunnat ta hänsyn till. Men vi finner också att förmedlare som har en positiv attityd till externa aktörer oftare beviljar sådana insatser samtidigt som de inte uppnår bättre resultat. Det är inte troligt att detta resultat förklaras av skillnader i sökandes förutsättningar på arbetsmarknaden.

Vår analys tyder alltså på att vissa förmedlare beviljar insatser på ett ineffektivt sätt. Antingen beviljar de insatser till för många sökande *eller* så beviljar de insatser till fel personer. Därmed skulle en mer enhetlig och träffsäker tilldelning innebära att insatser i högre grad tilldelas till sökande som har större nytta av insatserna. Därigenom skulle det vara möjligt att uppnå en högre måluppfyllelse givet de utgifter som läggs på arbetsmarknadspolitiken.

Dessutom innebär utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer en kostnad.⁶² I den mån insatser beviljas i fall det inte är kostnadseffektivt, kan en mer träffsäker tilldelning av insatser också innebära att det är möjligt att minska utgifterna för arbetsmarknadspolitiken utan att försämma måluppfyllelsen. Riksrevisionen har tidigare visat att förmedlarna sällan beaktar kostnaden för utbildningsinsatser inför beslut om anvisning.⁶³ Därtill har vi tidigare visat att effekten av åtminstone vissa utbildningsinsatser på framtida arbetsinkomster är negativ.⁶⁴

En mer enhetlig tilldelning av insatser skulle därtill bidra till ökad likvärdighet i den service Arbetsförmedlingen ger till sökande.

5.1.3 Olika sätt att styra förmedlingsverksamheten

Vår analys har visat att förmedlares inställning till olika arbetssätts effektivitet påverkar i vilken grad förmedlare använder sig av dessa. Denna typ av attityder bör kunna påverkas genom ökad kunskap om insatsers effekt för olika grupper. Utbildningar som betonar vikten av sökaktivitet eller erfarenhetsutbyte som handlar om hur ett aktivt förmedlingsarbete bör bedrivas i praktiken kan därmed troligen göra förmedlarna mer sökaktivitetsinriktade. Ett annat sätt att åstadkomma ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt kan vara att styra förmedlarna till att prioritera arbetet med platsförslag och platsanvisningar.

När det gäller skillnaderna i hur ofta förmedlare använder sig av utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer kan ingenting eller endast en liten del förklaras av attityder. En trolig förklaring till skillnaderna är istället att förmedlare i likartade fall gör olika bedömningar av om en insats är lämplig. Det

⁶² Kostnaden för utgifter till leverantörer för en anvisning till externa aktörer är i genomsnitt knappt 30 000 kronor. Motsvarande kostnad för utbildningsinsatser är cirka 45 000 kronor. Det kan jämföras med till exempel praktik där kostnaden är liten. Beräkningarna baseras på uppgifter ur årsredovisningen för 2018.

⁶³ Riksrevisionen, *Förberedande och orienterande utbildning*, 2016.

⁶⁴ Närmare bestämt Förberedande utbildning. Se Riksrevisionen, *Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning*, 2017.

borde vara möjligt att uppnå större samständighet i dessa bedömningar genom erfarenhetsutbyte. Ett annat sätt att åstadkomma en mer enhetlig bedömning är genom uppföljning av hur olika förmedlare eller arbetslag ligger i förhållande till vad som kan förväntas samt återkoppling till förmedlarna. Ett tredje sätt kan vara genom användning av någon form av stöd i bedömningarna.

5.1.4 Brister i styrningen och efterfrågan på mer erfarenhetsutbyte

De möjligheter till styrning som vi redogjort för ovan används i begränsad utsträckning idag. Vår genomgång av Arbetsförmedlingens internutbildningar för förmedlare visar att dessa främst handlar om handläggartekniska och administrativa aspekter av arbetet, även om det finns ett visst inslag av erfarenhetsutbyte. Inslaget om effekten av olika arbetssätt är också begränsat.⁶⁵ Riksrevisionen konstaterade i rapporten *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (RiR 2019:18)* att förmedlarna önskar ett ökat erfarenhetsutbyte och kollegialt lärande, särskilt i vidare kretsar och mellan kontor.⁶⁶

I samma rapport konstaterade Riksrevisionen att de metoder för förmedlingsarbetet som Arbetsförmedlingen har utvecklat står på svag kunskapsbas och att myndigheten inte på något systematiskt sätt följer upp hur arbetet bedrivs på lokalkontor och av enskilda arbetsförmedlare. Samtidigt är styrningen av arbetsförmedlare i hög grad delegerad till kontoren, och ett stort handlingsutrymme och ansvar ligger hos den enskilda förmedlaren. På lokal nivå görs det visserligen stickprovskontroller av arbetsförmedlarnas handläggning, men återkopplingen till den enskilda arbetsförmedlaren är i regel svag.⁶⁷

I både den här och den tidigare rapporten har Riksrevisionen visat att förmedlare sällan använder bedömningsstödet, som ska hjälpa dem att avgöra vilka sökande som kan vara aktuella för insatser.⁶⁸ Vid Arbetsförmedlingen pågår dock ett arbete för att utveckla bedömningen med hjälp av statistiska modeller som ska kompletteras med en professionell bedömning.⁶⁹

I den nämnda rapporten rekommenderades bland annat att utveckla uppföljningen av vilka arbetssätt som används och att se över användningen av myndighetens analysresurser för att utvärdera och utveckla de arbetssätt som används. Dessa rekommendationer är i ljuset av denna granskning fortsatt angelägna. Denna granskning bekräftar också de risker för bristande effektivitet och likvärdighet som rapporten konstaterade.

⁶⁵ Riksrevisionen har begärt in och gått igenom utbildningsmaterialet för internutbildningar riktade mot arbetsförmedlare.

⁶⁶ Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen*, 2019.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Skriftliga uppgifter från Arbetsförmedlingen den 11 februari 2020.

5.1.5 Förändringar i myndigheten påverkar förutsättningarna

De olika förändringar av förmedlingsverksamheten som har genomförts och aviserats påverkar förutsättningarna för att styra verksamheten i den riktning vi skissat på ovan.

Arbetsförmedlingens omorganisation mot en mer specialiserad förmedlarroll där ingen enskild förmedlare har huvudansvaret för en viss sökande gör att det kan vara aktuellt att differentiera innehållet i utbildningar och att styra olika förmedlade på olika sätt. Vi menar dock att slutsatserna om att arbeta mer sökaktivitetsinriktat och att tilldela insatser mer träffsäkert ändå är relevanta mot bakgrund av dessa förändringar.

Den av regeringen aviserade reformen av Arbetsförmedlingen innebär att de delar av förmedlingsarbetet som handlar om att stötta arbetssökande i sitt jobbsökande i huvudsak ska bedrivas av externa utförare. Det innebär att det i nuläget finns en viss osäkerhet om hur rollen för förmedlarna vid Arbetsförmedlingen kommer att se ut i framtiden. Innan dessa förutsättningar är klarlagda kan det därför vara mindre lämpligt att utforma internutbildning eller förändra styrningen av förmedlarna i syfte att främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt. Våra slutsatser om betydelsen av att arbeta sökaktivitetsinriktat är dock rimligen giltiga oavsett om förmedlingsarbetet bedrivs av externa aktörer eller av myndigheten själv.

5.2 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att när förutsättningarna för myndighetens framtida uppdrag är klarlagda:

- **Främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt.** Ett sätt att göra så kan vara att genom internutbildning och erfarenhetsutbyte. Ett annat sätt kan vara att tydligare prioritera arbetet med platsförslag och platsanvisningar i styrningen av verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att:

- **Säkerhetsställa en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av kostsamma insatser.** Det kan exempelvis göras genom uppföljning av hur olika förmedlare eller arbetslag ligger i förhållande till vad som kan förväntas, genom internutbildning och erfarenhetsutbyte eller genom en ökad användning av någon form av stöd i bedömningarna.

EFFEKTIVITETEN I FÖRMEDLINGSVERKSAMHETEN

Referenslista

Litteratur

- Assadi, A. och Lundin, M., "Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector", *Public Administration*, 2018.
- Behncke, S., Frölich, M. och Lechner, M., "Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes?", *Journal of the Royal Statistical Society. Series A: Statistics in Society*, 2010.
- Brodtkin, E.Z., "Implementation as politics", i: *Implementation and the policy process*, 1990.
- Caliendo, M., Künn, S. och Weißenberger, M., "Personality traits and the evaluation of start-up subsidies", *European Economic Review*, vol. 86, 2016.
- Chandra, A., Finkelstein, A., Sacarny, A. och Syverson, C., "Healthcare Exceptionalism? Productivity and Allocation in the U.S. Healthcare Sector," 2013.
- Cheung, Maria; Egebark, E.; Forslund, A.; Laun, L.; Rödin, M.; Vikström, J., "Does job search assistance reduce unemployment?", *IFAU Working Paper Series, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU) 2019:25*, 2019.
- Dunteman, G.H., *Principal components analysis*, Sage Publications, 1989.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B., "Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research", *Journal of Economic Surveys*, vol. 20, nr 3, 2006.
- Granqvist, N., Hägglund, P. och Jakobsson, S., "Caseworkers' attitudes: Do they matter?", *Empirical Economics*, 2017.
- Greer, I., Schulte, L. och Symon, G., "Creaming and parking in marketized employment services: An Anglo-German comparison", *Human Relations*, 2018.
- Johansson, R., *Vid byråkratins gränser*, 2 uppl., Arkiv förlag, 1992.
- Lagerström, J., "How Important are Caseworkers - and Why? New Evidence from Swedish Employment Offices", *IFAU Working Paper Series, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU)*, vol. 10, 2011.
- Larsson, J., *Integrationen och arbetets marknad: Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*, diss., Linköpings universitet, 2015.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, 1980.
- Lundin, M., "Marknaden för arbets- marknadspolitik : om privata komplement till Arbetsförmedlingen," *IFAU 2011:13*, 2011.

- Maynard-Moody, S. och Musheno, M., "State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000.
- Peters, B.G. och Pierre, J., *The SAGE handbook of public administration*, 2012.
- Riksrevisionen, *Förberedande och orienterande utbildning (RiR 2016:21)*, 2016.
- Riksrevisionen, *Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning (RiR 2017:20)*, 2017.
- Riksrevisionen, *Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse (RiR 2017:26)*, 2017.
- Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (RiR 2019:18)*, 2019.
- Simonsson, S., Granqvist, N. och ISF, "Att handlägga sjukförsäkringen," 2013.
- Tummers, L. och Bekkers, V., "Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion", *Public Management Review*, vol. 16, nr 4, 2014.
- Tummers, L.L.G., Bekkers, V., Vink, E. och Musheno, M., "Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015.
- Vedung, E., "Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015.
- Forslund, A., *Subventionerade anställningar - avvägningar och empirisk evidens, Subventionerade anställningar Avvägningar och empirisk evidens, IFAU 2018:14*, 2018.
- ISF, *Att handlägga sjukförsäkringen*, Rapport 2013:9, 2013.
- Söderström, M. och Liljeberg, L., *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare ?*, IFAU 2017:16, 2017.

Riksdagstryck

- Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 14, bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.
- Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 14, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

Bilaga 1. Tidigare studier som ligger till grund för enkäten

Enkäten som utformats för att mäta attityder hos arbetsförmedlarna har tagit sin utgångspunkt i tidigare forskning. Tidigare forskning visar att attityderna påverkar vilka initiativ som tas i ärenden, men de kan också ge olika resultat i fråga om utfall. Vi har tagit intryck av en del av de attityder som framhålls i litteraturen samt försökt att mer konkret mäta attityden till olika arbetssätt.

En indelning av attityder kan göras mellan inställningen till kontroll och service. I en del litteratur diskuteras detta som om handläggarna företräder staten – State agents – eller om de företräder klienten – Citizens agents.⁷⁰ Detta kan ta sig uttryck i att handläggare i olika grad har ett kontrollinriktat eller serviceinriktat förhållningsätt till sin klient. Hypotetiskt innebär detta att en kontrollinriktad arbetsförmedlare till exempel kan tänkas att i högre grad välja arbetssätt som innebär anvisning till arbete eller att kontrollera sökaktiviteten, medan en mer serviceinriktad förmedlare kan tänka sig att ha fler möten för att stötta klienten och välja de insatser som den arbetssökande själv efterfrågar. En studie av arbetsförmedlare i Schweiz visar att de som är mindre samverkansinriktade gentemot sina klienter har klienter som snabbare återgår i arbete.⁷¹ Vi har ställt frågor om attityder till kontroll och service i enkäten.

Ytterligare en dimension vi ställer frågor om är arbetsförmedlarnas attityd till att kunna regler och följa regler. Regelinriktning avser i hur hög grad handläggare följer de regler som reglerar deras arbete, men också om de vill ha stor frihet i arbetet eller i hur hög grad de vill arbeta med tydliga direktiv och regler.⁷² En handläggare som vill ha stor handlingsfrihet kommer sannolikt i mindre grad följa till exempel rutiner till punkt och pricka, och i stället hitta egna sätt att lösa problem om de befintliga sätten inte upplevs som ändamålsenliga. Det finns studier som visar att handläggare i högre grad är regelinriktade när de är nyanställda jämfört med när de har längre erfarenhet.⁷³ Ytterligare en studie visar att handläggare som har en positiv inställning till regelverk som styr deras arbete också tycks följa regelverket i högre utsträckning.⁷⁴

⁷⁰ Maynard-Moody och Musheno, "State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion", 2000.

⁷¹ Behncke, Frölich och Lechner, "Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes?", 2010.

⁷² Lipsky, *Street-level bureaucracy:dilemmas of the individual in public services*, 1980.

⁷³ Assadi och Lundin, "Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector", 2018.

⁷⁴ Granqvist, Hägglund och Jakobsson, "Caseworkers' attitudes: Do they matter?", 2017.

Handläggare kan också förhålla sig på olika sätt till resultat, vilket vi har frågat om. Tidigare studier visar att det finns en variation mellan handläggare avseende om de är resultatnriktade eller inte.⁷⁵ En resultatnriktad handläggare, så som vi mäter det, prioriterar att nå uppsatta mål. Det kan vara egna mål, mål för myndigheten eller mer övergripande policymål.

I enkäten mäts också hur arbetsförmedlarna förhåller sig till olika insatser och arbetssätt som de kan använda i sitt arbete. Det är rimligt att anta att de som är positiva till vissa typer av insatser också beviljar dessa insatser i högre grad än andra förmedlare, vilket vi också prövar med hjälp av registerdata. Att bevilja insatser kan vara ett framgångsrikt arbetssätt om de ges till rätt personer, en för omfattande användning av till exempel anställningsstöd skulle kunna innebära att insatserna ges till personer som skulle ha kommit i arbete även om de inte fått denna insats.⁷⁶ För att det ska vara ett framgångsrikt arbetssätt krävs det också att insatsen i sig är effektiv. Huruvida attityden till insatser ökar sannolikheten att sökande får arbete kan alltså antas bero på insatsen i sig, och på handläggarens förmåga att välja rätt personer som får insatser. Inställningen till att samarbeta med andra aktörer har vi också ställt frågor om.

Den återgivna bakgrunden ovan har varit en stomme för hur frågorna i enkäten har utformats.

⁷⁵ ISF, *Att handlägga sjukförsäkringen*, 2013.

⁷⁶ Forslund, *Subventionerade anställningar - avvägningar och empirisk evidens*, 2018.

Bilaga 2. Enkäten till förmedlarna

Beskrivning av populationen

Denna bilaga innehåller tabeller för beskrivningen av arbetsförmedlare i kapitel 2. Det är en beskrivning av samtliga förmedlare enligt personalregistret vid myndigheten i mars 2019.

Tabell 12 Arbetsförmedlarnas ålder och kön

Åldersgrupper	Antal kvinnor	Antal män	Totalt	Andel kvinnor
≤34 år	827	266	1 093	76%
35–44 år	1 490	547	2 037	73%
45–54 år	1 442	597	2 039	71%
55–64 år	1 100	606	1 706	64%
≥65 år	112	71	183	61%
Totalt	4 971	2 087	7 058	70%

Källa: Arbetsförmedlingens personalregister. Riksrevisionens bearbetning.

Tabell 13 Arbetsförmedlares anställningstid vid Arbetsförmedlingen

Anställningstid	Antal arbetsförmedlare	Andel arbetsförmedlare
0–1 år	557	8%
2–3 år	1 727	24%
4–7 år	1 622	23%
8–11 år	879	12%
≥12 år	2 273	32%
Totalt	7 058	100%

Källa: Arbetsförmedlingens personalregister. Riksrevisionens bearbetning.

Tabell 14 Arbetsförmedlarnas utbildningsnivå

Utbildningsnivå	Antal arbetsförmedlare	Andel arbetsförmedlare
Ingen högskoleutbildning	1 383	20%
Högskolestudier, ej examen	913	13%
Högskoleexamen, 2–3 år	3 738	53%
Högskoleexamen, 4 år eller mer	1 024	15%
Totalt	7 058	100%

Källa: Arbetsförmedlingens personalregister. Riksrevisionens bearbetning.

Tabell 15 Utbildningsinriktning för arbetsförmedlare med högskoleexamen

Utbildningsinriktning	Antal arbetsförmedlare	Andel arbetsförmedlare
Samhälls- och beteendevetenskap	1 642	34%
Företagsekonomi, handel och administration	886	19%
Socialt arbete och omsorg	567	12%
Pedagogik och lärutbildning	368	8%
Hälso- och sjukvård	282	6%
Humaniora	193	4%
Journalistik och information	181	4%
Juridik och rättsvetenskap	121	3%
Teknik och teknisk industri	115	2%
Personliga tjänster	86	2%
Data	80	2%
Konst och media	48	1%
Övrigt	193	4%
Totalt	4 762	100%

Anm.: Kategorier skapade utifrån SCB:s SUN-koder.

Källa: Arbetsförmedlingens personalregister. Riksrevisionens bearbetning.

Urval

Ett urval av 4 609 arbetsförmedlare gjordes. Anledningen till att urvalet inte omfattade alla arbetsförmedlare var för att hålla nere arbetsbelastningen för Arbetsförmedlingen i möjligaste mån samtidigt som ett stort urval var viktigt för att kunna analysera materialet utifrån olika perspektiv. Urvalet har skett på kontorsnivå vilket innebär att samtliga arbetsförmedlare vid de utvalda kontoren har fått enkäten. Syftet med detta var att möjliggöra att se variation såväl mellan kontor som mellan personer på samma kontor. 61 kontor ingick i urvalet. Kontoren valdes så att vi fick ett representativt urval utifrån den klustermodell som Arbetsförmedlingen har utvecklat. Klustermodellen redogör för vilka kontor som har liknande förutsättningar utifrån bland annat demografiska, arbetsmarknadsmässiga och geografiska förutsättningar.

Arbetsförmedlingens enkätenhet skickade ut enkäten via epost i mars 2019. Totalt skickades den ut till 4 609 arbetsförmedlare och 54 procent svarade på enkäten efter sammanlagt tre påminnelser.

Enkäten

Som beskrivits i bilaga 1 utformades enkäten utifrån tidigare forskning om olika attityder bland handläggare och utifrån att vi ville mäta attityden till vissa arbets sätt. För att pröva om enkäten mätte det ville mäta och om den var relevant och förståelig för arbetsförmedlarna genomförde vi två provenenkäter. Först fick tio arbetsförmedlare genomföra enkäten varefter vi genomförde en intervju med var och en om hur de uppfattat enkäten. Efter det bearbetades enkäten om och i nästa steg gjorde vi åter en provenkät med tio förmedlare där vi genomförde kognitiva intervjuer under tiden för genomförandet av enkäten. Det innebär att den som fyller i enkäten spontant kommenterar och pratar om upplevelsen av frågorna under tiden som enkäten fylls i. Även denna intervjuomgång ledde till förändringar av enkäten.

Enkäten till förmedlarna inleddes med ett antal frågor för att bland annat säkerställa att de faktiskt arbetade som förmedlare och inte fått andra arbetsuppgifter. De enkätfrågor som redovisas nedan är de som används i analysen för att mäta attityder och arbets sätt av olika slag. I tabellerna nedan redovisas medelvärdet för de svarande på skalan 1 till 7 samt standardavvikelsen och antalet respondenter.

Fråga 1–5 avser inte frågor som mäter attityder utan bakgrundsfrågor om handläggarna och deras arbete. Dessa redovisas därför inte i bilagan.

Tabell 16 Fråga 6: I vilken grad använder du följande verktyg och stöd i ditt arbete som arbetsförmedlare?

1=Inte alls, 7=I mycket hög utsträckning.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Planeringsverktyget	4,90	2,05	2 328
Handläggarstöden	5,39	1,44	2 355
AF rådgivning	3,85	1,57	2 332
Beskrivning av Arbetsförmedlingens metoder som finns på intranätet	3,73	1,73	2 313
AIS (ärendehanteringssystemet)	6,28	1,36	2 342
Bedömningsstödet	2,53	1,78	2 302
Stöd genom att konsultera kollegor	5,27	1,47	2 321
Stöd genom att konsultera min chef	3,13	1,53	2 331

Tabell 17 Fråga 7: Hjälper följande verktyg och stöd dig i ditt arbete som arbetsförmedlare?

1= Nej, inte alls, 7=Ja, mycket.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Planeringsverktyget	3,95	2,06	2 253
Handläggarsstöden	5,73	1,37	2 314
AF rådgivning	4,98	1,69	2 294
Beskrivning av Arbetsförmedlingens metoder som finns på intranätet	4,05	1,78	2 202
AIS (ärendehanteringssystemet)	5,53	1,57	2 259
Bedömningsstödet	2,51	1,78	2 116
Stöd genom att konsultera kollegor	5,81	1,38	2 268
Stöd genom att konsultera min chef	3,86	1,90	2 291

Tabell 18 Fråga 8: Bedömer du att följande insatser och aktiviteter är till hjälp för att de arbetssökande ska få jobb eller komma närmare arbetsmarknaden?

1 = Nej, till ingen hjälp, 7 = Ja, till mycket stor hjälp.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Aktivitetsrapportering	3,23	1,82	2 307
Platsanvisning	3,64	1,76	2 230
Platsförslag	4,58	1,63	2 273
Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter	5,91	1,30	2 273
Kontakt med den sökande via telefon eller digitala kanaler	4,82	1,49	2 278
Fysiska möten med den arbetssökande	5,85	1,31	2 312
Arbetspraktik	5,94	1,18	2 298
Arbetssträning	5,83	1,32	2 189
Arbetsmarknadsutbildning	5,59	1,38	2 265
Lönebidrag	6,44	0,95	2 100
Introduktionsjobb	5,63	1,54	1 887
Nystartsjobb	6,02	1,26	2 247
Andra subventionerade anställningar	5,69	1,48	1 957
Kompletterande aktör: Stöd och matchning	3,39	1,54	2 132
Kompletterande aktör: Introduktion till arbete	4,06	1,74	1 775
Att samverka med Försäkringskassan	4,48	1,91	1 526
Att samverka med kommunen	5,39	1,44	2 101
Att följa upp den arbetssökandes aktivitet	5,56	1,39	2 301

Tabell 19 Fråga 9: Hur viktiga anser du att följande kunskaper och förmågor är för en arbetsförmedlare?1 = *Inte alls viktigt*, 7 = *Mycket viktigt*.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Att kunna regelverket om arbetslöshetsersättning	5,42	1,51	2 376
Att kunna regelverket om aktivitetsstöd	5,63	1,38	2 369
Att kunna regelverket om anvisning till program	6,10	1,10	2 366
Att kunna regelverket om subventionerade anställningar	6,10	1,11	2 370
Att vara lyhörd för de arbetssökandes önskemål i arbetet	6,05	1,05	2 370
Att förmå den arbetssökande att göra vad vi kommit överens om	5,98	1,12	2 366
Att kunna rutinerna för samverkan med andra myndigheter	5,73	1,24	2 368
Att känna till innehållet i interna styrdokument	5,14	1,49	2 359
Att känna till innehållet i handläggarstöden	5,74	1,24	2 364
Att kunna förklara regelverket för arbetssökande	6,07	1,14	2 363

Tabell 20 Fråga 10: Hur lätt eller svårt är det att utföra ditt arbete som arbetsförmedlare i följande avseenden?1 = *Mycket svårt*, 7 = *Mycket lätt*.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Att leva upp till förväntningarna som de arbetssökande har på dig som arbetsförmedlare	3,30	1,61	2 376
Att använda utrymmet för tolkning när regelverket tillåter	4,45	1,43	2 372
Att se till att beslut fattas snabbt	4,22	1,66	2 353
Att följa regelverket även i fall där du tycker att det får ogynnsamma konsekvenser för enskilda individer	4,80	1,54	2 370
Att forma individanpassade lösningar för de arbetssökande	4,14	1,61	2 369
Att tänja på regelverket om det behövs för att nå uppsatta mål	3,29	1,61	2 352
Att kombinera den kontrollerande rollen med den stödjande rollen	4,19	1,74	2 372

Tabell 21 Fråga 11: Instämmer du i följande påståenden?

1 = Nej, inte alls, 7 = Ja, helt och hållet.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
När jag ställs inför svåra avgöranden konsulterar jag mina kollegor	5,70	1,29	2 386
När jag hamnar i svåra avgöranden konsulterar jag min chef	4,46	1,83	2 368
Jag utformar egna rutiner för att hinna med mitt arbete på bästa sätt, om jag inte tycker att myndighetens rutiner fungerar	4,09	1,89	2 367
Jag kan tänka mig att tänja på de interna riktlinjerna, om det leder till att den arbetssökande kan komma närmare ett arbete	3,50	1,74	2 372
Jag följer alltid regelverket till punkt och pricka, även om det leder till att det tar längre tid för den arbetssökande att komma i arbete	4,44	1,77	2 368
Ärenden där den arbetssökande kontaktar mig för att få besked tenderar att bli prioriterade	4,63	1,52	2 360
Jag ogillar när mitt arbete kontrolleras uppifrån	3,46	1,86	2 354
Jag delar in de arbetssökande i några få kategorier, och använder tumregler för vilka insatser som är lämpliga för varje grupp	2,69	1,70	2 348
När alltför många behöver mitt stöd prioriterar jag arbetssökande som jag tror att det är möjligt att hjälpa	4,31	1,71	2 353
Jag prioriterar dem som står långt från arbetsmarknaden även om jag inte tror att de kommer att kunna få ett arbete	3,77	1,56	2 349
Jag vill ha frihet i hur jag fattar beslut	4,31	1,81	2 354

Tabell 22 Fråga 12: Instämmer du i följande påståenden?

1 = Nej, inte alls, 7 = Ja, helt och hållet.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Jag försöker få de arbetssökande att följa regelverket genom att informera om de sanktioner som finns	5,65	1,36	2 373
Jag undviker att hamna i en situation där jag blir den arbetssökandes nära förtrogna	5,77	1,44	2 363
Jag anstränger mig för att ta reda på om den arbetssökande har gjort det vi kommit överens om	5,00	1,35	2 357
Jag skickar alltid meddelanden till a-kassan om den arbetssökandes aktivitetsrapport inte uppfyller kraven som ställs för att få ersättning	4,88	1,68	2 331
Jag kan bli för personligt engagerad i hur det går för den arbetssökande	2,73	1,59	2 360
Om flera olika beslut är möjliga i ett ärende gör jag det som är mest fördelaktigt för den arbetssökande	5,83	1,32	2 358

Tabell 23 Fråga 13: Instämmer du i följande påståenden?

1 = Nej, inte alls, 7 = Ja, helt och hållet.

	Medelvärde	Standardavvikelse	Antal svar
Som arbetsförmedlare bör man följa alla interna riktlinjer till punkt och pricka	5,20	1,42	2 375
Som arbetsförmedlare bör man förutsätta att de arbetssökande är ärliga i sina kontakter med Arbetsförmedlingen	5,73	1,24	2 373
Som arbetsförmedlare bör man ta ansvar för att de arbetssökande följer regelverket	4,39	1,97	2 363
Som arbetsförmedlare bör man ta ansvar för att myndigheten uppnår uppsatta mål	5,90	1,15	2 367
Som arbetsförmedlare bör man behandla arbetssökande utifrån deras unika omständigheter	5,99	1,20	2 350
Som arbetsförmedlare bör man vara generös i sina bedömningar och beslut	4,28	1,66	2 355
Som arbetsförmedlare bör man kunna tänja på reglerna för att få de arbetssökande i jobb	3,43	1,77	2 355
Som arbetsförmedlare bör man vara överens med den arbetssökande om valet av insats	5,26	1,45	2 365
Kontroll av sökaktivitet är en viktig del av uppdraget som arbetsförmedlare	4,71	1,62	2 355

Bortfallsanalys

Totalt skickades enkäten ut till 4 609 arbetsförmedlare. Totalt svarade 54 procent på enkäten efter sammanlagt tre påminnelser. Nedan redogörs för hur de förmedlare som svarat på enkäten skiljer sig från hela urvalet som fick enkäten utifrån ålder, anställningstid, kön och utbildning. Totalt sett visar enkäten att det främst är yngre förmedlare som har avstått från att svara på enkäten. Förmedlare med kortare anställningstid har också har en något lägre svarsfrekvens. När det gäller utbildningsnivå svarade de som har en 2–3 årig högskoleexamen i något lägre grad än sin andel av urvalet medan de utan högre utbildning svarade i högre grad. Kvinnor har svarat i något lägre grad än män, i förhållande till sin andel av hela urvalet. Avslutningsvis har svenskfödda arbetsförmedlare högre svarsfrekvens relativt hela urvalet, och förmedlare som är födda i övriga Europa och andra anglosaxiska länder, Mellanöstern och Nordafrika lägre.

Det finns således ett bortfall som kan påverka resultatet i fråga om i vilken omfattning som vissa attityder förekommer bland arbetsförmedlare. Emellertid avser inte denna rapport att mäta hur vanligt förkommande olika attityder är bland förmedlarna utan i stället att granska om attityderna hos arbetsförmedlare kan bidra till att förklara variationer i utfall. Utifrån detta syfte bedömer vi att bortfallet är ett mindre problem.

Tabell 24 Andel av arbetsförmedlarna per åldersgrupp

Åldersgrupper	Andel av hela urvalet (%)	Andel av de som svarat (%)	Andel av de som inte svarat (%)
≤34 år	15	8	23
35–44 år	29	25	33
45–54 år	29	31	26
55–64 år	25	32	16
65≥ år	3	3	2
Totalt	100	100	100

Tabell 25 Andel av arbetsförmedlarna med olika anställningstid

Anställningstid	Andel av hela urvalet (%)	Andel av de som svarat (%)	Andel av de som inte svarat (%)
0–1 år	6	4	9
2–3 år	25	20	31
4–7 år	23	22	25
8–11 år	13	14	12
≥12 år	32	40	24
Totalt	100	100	100

Tabell 26 Andel av arbetsförmedlarna per kön

Anställningstid	Andel av hela urvalet (%)	Andel av de som svarat (%)	Andel av de som inte svarat (%)
Kvinnor	71	68	74
Män	29	32	26
Totalt	100	100	100

Tabell 27 Andel av arbetsförmedlarna med olika utbildningsnivå

Utbildningsnivå	Andel av hela urvalet (%)	Andel av de som svarat (%)	Andel av de som inte svarat (%)
Ingen högskoleutbildning	20	22	16
Högskolestudier, ej examen	13	14	12
Högskoleexamen, 2–3 år	53	50	56
Högskoleexamen, 4 år eller mer	14	14	15
Totalt	100	100	100

Tabell 28 Andel av arbetsförmedlarna per födelse land

Födelse region	Andel av hela urvalet (%)	Andel av de som svarat (%)	Andel av de som inte svarat (%)
Sverige	76	80	70
Övriga Norden	2	2	1
Övriga Europa och andra anglosaxiska länder	9	7	11
Mellanöstern och Nordafrika	9	7	11
Afrika söder om Sahara	2	2	3
Asien och Oceanien	1	1	2
Latinamerika	2	1	2
Totalt	100	100	100

EFFEKTIVITETEN I FÖRMEDLINGSVERKSAMHETEN

Bilaga 3. Hur vi mäter attityder

Granskningen utgår från hypotesen att det finns ett antal attityder hos arbetsförmedlarna som påverkar hur de utför sitt arbete, vilket i förlängningen också påverkar utfallet för de arbetssökande. Vi har mätt attityder genom att med hjälp av en faktoranalys analysera vilka frågor från enkäten som hänger ihop med varandra och mäter samma attityd. Idén med faktoranalys är att identifiera ett fåtal faktorer som kan förklara en stor del av variationen i ett stort antal variabler. Denna analys gör det möjligt att se vilka olika frågor som hänger samman och mäta underliggande dimensioner, i vårt fall olika attityder till arbetet som förmedlare. Efter detta första steg i analysen har vi reducerat antalet frågor som genererat varje faktor utifrån två principer: dels har vi tagit bort frågor med stort bortfall eftersom detta påverkar hur många observationer vi får, dels har vi tagit bort eller brutit ut frågor som teoretiskt inte är sammanhängande. På så vis har de frågor som vi antar mäter en viss attityd framkommit. Därefter har ett index skapats av dessa. Det har gjorts genom att ta ett genomsnitt av de frågor som besvarats det vill säga ett genomsnittligt värde för varje individ avseende respektive attityd, med undantag för externinriktad som enbart består av en fråga.

Fem attityder spelar roll

Efter bearbetningen av enkäten har fem attityder som påverkar utfallet framkommit:⁷⁷

- Sökaktivitetsinriktad
- Externinriktad
- Mötesinriktad
- Serviceinriktad
- Säker

Identifierade attityder som inte presenteras i rapporten

Ytterligare fyra attityder framkom under analysarbetet. Inga av dessa attityder hade emellertid någon betydelse för utfallet för den arbetssökande och de presenteras därför inte vidare i rapporten. Det gäller följande attityder:

Insatsinriktad. Denna attityd bildas av frågor om insatser av arbetsnära karaktär såsom arbetspraktik, olika typer av subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildning. En insatsinriktad arbetsförmedlare är positiv till insatser av detta slag.

⁷⁷ Attityderna som används i rapporten beskrivs mer ingående i avsnitt 4.1.1.

Kontrollinriktad. Denna attityd bildas av en kombination av frågor som berör hur stor vikt handläggarna lägger vid att kontrollera att de arbetssökande uppfyller rätten till ersättning och att de söker arbete, men också frågor om att följa regelverket och ta ansvar för att de sökande gör detsamma. Arbetsförmedlare som har ett högt värde på dessa frågor är kontrollinriktade.

Självständig. Den här attityden ges av frågor om hur arbetsförmedlarna ser på deras arbete övervakas uppifrån och hur de ser på att tänja på regler eller interna riktlinjer. Förmedlare som i hög grad instämmer i att de tänjer på regler och att de vill ha frihet i arbetet är självständiga.

Kunskapsinriktad. Denna attityd har genererats av ett block av frågor som avser inom vilka områden som förmedlarna anser att det är viktigt att ha kunskap om i sitt arbete. Faktorn bildas främst av frågor kring kunskap om att kunna regler och interna styrdokument och att kunna förklara reglerna för arbetssökande. Arbetsförmedlare som har högt värde på dessa frågor är kunskapsinriktade.

Tabell 29 Frågor som ingår i indexen för attityder till arbetssätt.

Fråga	Attityd
Fråga 8: Bedömer du att följande insatser och aktiviteter är till hjälp för att de arbetssökande ska få jobb eller komma närmare arbetsmarknaden? <i>1 = Nej, till ingen hjälp, 7 = Ja, till mycket stor hjälp</i>	
Kompletterande aktör: Stöd och matchning	Externinriktad
Arbetspraktik	Insatsinriktad
Arbetsmarknadsutbildning	Insatsinriktad
Nystartsjobb	Insatsinriktad
Fysiska möten med den arbetssökande	Mötesinriktad
Att följa upp den arbetssökandes aktivitet	Mötesinriktad
Aktivitetsrapportering	Sökaktivitetsinriktad
Platsanvisning	Sökaktivitetsinriktad
Platsförslag	Sökaktivitetsinriktad

Tabell 30 Frågor som ingår i indexen för attityder till rollen som arbetsförmedlare

Fråga	Attityd
Fråga 12 & 13: Instämmer du i följande påståenden? <i>1 = Nej, inte alls, 7 = Ja, helt och hållet</i>	
Jag anstränger mig för att ta reda på om den arbetssökande har gjort det vi kommit överens om	Kontrollinriktad
Jag skickar alltid meddelanden till a-kassan om den arbetssökandes aktivitetsrapport inte uppfyller kraven som ställs för att få ersättning	Kontrollinriktad
Som arbetsförmedlare bör man följa alla interna riktlinjer till punkt och pricka	Kontrollinriktad
Som arbetsförmedlare bör man ta ansvar för att de arbetssökande följer regelverket	Kontrollinriktad
Kontroll av sökaktivitet är en viktig del av uppdraget som arbetsförmedlare	Kontrollinriktad
Fråga 9: Hur viktiga anser du att följande kunskaper och förmågor är för en arbetsförmedlare? <i>1 = Inte alls viktigt, 7 = Mycket viktigt</i>	
Att kunna regelverket om arbetslöshetsersättning	Kunskapsinriktad
Att kunna regelverket om aktivitetsstöd	Kunskapsinriktad
Att kunna rutinerna för samverkan med andra myndigheter	Kunskapsinriktad
Att känna till innehållet i interna styrdokument	Kunskapsinriktad
Att känna till innehållet i handläggarstöden	Kunskapsinriktad
Att kunna förklara regelverket för arbetssökande	Kunskapsinriktad
Att vara lyhörd för de arbetssökandes önskemål i arbetet	Serviceinriktad
Fråga 13: Instämmer du i följande påståenden? <i>1 = Nej, inte alls, 7 = Ja, helt och hållet.</i>	
Som arbetsförmedlare bör man behandla arbetssökande utifrån deras unika omständigheter	Serviceinriktad
Som arbetsförmedlare bör man vara överens med den arbetssökande om valet av insats	Serviceinriktad
Att tänja på regelverket om det behövs för att nå uppsatta mål	Självständig
Jag utformar egna rutiner för att hinna med mitt arbete på bästa sätt, om jag inte tycker att myndighetens rutiner fungerar	Självständig
Jag vill ha frihet i hur jag fattar beslut	Självständig
Som arbetsförmedlare bör man kunna tänja på reglerna för att få de arbetssökande i jobb	Självständig
Fråga 10: Hur lätt eller svårt är det att utföra ditt arbete som arbetsförmedlare i följande avseenden? <i>1 = Mycket svårt, 7 = Mycket lätt</i>	
Att använda utrymmet för tolkning när regelverket tillåter	Säker
Att se till att beslut fattas snabbt	Säker
Att följa regelverket även i fall där du tycker att det får ogynnsamma konsekvenser för enskilda individer	Säker
Att forma individanpassade lösningar för de arbetssökande	Säker
Att kombinera den kontrollerande rollen med den stödjande rollen	Säker

EFFEKTIVITETEN I FÖRMEDLINGSVERKSAMHETEN

Bilaga 4. Analys av effekter

Denna metodbilaga kompletterar metodbeskrivningarna i avsnitt 3.1 och 4.2. Här redovisas även ett antal kompletterande analyser.

Skattning av förmedlareffekter

Modellspecifikation

För att skatta förmedlareffekter estimerar vi först följande modell med OLS:

$$y_{ifk} = \beta X_i + \delta_k + \mu_{ifk} \quad (1)$$

I ekvationen ovan är y_{ifk} utfallet för sökande i som är tilldelad förmedlare f vid kontoret k . X_i är en vektor med bakgrundsvariabler för den sökande. Termen δ_k är kontorsspecifika effekter och μ_{ifk} är feltermen. I nästa steg beräknar vi residualerna, $\hat{\mu}_{ik}$, enligt följande:

$$\hat{\mu}_{ik} = \hat{y}_{ifk} - y_{ifk} \quad (2)$$

Där \hat{y}_{ifk} är det estimerade värdet för utfallet enligt (1) och y_{ifk} är det faktiska värdet. Slutligen estimerar vi förmedlareffekterna enligt följande:

$$\hat{\mu}_{ik} = \varphi_f + \varepsilon_{ifk} \quad (3)$$

Där φ_f är de förmedlarspecifika effekterna och ε_{ifk} är feltermen. De förmedlarspecifika effekterna ska alltså tolkas som hur mycket utfallet för en förmedlare avviker från det värde som kan förväntas utifrån sökandesammansättningen och vilket kontor förmedlare jobbar på.⁷⁸

Ett fundamentalt problem vid estimerandet av förmedlareffekter enligt ovan är att estimatet även fångar ett statistiskt brus. Anledningen är att förmedlareffekterna estimeras med en felterm. Den observerade spridningen i förmedlareffekter kommer därför att vara större än den sanna variationen mellan förmedlare. Vi har därför avgränsat analysen av förmedlareffekter till förmedlare som under perioden hade minst 30 nyinskrivna sökande som inte tillhör någon särskild grupp under perioden. Men även med denna avgränsning kvarstår problemet, att betydligt fler sökande skulle behövas för att eliminera bruset.

Det är därför nödvändigt att justera förmedlareffekterna genom en så kallad krympningsestimator. Vi har använt oss av en empirisk bayesiansk justering som ofta använts i litteraturen. Även om vi inte kan veta den sanna förmedlareffekten för varje förmedlare, är idén att vi kan estimeras variansen i förmedlareffekter.

⁷⁸ Anledningen till att vi skattar förmedlareffekter genom en regression av residualerna enligt (3) är att det inte är möjligt att i samma modell kontrollera för förmedlarspecifika effekter och kontorsspecifika effekter.

Metoden antar att de förmedlarspecifika effekterna är normalfördelade, och modellerar den observerade variansen i förmedlareffekter som en funktion av viss sann varians och ett samplingsfel.⁷⁹ Resultat av justeringen är att standardavvikelseerna för förmedlareffekterna minskar med mellan en fjärdedel och nio tiondelar. Standardavvikelsen för förmedlareffekten avseende andelen i arbete minskar med cirka en tredjedel.

Test av skillnader i sökandes bakgrund mellan förmedlare

För att testa om det finns tecken på att vissa förmedlare systematiskt tilldelas svårare fall har vi undersökt om det finns skillnader i sökanden mellan förmedlare, utifrån de variabler om sökandes bakgrund som vi kan observera.⁸⁰ Resultatet visar att det finns små men signifikanta skillnader mellan arbetsförmedlare.

Testet görs genom att skatta sannolikheten att de sökande är i arbete efter två år utifrån de sökandes bakgrund. På så vis får vi ett samlat mått på hur långt den sökande står från arbetsmarknaden. Sedan jämför vi det justerade R²-värdet mellan en regressionsmodell som skattar den predikterade sannolikheten för jobb utifrån kontorsspecifika effekter, med en regressionsmodell som i stället använder förmedlarspecifika effekter. Cirka 5 procent av variationen kan då förklaras av förmedlarspecifika effekter. Om man i stället gör testet för varje variabel om bakgrund för sig förklaras mellan 1 och 7 procent av variationen av vilken arbetsförmedlare som den sökande har. De förmedlarspecifika effekterna har en signifikant effekt på den predikterade sannolikheten för jobb, och på de flesta av variablerna för bakgrund.

Skattning av effekter av attityder och egenskaper

Modellspecifikation

För att analysera effekterna av förmedlarnas attityder och egenskaper estimerar vi följande modell med OLS:

$$y_{ifk} = \beta X_i + \delta_k + \beta Z_f + \varepsilon_{ifk} \quad (4)$$

I ekvationen ovan är y_{ifk} utfallet för sökande i som är tilldelad förmedlare f vid kontoret k . X_i är en vektor med bakgrundsvariabler för den sökande. De bakgrundsvariabler vi kontrollerar för är den sökandes kön, ålder, födelseland, utbildningsnivå, utbildningsinriktning och arbetslöshetshistorik samt om den sökande hade rätt till arbetslöshetsersättning. Termen δ_k är kontorsspecifika

⁷⁹ I praktiken sker detta genom att använda en iterativ teknik som estimerar den sanna variansen utifrån de observerade förmedlareffekterna och deras standardfel. Metoden förklaras av Chandra *m.fl.*, "Healthcare Exceptionalism? Productivity and Allocation in the U.S. Healthcare Sector," 2013.

⁸⁰ De variabler om sökandes bakgrund vi har testat är desamma som anges i avsnitt 3.1.3.

effekter. Z_f är en vektor med förmedlarens attityder och bakgrundsvariabler. De attityder och egenskaper som inkluderas är de som beskrivs i avsnitt 4.1.1 och 4.1.2.

Test av samband mellan attityder och sökandes bakgrund

Som vi konstaterat ovan är tilldelningen av arbetssökande till arbetsförmedlare inte helt slumpmässig. Vissa förmedlare tycks få arbetssökande med sämre förutsättningar. Ingenting tyder dock på att förmedlare med vissa attityder skulle ha tilldelats sökanden med särskilda förutsättningar. Tvärtom tycks förmedlare med olika attityder ha likvärdiga förutsättningar när det gäller hur långt de arbetssökande som de arbetar med står från arbetsmarknaden.

Vi har testat detta genom att estimerar en regressionsmodell där förmedlarens attityder och egenskaper förklaras av variablerna för den sökandes bakgrund och kontorsspecifika effekter. Koefficienterna för sökandebakgrund och attityder blir då genomgående insignifikanta. De förklarar i princip ingenting av variationen i förmedlarnas attityder och egenskaper, och vid en jämförelse med enbart en modell med kontorsspecifika effekter ökar inte det justerade R^2 -värdet nämnvärt.

Antagande om attitydernas stabilitet över tid

För att få en indikation på om attityden hos arbetsförmedlarna förändras med tiden kan vi undersöka om de attityder som mäts är olika hos personer med olika lång anställningstid. En sådan analys visar att det finns signifikanta skillnader mellan de som arbetat mindre än två år och de som arbetat längre än så. Emellertid tycks det inte finnas några större skillnader i en tydlig riktning efter två års erfarenhet som arbetsförmedlare. I analysen av effekter i kapitel 4 ingår relativt få av de anställda med anställningstid kortare än två år. Sammantaget kan förmedlarnas egenskaper endast förklara cirka 5 procent av variationen i attityder.

Det är också så att vi har data fram till april 2019, alltså fram till cirka en månad innan vi mäter attityderna hos arbetsförmedlarna med enkäten. Vi har alltså resultatdata som ligger mycket nära vår mätpunkt av attityder.

Eftersom vi har uppgifter om vilka insatser som arbetsförmedlarna har använt kan vi mäta sambandet mellan attityderna och utfall i form av olika insatser och arbetssätt som teoretiskt borde följa på attityderna. Analyserna, som redovisas i avsnitt 3.2.2 visar att arbetsförmedlarnas attityder påverkar deras av val av arbetssätt. Exempelvis har mötesinriktade fler möten, och de som är positiva till externa aktörer beviljar fler sådana insatser. Det tyder på att de har haft samma attityder under perioden för studien.

Kompletterande resultat – effekter på arbetssätt

Nedan redovisas resultat som kompletterar de som redovisas i tabell 11.

Tabell 31 Samband mellan förmedlarens attityder/egenskaper och självskattad användning av verktyg och stöd

Variabler	Handläggarsstöden	AF rådgivning	AIS (ärendehanteringssystemet)	Stöd genom att konsultera min chef
Index för attityder (skala från 1 till 7)				
Sökaktivitetsinriktad	0,135**	0,081*	0,045	0,101**
Externinriktad	0,043	0,080*	-0,040	0,190**
Mötesinriktad	0,092*	0,116**	0,131**	0,105*
Serviceinriktad	0,122**	-0,024	0,122**	-0,033
Säker	0,074	-0,033	0,007	-0,097*
Förmedlarens egenskaper (ref. är anställningstid: 2–3 år och utbildningsnivå: Inga högskolestudier)				
Anställningstid: 4–7 år	0,071	0,018	0,040	-0,073
Anställningstid: 8–11 år	-0,082	0,103	0,022	-0,170
Anställningstid: ≥12 år	0,042	0,228	-0,056	-0,028
Utbildningsnivå: Högskolestudier, utan examen	0,028	-0,033	0,149	-0,051
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 2–3 år	0,021	0,166	0,050	0,032
Utbildningsnivå: Högskoleexamen, 4 år eller mer	0,017	0,220	0,190	-0,132
Konstant	1,424**	1,771**	4,564**	0,580
Observationer	1,579	1,565	1,569	1,569
Justerat R2-värde	0,068	0,064	0,046	0,118

* Signifikant på 5-procentsnivån. ** Signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens analys. Estimerat med OLS. Observationer är sökande. I analysen har vi kontrollerat för andra förmedlarbakgrundsvariabler och kontorsspecifika effekter. Standardfelen är klustrade på kontorsnivånivå.

Bilaga 5. Insatser för arbetssökande och stöd till förmedlarna

Insatser för arbetssökande

Det finns en rad insatser som arbetsförmedlarna kan fatta beslut om för att den arbetssökande ska komma ut i arbete. Nedan beskriver vi övergripande de insatser som vi studerar i granskningen.

Arbetspraktik. Arbetspraktik beslutas av en arbetsförmedlare och syftar till att öka den arbetssökandes chanser att få ett arbete. Huvudregeln är att den arbetssökande ska vara äldre än 25 år för att få göra praktik. Praktiken ska förbättra den sökandes ställning på arbetsmarknaden genom att ge praktisk erfarenhet och fördjupad kompetens. Den kan genomföras hos en privat eller offentlig arbetsgivare och den arbetssökande får ersättning i form av aktivitetsstöd under tiden i praktik.⁸¹

Utbildning. Utbildning avser i denna granskning både förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning. För båda insatserna ska den arbetssökande vara över 25 år. Den förberedande utbildningen är av vägledande och motiverande karaktär, men kan också vara mer utredande för att hitta lämpliga yrken eller utbildningar. De förberedande utbildningarna är inte egna utbildningar utan snarare en del i en kedja som ska leda till nästa steg. Arbetsmarknadsutbildningen syftar till att utbilda arbetskraft till bristyrken. Utbildningarna ska vara korta och riktas mot personer som bedöms ha förutsättningar för att få ett arbete efter utbildningen. Tanken är att utbildningarna både motverkar brist på arbetskraft och samtidigt hjälper den enskilde att få ett arbete.⁸²

Extern aktör. En stor del av stödet till och matchningen av den arbetssökande sker idag hos en privat aktör. Det är arbetsförmedlaren som beslutar om den sökande ska få stöd och matchning men aktiviteten genomförs hos den externa aktören. De två insatserna som avses i denna granskning är Stöd och matchning samt Introduktion till arbete. Stöd och matchning vänder sig till de arbetssökande som relativt direkt kan ta ett arbete men kanske behöver hjälp med att hitta lämpliga arbeten eller hantera en anställningsintervju. Introduktion till arbete vänder sig istället till arbetssökande som ännu inte är redo att matchas utan har behov av arbetsförberedande insatser och behöver öka sin aktivitetsförmåga.⁸³

⁸¹ 10 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Se även Arbetsförmedlingens intranät VIS 2019-12-02/arbetsmarknadspolitiska insatser och program

⁸² Ibid.

⁸³ Arbetsförmedlingens intranät VIS 2019-12-02/arbetsmarknadspolitiska insatser och program.

Subventionerade anställningar. Arbetsgivare som anställer arbets sökande kan under vissa förutsättningar få ekonomiskt stöd för detta. En arbetsgivare som anställer en person som har varit arbetslös länge eller som är nyanländ i Sverige kan ansöka om nystartsjobb. Arbetsförmedlaren fattar beslut om nystartsjobb, men det är inte möjligt att neka arbetsgivaren stödet om den arbets sökande och arbetsgivaren uppfyller villkoren.⁸⁴ Utöver nystartsjobben finns en rad andra subventionerade anställningar. För dessa görs dock alltid en enskild bedömning, och en arbetsförmedlare beslutar om den sökande ska ha rätt till stödet.⁸⁵

Interna stöd för förmedlarna

Till sin hjälp i arbetet har förmedlarna ett antal verktyg och stöd. Dessa beskrivs här.⁸⁶

Tjänster och metoder. Det stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda till sökande formuleras som erbjudanden och tjänster. Det finns fyra erbjudanden till arbets sökande: "Hitta jobb", "Förbättra förutsättningarna", "Starta eget" och "Byta Spår". Under de olika erbjudanden finns ett antal tjänster, som är beskrivningar av den service som myndigheten ska ge sina kunder. För att genomföra den tjänst som erbjuds kunden kan arbetsförmedlaren använda sig av en eller flera specifika metoder. En metod är "ett systematiskt tillvägagångssätt, som vilar på en vetenskaplig grund och/eller ett beprövat arbetssätt".⁸⁷ Som stöd för arbetsförmedlarnas tillämpning av metoder är dessa försedda med en skriftlig metodbeskrivning. Metodbeskrivningen anger en processkarta, en aktivitetsbeskrivning över de moment som arbetsförmedlaren ska gå igenom, de resultat man förväntas uppnå och de verktyg som finns kopplade till metoden.

Handläggarstöd. Förmedlaren har också tillgång till handläggarstöd. Det är dokument som innehåller detaljerade stegvisa instruktioner och förklaringar. Sammanlagt finns 83 handläggarstöd inom förmedlingsverksamheten. De flesta handläggarstöd berör olika faser i handläggningsprocessen eller innehåller information om regelverk och regeltolkning. Utöver metodbeskrivningarna och handläggarstöden har arbetsförmedlare tillgång till ett stort antal vägledningar till olika regelverk, arbetsmarknadspolitiska insatser och digitala verktyg.

⁸⁴ Förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

⁸⁵ Förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

⁸⁶ Beskrivningarna baseras på styrdokument, rutiner, utbildningsmaterial och information på Arbetsförmedlingens intranät.

⁸⁷ Af-2018/0038 4607, Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Kvalitetssäkrade metoder.

Ärendehanteringssystemet AIS. Det grundläggande stödverktyget i förmedlarens arbete är det digitala ärendehanteringssystemet AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem). AIS är det systemstöd där mycket av det dagliga arbetet dokumenteras. I systemet registreras bland annat uppgifter om den arbetssökande, såsom utbildning, arbetslivserfarenhet och yrkesinriktning i form av SSYK-koder. Här registreras även rekryteringsuppdrag från arbetsgivare. I systemet finns också funktioner för matchning ur arbetssökandes respektive arbetsgivares perspektiv.

Planeringsverktyget. Planeringsverktyget är ett digitalt verktyg där förmedlaren upprättar den arbetssökandes planering. Det är här som arbetsförmedlaren gör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen samt väljer tjänster och aktiviteter. Verktyget hämtar också in uppgifter om den sökande som finns registrerade i AIS. I handläggarstödet Arbetssökandes planering finns ytterligare vägledning för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Bedömningsstödet. Kopplat till AIS finns ett verktyg som syftar till att bättre identifiera arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet och som är i behov av extra stöd tidigt i processen. Detta bedömningsstöd väger samman olika egenskaper hos den arbetssökande som kan påverka risken för långtidsarbetslöshet. Bedömningsstödet ska tillsammans med arbetsförmedlarens professionella bedömning utgöra grunden för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Arbetsförmedlarens bedömning kan dock avvika från bedömningsstödet rekommendation eftersom vissa personliga egenskaper inte kan fångas upp av verktyget. I dessa fall är det arbetsförmedlarens samlade arbetsmarknadspolitiska bedömning som gäller för den arbetssökandes fortsatta planering.

Riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken är att den ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen ska verka för målet genom bland annat förmedlingsarbete och insatser som syftar till att arbetssökande ska få jobb. Arbetsförmedlarna ska genomföra politiken och omsätta den till konkreta beslut. De har ett betydande mått av handlingsutrymme i det enskilda fallet.

Riksrevisionen har granskat om det finns skillnader mellan arbetsförmedlares arbetssätt och resultat som innebär att det finns effektiviseringspotential i förmedlingsverksamheten.

Granskningen visar att förmedlare med en positiv attityd till arbetssätt som ska främja sökaktivitet är mer framgångsrika i att få sökande i arbete. Dessa förmedlare skickar också fler förslag på arbeten att söka till sökande.

Granskningen visar också att det finns stora skillnader i hur ofta förmedlare beviljar sökande utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer. Skillnaderna kan inte förklaras av att förmedlare har sökande med olika bakgrund, som exempelvis utbildningsnivå, arbetslöshetshistorik eller härkomst. Vi finner också att förmedlare som har en positiv attityd till externa aktörer oftare beviljar sådana insatser, samtidigt som de inte uppnår bättre resultat.

Riksrevisionen rekommenderar därför Arbetsförmedlingen att främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt och att säkerhetsställa en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av kostsamma insatser.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-553-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE